



HAL
open science

Le changement de logique de la protection sociale des sans emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail

Reysz Julien

► To cite this version:

Reysz Julien. Le changement de logique de la protection sociale des sans emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail. Economies et finances. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2010. Français. NNT : . tel-00490878

HAL Id: tel-00490878

<https://theses.hal.science/tel-00490878>

Submitted on 9 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

UFR Économie, Stratégies, Entreprise

Thèse en vue de l'obtention du grade
de docteur ès Sciences Économiques

**Le changement de logique de la protection sociale
des sans emploi en Union européenne :
de l'aide au revenu à la réintégration
sur le marché du travail**

Julien REYSZ

Thèse de doctorat réalisée sous la direction de Mme Chantal EUZEBY,
Professeure de Sciences Économiques à l'Université de Grenoble

Soutenue publiquement le mardi 25 mai 2010 à Grenoble

**Centre de Recherches Économiques sur les Politiques Publiques
dans une Économie de Marché (CREPPEM)**

Membres du jury :

M. Bernard BAUDRY, Professeur des Universités, Université Lyon 2 (président)
M. Bernard GAZIER, Professeur des Universités, Université Paris 1 (rapporteur)
M. François LEGENDRE, Professeur des Universités, Université Paris 12 (rapporteur)
Mme Chantal EUZEBY, Professeure des Universités, Université Grenoble 2 (directrice de thèse)
M. Bruno LAMOTTE, Maître de Conférences, HDR, Université Grenoble 2

**Le changement de logique de la protection sociale
des sans emploi en Union européenne**
De l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail

En la mémoire d'Anne, ma grand-mère

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur

« Sache que tout a un passé et un contexte, et qu'en faire fi est dramatique. Notre art est relatif à une société, et, sans les historiens et les sociologues, nous ne pouvons conter que des sornettes »

[Walliser et Prou, 1988]

« La première clé de l'apprentissage des sciences sociales est la suivante : connaître, c'est d'abord se connaître. Nous percevons la société à partir de notre propre expérience et de nos propres valeurs. Ce que nous pensons être des analyses objectives est marqué par nos jugements subjectifs. Ce que nous voyons chez les autres est, pour partie, le reflet de nous-mêmes »

[Van Campenhoudt, 2001 : 13]

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à adresser mes plus vifs remerciements à ma directrice de thèse, Mme Chantal Euzéby, pour avoir accepté de me prendre sous sa tutelle et m'avoir ainsi permis de réaliser un « rêve » personnel que je nourris depuis fort longtemps. Je veux lui exprimer toute ma reconnaissance pour l'aide et les précieux conseils qu'elle m'a apportés dans mes démarches et dans mon travail de recherche doctorale, mais aussi et surtout pour sa disponibilité et son écoute tout au long de ces années.

J'aimerais également remercier l'ensemble des membres de ma famille ainsi que mes amis les plus proches, sans l'aide et le soutien desquels je n'aurais jamais pu venir à bout de ce périple semé d'embûches. À toutes et tous, je tiens à leur faire part de ma gratitude pour leur gentillesse et leur compréhension. Un grand merci plus particulièrement à ma maman pour ses relectures attentives qui ont permis de débusquer les erreurs de français malencontreusement commises par faute d'étourderie, de précipitation ou de lassitude.

Je désire par ailleurs saluer celles et ceux du corps enseignant de la faculté de Sciences Économiques de Grenoble et de la faculté de Droit de Metz qui ont cru en moi et ont bien voulu m'apporter leur soutien dans l'accomplissement de mon projet.

Je souhaite également à mentionner celle qui a été, pendant très longtemps, ma bouée de sauvetage m'empêchant de me noyer lorsque je m'aventurais dans les eaux trop profondes de l'intense réflexion. À celle qui, par son attitude attentionnée et son dévouement, a su créer un environnement affectif stable contribuant à m'extirper des méandres cogitatifs dans lesquels ma pensée parfois se perdait et dont l'amour m'a permis de surmonter les moments de doute, de solitude et de désespoir. À la fille formidable qui a partagé une partie de ma vie, qui a fait le choix et le sacrifice de me suivre et qui a eu le courage et la patience de me supporter pendant toutes ces années consacrées aux études : je lui dois beaucoup. À toi, Cristelle, cette thèse t'est dédiée.

Merci enfin à toutes les personnes dont le soutien lors des derniers mois de rédaction a permis que ce travail voie le jour. À toutes celles et tous ceux qui m'ont toujours aidé et soutenu mais dont j'aurais oublié de citer le nom ici, qu'ils ne m'en tiennent pas rigueur et qu'ils me prient de les excuser sincèrement. Mille mercis à vous tous.

SOMMAIRE

**INTRODUCTION GENERALE : PROLEGOMENES A L'ETUDE DE LA TRANSITION
DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE EUROPEENS
VERS UN NOUVEL OBJECTIF FONCTIONNEL**

PREMIERE PARTIE : DES STRATEGIES DE RETOUR A L'EMPLOI VARIABLES SELON LES MODELES DE PROTECTION SOCIALE

**CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES NATIONAUX
DE PROTECTION SOCIALE EN UNION EUROPEENNE**

Section 1 : Une diversité appréhendée en termes de modèles de cohérence institutionnelle

Section 2 : A chaque MCI correspond un régime d'activation par la responsabilisation

**CHAPITRE 2 : DEUX GRANDES MODALITES DE REINTEGRATION
SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL : REMISE AU TRAVAIL VERSUS REINSERTION PAR L'EMPLOI**

*Section 1 : La logique de « work first » du modèle libéral de protection sociale :
l'exemple des politiques de « Welfare to Work » britanniques*

Section 2 : La logique d'accompagnement des sans emploi du modèle démocrate de protection sociale

DEUXIEME PARTIE : DES SYSTEMES INSTITUTIONNELLEMENT HETEROGENES QUI CONVERGENT « EN FINALITE »

**CHAPITRE 3 : L'ACTIVATION, UNE REPOSE IDENTIQUE
A DES PROBLEMES ET DES DEFIS COMMUNS**

Section 1 : La protection sociale en crise

Section 2 : Le besoin de réformer les systèmes actuels afin d'assurer leur pérennité

**CHAPITRE 4 : UN RISQUE DE GLISSEMENT GENERALISE
VERS LE WORKFARE ANGLO-AMERICAIN**

Section 1 : La transformation de la nature et des fonctions de l'État social

*Section 2 : La dynamique globale de l'activation des sans emploi en Union européenne
depuis les années 1990 : des dispositifs incitatifs aux mesures disciplinaires*

**CONCLUSION GENERALE : UN BESOIN DE NOUVELLES REGULATIONS SOCIALES
DANS UNE EUROPE ELARGIE**

INTRODUCTION GENERALE :

PROLEGOMENES A L'ETUDE

DE LA TRANSITION DES SYSTEMES

DE PROTECTION SOCIALE EUROPEENS

VERS UN NOUVEL OBJECTIF FONCTIONNEL

1. PROPOS LIMINAIRES

À l'aube du 21^{ème} siècle, les économies européennes s'éveillent avec un cinglant désir de réforme de leurs structures socio-économiques. Partout en Europe, la transformation des systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) est à l'ordre du jour afin de répondre à la crise profonde que traversent tous les systèmes depuis la fin des années 70 et le début des années 80. Confrontée à la crise de l'emploi et à des perspectives de croissance peu encourageantes qui accentuent la pression sur son équilibre financier, la protection sociale n'est plus en effet en mesure d'assumer correctement la fonction pour laquelle elle a été instituée à l'origine et n'a d'autre choix que de s'adapter aux évolutions en cours. Auparavant relativement indépendante du marché, elle est aujourd'hui de plus en plus contrainte de tisser des liens avec le marché du travail et la sphère marchande. Cette tendance implique par ailleurs une réorganisation inévitable des relations entre le système de protection sociale et la sphère publique, plus précisément avec l'État. Toutes ces mutations ont conduit à une redéfinition de la protection sociale, tant au niveau de ses principes organisationnels que de ses missions, redéfinition qui contraste avec la logique antérieure qui lui était dévolue. Il apparaît donc indispensable d'indiquer l'étendue et les limites de cette notion, et ce tant sur le plan historique et contextuel (1.1) que sur le plan conceptuel (1.2). Cet examen préalable est en effet nécessaire pour comprendre la crise qu'elle traverse et les mutations qui l'ont affectée (1.3), mutations qui sont à l'origine des nouveaux liens qu'entretient la protection sociale avec d'autres domaines de la vie sociale (1.4).

1.1. Éléments de cadrage historique et contextuel

1.1.1. Brefs rappels sur l'histoire de la protection sociale en Europe

La protection sociale a des origines lointaines ; ses racines plongent en effet dans l'Antiquité et au cœur de l'ère féodale. Bien que l'assistance existe déjà dès l'Antiquité sous la forme d'associations d'entraide, ses fondements modernes – tout comme ceux du travail et du management – puisent dans les transformations urbaines de la fin du Moyen-Âge [Carpenter, Jefferys, 2000 : 25]. À cette époque, l'aide s'exerce essentiellement au niveau la cellule familiale ou s'organise dans le cadre des confréries professionnelles, des corporations et du compagnonnage [Murard, 2004]. Les premiers systèmes de secours aux démunis, aux indigents, aux familles et aux

enfants, basés sur un principe de charité, sont pris en charge et mis en œuvre par l'Église¹ [Bonnici, 1997]. La période du Moyen-Âge tardif et de la Renaissance voit la mise en place, par les pouvoirs locaux et l'État, des premiers dispositifs publics d'assistance aux pauvres qui combinent très souvent cette assistance à un contrôle strict des pauvres et à leur mise au travail.

Par-delà l'assistance, la protection sociale est plus particulièrement liée aux transformations économiques et sociales du monde occidental du XIX^{ème} siècle [Lamiot et Lancry, 1989 : 9], caractérisées par l'émergence du paupérisme qui marque l'entrée dans l'ère de la société industrielle [Paugam, 2000]. C'est pour répondre à la paupérisation croissante de leurs populations que les États ont institué, à partir de cette époque, des régimes de sécurité sociale, autrement dit des régimes où la sécurité par le salaire et le droit du travail se substitue à une sécurité par la propriété [Hatzfeld, 1989]. Le rôle protecteur de l'État réémerge donc surtout à partir de la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème}, à une époque où s'édifie progressivement un État-providence orienté vers des objectifs de lutte contre la pauvreté et de prévention sanitaire². Les systèmes de protection sociale abandonnent alors peu à peu la logique assistantielle prévalente pour lui préférer celle de l'assurance sociale [Vindt, 2003] dont le principe de base, l'assurance, « [...] rompt avec les formes féodales de la solidarité [et] exprime la version moderne de la prévoyance fondée sur la notion de risque » [Richez-Battesti, 1994 : 13].

Après les deux guerres mondiales, on passe du *Warfare State* au *Welfare State* et à une société assurantielle [Murard, 2004]. Pour la plupart d'entre eux, les systèmes contemporains de sécurité du revenu se sont développés, au sein des États providence d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, lentement après la seconde guerre mondiale et n'ont acquis leur forme actuelle qu'à partir de la fin des années 60 et au début des années 70 [Myles, Brym, 1992 : 32]. Leur construction a été l'œuvre des pays et leur gestion et administration sont demeurées, pour l'essentiel, un champ de compétence réservé des États.

Bien qu'elle fut présente dès le traité de Rome de 1957³, qui instaurait la CEE, la dimension sociale a été, jusqu'à une période assez récente, la grande « oubliée » de la construction européenne. Si cette dimension figurait déjà dans le « programme d'action sociale

¹ Les institutions religieuses ont joué un rôle fondamental, notamment parce qu'elles ont été fondatrices d'orphelinats, d'hôpitaux, de dispensaires,...

² En France, par exemple, les premières grandes lois sociales sont apparues sous la III^{ème} République au travers de lois visant à l'amélioration des conditions de travail des femmes et des enfants (1898), à la protection contre les grandes épidémies et la création de l'aide médicale gratuite (1893) ou encore l'assistance à l'enfance abandonnée (1904) et via l'instauration d'un minimum vital pour les vieillards (1905). Dès cette époque se mettent également en place les premiers régimes de retraite des marins (1905), et ceux des ouvriers et des paysans (1910), puis la création d'un système d'assurances sociales pour certaines catégories de salariés de l'industrie et du commerce (1928, 1930) [Jamot-Robert, 2003].

³ 12 des 248 chapitres du traité sont en effet consacrés à la politique sociale.

communautaire » de 1974 et si c'est effectivement en 1975 que « pour la première fois dans l'histoire de la Communauté européenne, une directive [a été] adoptée dans le domaine de la politique sociale » [Vogel-Polsky, 1998 : 153], elle a été cependant globalement quasi inexistante pendant les années 70. Après quelques timides premières mesures introduites au cours de la décennie 60⁴, la politique sociale européenne émerge véritablement seulement à partir de la fin des années 80 et durant les années 90⁵ [Geyer, 2000]. L'Europe sociale s'est donc construite très lentement. Cette lente maturation est aussi bien due à la persistance de l'hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale et à des régulations sociales nationales contrastées en matière de solidarité qu'au choix fait par l'Europe de fonder la solidarité européenne prioritairement sur une solidarité économique au travers de la constitution d'un grand marché commun et sur une solidarité monétaire via l'Union Économique et Monétaire (UEM) et l'Euro [Saurel et Macé, 2003].

1.1.2. Les deux modèles fondateurs des systèmes de protection sociale européens

Terme emprunté à Émile Ollivier⁶, qui l'utilise pour la première fois en France en 1864, la protection sociale provient historiquement des assurances sociales mises en œuvre en Allemagne à la fin du XIX^{ème} siècle par le chancelier Bismarck⁷, mais également des propositions formulées par Lord Beveridge⁸ dans son rapport publié en 1942⁹. Cette double origine historique des fondements de la protection sociale mise en place dans les pays développés explique que la plupart des études menées sur les systèmes de protection sociale adoptent et prennent appui sur

⁴ La politique sociale européenne naît doucement pendant les années 60 avec la régulation de la liberté des mouvements des travailleurs (1961), l'opérationnalisation du FSE (1962) et la création de la division « santé au travail et sécurité » au sein de la Commission (1962).

⁵ La dimension sociale s'affirme d'abord dans l'Acte unique européen (1989) et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989), puis dans les chapitres sociaux reprenant les dispositions de la charte communautaire intégrés dans le traité de Maastricht fondant le traité de l'Union européenne (1992), les différents *Green and White Papers* sur la politique sociale européenne, les programmes d'action sociale 1995-2000, ainsi que le traité d'Amsterdam de 1997 qui amende le traité de Maastricht et celui de la CEE [Hantrais, 2000].

⁶ Émile Ollivier (1825-1913) était un homme politique du Second Empire, qui, après avoir été élu député (de la Seine en 1857, puis du Var en 1869), pris pendant six mois la tête du gouvernement français en 1870. Farouche opposant au développement de l'intervention de l'État (il est l'auteur de *l'Empire libéral*), il utilisa le vocable de « protection sociale » en vue de critiquer l'évolution des rapports sociaux en direction d'une solidarité nationale organisée par l'État se substituant aux solidarités traditionnelles familiales et communautaires et de fustiger ainsi l'État-providence naissant qui corrompt l'initiative individuelle et met à mal le développement économique.

⁷ Otto von Bismarck (1815-1898), chancelier du royaume de Prusse de 1862 à 1890, fut l'artisan de l'unification de l'Allemagne grâce à une série de guerres qui aboutirent à faire de l'Allemagne un Empire dont il devint le premier chancelier (1871-1890).

⁸ Sir William Beveridge (1879-1963), économiste et homme politique britannique, est à l'origine des réflexions qui conduisirent à l'instauration, par le gouvernement travailliste d'après-guerre, du *Welfare State* au Royaume-Uni en 1948.

⁹ Beveridge W. H. [1942], *Social insurance and allied services*, report presented to Parliament by Command of his Majesty, His Majesty's Stationary Office, London, 299 p.

la dichotomie devenue classique entre, d'un côté, des systèmes dits « bismarckiens » et, de l'autre, des systèmes qualifiés de « beveridgiens ».

Les systèmes bismarckiens sont fondés sur une logique de solidarité professionnelle et mettent en œuvre un mécanisme d'assurance sociale. Les droits acquis dérivent du statut de salarié, c'est-à-dire de la qualité de contributeur au financement du système. La protection est ainsi limitée à ceux qui, par leur travail, ont su ouvrir des droits à protection¹⁰. Le financement de ce type de régime est assuré par le paiement de cotisations sociales dont le montant est proportionnel au salaire perçu et les prestations versées sont proportionnelles à l'effort contributif, autrement dit proportionnelles aux cotisations. Les systèmes beveridgiens, quant à eux, sont fondés sur une logique de solidarité nationale et reposent essentiellement sur le mécanisme de l'assistance. Les droits sont liés au statut de citoyen ; ce qui signifie que tout individu possédant la nationalité du pays dont il est résident se voit attribuer des droits sociaux, et ce qu'il soit ou non contributeur. Le financement du système est assuré par le paiement d'impôts et les prestations versées sont forfaitaires (ciblées ou universelles)¹¹.

Aucun pays européen ne correspond, trait pour trait, au « modèle » bismarckien ou au « modèle » beveridgien. Même si chacun se rapproche davantage de l'un que de l'autre, tous empruntent à la fois des caractéristiques du régime assurantiel et des caractéristiques du régime assistantiel.

¹⁰ Cette protection est obligatoire pour les salariés dont le salaire est inférieur à un montant et qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle. Par ailleurs, grâce à la technique des droits dérivés, les ayants droit du salarié sont également couverts.

¹¹ Le régime beveridgien prolonge et élargit le régime bismarckien en faisant reposer le système de protection sociale sur trois nouveaux principes (trois « U ») : 1) l'Universalité de la protection de toute personne à l'égard de toute situation de nature à porter atteinte à la santé ou au revenu individuel ou familial, qui signifie que tout citoyen doit être protégé contre tous les risques sociaux indépendamment de sa situation professionnelle (prestations pour tous) ; 2) l'Unité (ou Unicité) qui implique qu'il ne doit exister qu'un seul service civil chargé de gérer l'ensemble des fonds et des aides et que cette gestion doit être simplifiée grâce à l'introduction d'une cotisation unique et de prestations uniformes ; 3) l'Uniformité qui renvoie au fait que chacun doit percevoir des aides en fonction de ses besoins normaux et non en fonction de son revenu (mêmes prestations pour tous qui n'ont pas pour objectif de remplacer les revenus antérieurs).

**Tableau 1 : Les caractéristiques essentielles
des deux modèles de référence de la protection sociale**

<i>Modèle</i>	Bismarckien	Beveridgien
<i>Période historique et géographique</i>	Prusse (1883)	Angleterre (1942)
<i>Mutation économique</i>	Exode rural et révolution industrielle	Crise de 1929 et entrée dans la société de consommation
<i>Définition de l'individu</i>	Le travailleur	Le citoyen
<i>Espace de protection</i>	Le monde du travail	La société
<i>Position sociale de l'individu véhiculée par</i>	Son statut de travailleur	Son statut de consommateur
<i>Incertitude majeure</i>	L'impossibilité de travailler	L'absence de revenu
<i>Objectif principal</i>	Lutter contre les aléas professionnels	Lutter contre le chômage
<i>Logique d'assurance</i>	Professionnelle	Universelle
<i>Gestion confiée</i>	Aux partenaires sociaux	Aux élus de la nation
<i>Moyens de financement</i>	Cotisations sociales	Fiscalisation
<i>Principaux défenseurs</i>	Les syndicats	Les partis de gouvernement

Source : Batifoulier et Touzé [2000 : 38]

1.2. Qu'est-ce que la protection sociale ?

1.2.1. De la difficulté de cerner avec précision les contours d'une notion multidimensionnelle

Un rapide tour d'horizon de la littérature relative à la protection sociale donne un aperçu – non exhaustif mais très intéressant – de la difficulté de définir avec précision la protection sociale, tant les définitions données diffèrent d'un auteur à l'autre, d'un organisme à l'autre et d'un pays à l'autre. La difficulté d'un consensus de l'ensemble des intellectuels, experts et praticiens sur ce qu'est la protection sociale provient du fait que cette notion est appréhendée de manières très diverses en fonction du contexte géographique, historique, socio-culturel, idéal et disciplinaire. Par ailleurs, la multiplicité des sources sur lesquelles elle se fonde, ainsi que les modes de distribution et les circuits par lesquels s'opère la redistribution des revenus de transfert, rendent également malaisée une définition univoque de la protection sociale [Barr, 2001]. L'imprécision de ses contours oblige donc à un effort de conceptualisation qui, par nature, est nécessairement subjectif.

C'est ainsi que pour Hugounenq et Sterdyniak [2000 : 1124], « le terme de protection sociale regroupe l'ensemble des transferts socialement versés aux ménages ». Pour d'autres, « la protection sociale peut être définie comme la combinaison de diverses techniques de prise en charge de risques sociaux et de besoins sociaux à un moment donné » [Kessler, 2000 : 243]. Dans une version élargie, la protection sociale est

entendue comme ce qui permet, à côté de la famille et du marché, de gérer des projets et de lutter contre la pauvreté [Palme, 2001] et elle peut avoir des objectifs aussi divers que rechercher l'efficacité économique, réduire la pauvreté, promouvoir l'équité sociale, lutter contre l'exclusion sociale et agir en faveur de l'inclusion, ou encore encourager l'autonomie [Goodin *et al.*, 1999]. On peut enfin avancer l'idée que la protection sociale est un mécanisme de solidarité collective, largement géré par l'État qui, par la mise en place de prélèvements obligatoires, opère une redistribution des revenus qui a pour objectif de protéger tous les individus contre la survenance de risques.

À côté de ces acceptions très économicistes, certains auteurs soulignent sa dimension sociologique, en affirmant que « *la protection sociale participe de la construction du lien social à l'échelle nationale : elle relie des logiques individuelles et collectives d'action qui normalement s'excluent. Par-delà ces différenciations des formes de la protection (proportion variable, selon les pays et les périodes historiques, de l'assurance sociale, de l'aide sociale et de la mutualité), la protection sociale unit ainsi la société en faisant système* » [Barbier et Théret, 2004b : 2]. D'autres insistent sur sa dimension institutionnelle et politique en disant que « *la protection sociale est donc un système de relations, d'institutions et d'organisations dont la relation salariale, de couverture marchande des besoins domestiques, est le principe organisateur, et dont la finalité est le contrôle social de la population et de sa reproduction, via sa consommation* » [Théret, 1998 : 123]. Elle peut aussi être perçue comme un « salaire socialisé »¹² [Friot, 2000] ou encore comme un phénomène socialement construit, enraciné dans une définition conventionnelle des risques sociaux [Bonvin, 2004 : 101].

À cela s'ajoutent son enchevêtrement avec d'autres dispositifs connexes très souvent complémentaires et la confusion sémantique dont elle fait l'objet avec des termes proches tels que la politique sociale¹³, la sécurité sociale¹⁴, l'aide sociale¹⁵, l'assurance sociale¹⁶, ou encore l'État-

¹² La protection sociale est un salaire socialisé car, avec la protection sociale, il s'agit de travail subordonné et parce que la protection sociale est née et a grandi dans le conflit salarial : le salaire paie, selon Friot, non seulement le temps aliéné mais aussi le temps libre.

¹³ « Politique » vient du grec *polis*, la cité ; la *politeia* désigne l'art de gérer, d'administrer la cité, de vivre en société. « Social » vient du latin *socialis*, qui signifie « fait pour la société ». La politique sociale a donc pour objectif primaire d'organiser la société et les rapports entre ses membres. Dans son acception contemporaine, la politique sociale correspond aux actions de l'État qui visent à agir sur la situation des individus et des groupes défavorisés, en vue notamment de soutenir leurs revenus. Fondées sur l'idée que les problèmes que rencontrent certaines personnes ont un caractère collectif et doivent être traités à ce niveau, les politiques sociales regroupent l'ensemble des mesures destinées à lutter contre/atténuer les inégalités économiques et sociales créées par le fonctionnement du marché et à faciliter l'insertion des populations en situation de difficulté économique.

¹⁴ La sécurité sociale désigne la sécurité du citoyen face aux aléas sociaux, et, plus particulièrement, en France, l'ensemble des organismes qui assurent la protection des individus contre les risques famille, maladie, vieillesse et invalidité.

¹⁵ L'aide sociale désigne l'ensemble des actions publiques (ou privées) menées pour secourir les personnes indigentes et celles affectées par les difficultés économiques. Il s'agit d'une aide légale, généralement mise à la charge de l'État ou des collectivités publiques territoriales, qui se caractérise par la fourniture de prestations versées sous condition de

providence¹⁷. Elle est enfin sujette à des problèmes de traduction dans d'autres langues qui aboutissent à des difficultés de comparaison du même objet entre des pays différents.

1.2.2. Une tentative de définition de la protection sociale à partir de ses caractéristiques essentielles

Compte tenu des spécificités relatives aux deux régimes évoqués ci-dessus, on serait en mesure de donner deux définitions de la protection sociale, la première faisant état des caractéristiques fondamentales des systèmes bismarckiens et la seconde mettant en avant celles des systèmes beveridgiens. Or, chaque SNPS mêle des traits des deux régimes, ce qui conduit à définir potentiellement autant de formes de protection sociale qu'il existe de configurations nationales. Si cette option est acceptable lorsqu'on s'intéresse à un seul pays, elle est en revanche problématique dès lors que l'on s'avise d'en étudier plusieurs. Pour être pertinente, la comparaison doit donc se doter préalablement d'une définition uniforme, valable pour l'ensemble des systèmes étudiés. Il s'agit donc de repérer, au-delà de leurs particularités distinctives, les points communs que partagent tous les systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) afin de disposer d'une même base conceptuelle de la protection sociale en Europe.

Il apparaît manifestement évident que, partout, la protection sociale offre une protection contre les risques sociaux et que cette protection est, par essence, d'ordre collectif et non individuel. Parmi les quatre techniques élémentaires de protection contre le risque¹⁸ que sont la

ressources à certaines catégories de la population en vue de répondre à leurs besoins. Il s'agit d'un droit sans contrepartie (l'acquisition de ce droit n'est pas liée à la qualité de contributeur), dans la plupart des cas subsidiaire (elle n'intervient que comme « filet de sécurité », c'est-à-dire une fois épuisés tous les recours envisageables à d'autres dispositifs de protection du revenu), et dont les conditions d'attribution et les minima légaux sont fixés par l'État.

¹⁶ L'assurance est une technique de mutualisation d'un ensemble de risques par groupes ; il s'agit d'un contrat entre un assureur et un assuré portant sur des risques déterminés que l'assureur, moyennant versement de cotisations (ou de primes) de la part de l'assuré, prend en charge en cas de réalisation. Les assurances sociales, pour ce qui nous concerne plus précisément, correspondent aux assurances obligatoires contre les risques sociaux (assurances sociales professionnelles dans les régimes bismarckiens, assurances sociales nationales dans les régimes beveridgiens). L'assurance sociale est prise en charge par les employeurs et gérée par des caisses professionnelles dans les régimes dits « assurantiels » et prise en charge et gérée par les pouvoirs publics (État et/ou collectivités locales) dans les régimes dits « assistantiels ».

¹⁷ L'État-providence est une organisation sociale dans laquelle l'État, fondamentalement préoccupé du bien-être de la collectivité, se donne pour mission de produire des services non marchands, de garantir une protection sociale, de jouer un rôle de régulation de l'économie au moyen de politiques économiques et d'opérer une redistribution des richesses. L'État-providence s'oppose donc à la vision d'État-gendarme défendu par les libéraux, dans lequel l'intervention publique se limite au strict minimum (police, armée, justice). Dans l'État-providence, l'État doit assurer à tous les citoyens une protection contre les risques majeurs de la vie et permettre à chacun d'entre eux de satisfaire ses besoins fondamentaux.

¹⁸ Le risque est compris comme « un événement futur, certain [...] ou incertain, qui lorsqu'il survient, engendre un préjudice » [Caire (Gilles), 2002 : 9].

prudence, la responsabilité, la prévoyance et la solidarité¹⁹, seules la prévoyance – sous la forme de l'assurance – et la solidarité constituent les mécanismes de base de la protection sociale. Bien qu'ils reposent sur des logiques différentes, ces deux mécanismes fonctionnent sur le mode de la redistribution²⁰. En réalisant le transfert de ressources entre catégories ou groupes sociaux, l'assurance et la solidarité mettent en effet en œuvre un même principe redistributif. **La redistribution est donc la première caractéristique essentielle de la protection sociale.** Par ailleurs, celle-ci s'exerce dans les limites géographiques du territoire national²¹, notamment parce que la redistribution à l'échelle du pays permet de maintenir l'unité et la cohésion nationales. **L'ancrage national constitue de fait la seconde caractéristique essentielle de la protection sociale.** Finalement, la protection sociale peut se définir comme une institution de couverture des risques sociaux qui, par les droits sociaux qu'elle accorde aux citoyens d'une même communauté nationale, assure la cohésion sociale de la nation et qui, par la réallocation des ressources entre catégories de la population, garantit la sécurité financière de celles dont les conditions matérielles d'existence sont affectées par la survenance d'un risque.

1.3. Crise et mutation des systèmes de protection sociale

Nous venons d'indiquer que la caractéristique commune de tous les systèmes nationaux réside dans le fait que la protection sociale y est redistributive et circonscrite à l'échelle de la nation. Malgré les actions européennes en faveur d'une plus grande harmonisation des systèmes, la tendance n'est pas à la remise en cause de la dimension nationale. Les États ont en effet conservé, jusqu'à aujourd'hui, la compétence dans la définition de leurs politiques sociales ainsi que dans la gestion et l'administration de leur système de protection sociale. La dimension redistributive, en revanche, fait l'objet de vifs débats. Si la redistribution perdure, celle-ci ne vise plus tant à garantir le revenu des allocataires qu'à favoriser leur retour sur le marché du travail. La transformation de la logique sous-jacente au principe redistributif consacre la mutation de systèmes de protection sociale soumis à un ensemble de problèmes générés par la crise profonde

¹⁹ La prudence cherche à éviter les comportements à risque ; la responsabilité est la faculté de demander réparation lorsqu'une personne cause un préjudice à une autre et permet ainsi un transfert de charges ; la prévoyance, qu'elle soit individuelle par la technique du report de ressources entre périodes ou collective via la technique de l'assurance, repose sur l'anticipation des conséquences d'un risque éventuel par un effort contributif préalable ; enfin, la solidarité consiste soit en un principe d'entraide (lorsqu'elle renvoie à l'idée d'une dépendance mutuelle), soit en une aide (dans le cas de l'altruisme fondé sur le respect de l'autre) [Caire (Gilles), 2002].

²⁰ La redistribution est une opération effectuée par les administrations publiques consistant à modifier la répartition primaire des revenus en vue notamment d'atteindre une plus grande justice sociale.

²¹ Avoir un espace national d'application ne signifie pas que la redistribution ne peut pas s'exercer à des niveaux territoriaux inférieurs (régional, communal, familial).

que ces derniers traversent depuis les années 80. Cette crise appelle un besoin de réformer la protection sociale pour qu'elle s'adapte aux nouvelles exigences qui se font jour et qui se traduisent par le développement d'une protection sociale active.

1.3.1. La crise : une protection sociale inadaptée aux exigences nouvelles

Le ralentissement des gains de productivité dès la fin des années 1960, conjugué à la dégradation du système monétaire international en 1971 et au premier choc pétrolier de 1973, ont contribué à l'apparition du chômage à partir du milieu des années 1970 ; celui-ci n'a cessé de croître depuis, sous l'effet notamment du second choc pétrolier, mais également du contre-choc pétrole/dollar de 1986, des tensions inflationnistes et des déréglementations financières qui ont suivi, ainsi que sous l'effet de la progression de l'intégration européenne, de l'effondrement du bloc de l'Est, de la première guerre du Golfe et de la crise économique de 1993 [DARES, 2003].

L'augmentation sensible du chômage s'est traduite, dans un premier temps, par un gonflement sans précédent des effectifs de demandeurs d'emploi inscrits aux régimes d'assurance chômage. Au fur et à mesure que le taux de chômage se maintient à des niveaux élevés sans jamais véritablement connaître d'inflexion significative, il pèse lourdement sur les finances des systèmes de protection sociale. D'une part, les prestations chômage versées ne cessent d'augmenter alors que l'assiette contributive ne s'élargit guère. D'autre part, les réformes successives du régime d'assurance chômage en vue de rétablir l'équilibre des comptes engendrent un déversement important de chômeurs vers le régime d'assistance ou à l'aide sociale. Dans un second temps, elle entraîne le délitement des carrières professionnelles stabilisées : à la norme de l'emploi stable (le salarié sous CDI à temps plein) se substituent peu à peu les emplois atypiques à durée de travail variable et partielle. Les contrats précaires et souvent mal rémunérés occupent une place de plus en plus importante, alors que, dans le même temps, le modèle du « *male breadwinner* » (l'homme « gagne-pain » de la famille qui, par son travail, est le principal apporteur de ressources, alors que la femme continue de s'occuper du foyer et des enfants) s'efface peu à peu devant l'émergence du travail féminin. Le travail devient alors une variable d'ajustement, ce qui traduit une plus grande instabilité/précarité de l'emploi (augmentation du volume des contrats à durée déterminée, de l'intérim, du temps partiel contraint,...).

La crise de l'emploi de la fin des années 70 a donc fait voler en éclats le compromis fordiste qui caractérisait la période des Trente glorieuses, reliant emploi stable et protection sociale. La déstabilisation de l'emploi a induit une déstabilisation des systèmes de protection

sociale un peu partout en Europe, surtout dans les modèles bismarckiens qui sont bâtis sur une relation étroite au travail. Les modèles qualifiés de beveridgiens n'ont pas été épargnés pour autant et, bien que touchés à des degrés divers et généralement moindres, ils ont dû faire face au même problème, celui d'une dissymétrie entre les évolutions de l'emploi et des marchés du travail et celles des garanties offertes par le système de protection sociale. Les mutations du travail (flexibilité accrue de la main d'œuvre, nouvelles formes d'organisation du travail,...) et les évolutions intervenues sur les marchés du travail (féminisation, précarisation croissante, déclin du salariat, éclatement du marché du travail et segmentation accrue²²) sont venues bouleverser profondément les structures de la protection sociale. Les systèmes de protection sociale sont mis à mal par une diversification des formes d'emploi (formes particulières, temps partiel, atténuation de la frontière entre salarié et travailleur indépendant, travailleurs pauvres) et des modes de vie qui oblige à rechercher de nouveaux principes en matière de place du travail, de l'emploi et de l'activité, et conduit à une interrogation sur les formes de garanties de revenu [Belorgey, 2002].

L'adaptation et la modernisation des systèmes de protection sociale sont ainsi devenues, depuis la fin des années 80 surtout, un enjeu majeur des politiques gouvernementales. La réforme des systèmes est perçue comme une nécessité pour assurer leur pérennité. Or, l'intensification de la concurrence accentue la recherche de compétitivité et donne la priorité à la maîtrise budgétaire et à la « responsabilisation » des individus. Confrontées au chômage de masse et de longue durée, les économies européennes ont dès lors opté pour une vision libérale qui implique une moindre générosité des systèmes de protection sociale. L'avènement du grand mouvement de libéralisation engagé dès la fin des années 1970 se concrétise ainsi, dans le domaine social, par un désengagement de l'État et par une mise en cause des dispositifs publics de protection sociale. Il y a en effet un effritement des garanties sociales sous l'effet de pressions budgétaires accrues qui se traduisent par un durcissement des conditions d'éligibilité aux droits sociaux, notamment via l'allongement de la période de cotisation obligatoire, mais également une réduction du niveau de la prise en charge publique, un renforcement des responsabilités individuelles avec le développement des mécanismes de couverture complémentaires volontaire et privés et le passage d'une gestion publique à une gestion privée [Chapon, 2003].

²² Le marché du travail est aujourd'hui éclaté en quatre grands segments : 1) le segment stable et du chômage provisoire, où prévaut le mécanisme de l'assurance classique face à un chômage frictionnel ; 2) le segment mouvant, où il y a alternance rapide entre période d'emploi et période de chômage avec des droits à allocations insuffisants du fait de cotisations préalables insuffisantes et dont le niveau peut aboutir à désinciter à la reprise d'un travail ; 3) le segment de l'exclusion, caractérisé par le chômage récurrent et des probabilités de sortie du chômage qui s'amenuisent avec la durée ; 4) enfin, le segment initial des jeunes demandeurs d'emploi avec une formation non adaptée au marché du travail [Chertier, 2000].

1.3.2. Les évolutions : vers une protection sociale plus active

Pendant la période des Trente glorieuses, la déconnexion entre la protection sociale et le marché du travail était suffisamment prononcée : à côté d'un marché du travail qui fournissait l'essentiel des revenus grâce aux salaires tirés de l'exercice d'un emploi coexistait une protection sociale garante du revenu en cas d'impossibilité de se le procurer sur le marché du travail pour cause d'absence de travail, ou de situation de maladie, d'invalidité, de vieillesse,... Cette conception a commencé à changer à partir des années 1980-1990 et, au processus de démarchandisation de la force de travail qui prévalait jusqu'alors, a succédé une tendance inverse à la remarchandisation qui vise à reconnecter protection sociale et marché du travail.

Considérée comme un facteur de blocage à la croissance et supposée favoriser les comportements d'« assistés », la protection sociale s'est donc vue assigner une nouvelle fonction, celle d'une réintégration des sans emploi et des exclus sur le marché du travail. La crise fordiste du début des années 80 s'est ainsi accompagnée d'une redéfinition des fonctions de la protection sociale : à sa vocation redistributive originelle s'est progressivement adjoint un objectif de réinsertion professionnelle [C. Euzéby, 2004a, 2004b : 106]. Alors qu'« *historiquement, les systèmes de protection sociale ont été construits pour répondre aux problèmes de discontinuité de revenus ou d'exclusion engendrés par les modes de fonctionnement des marchés du travail* » [Freyssinet, 2002b : 155], désormais, la protection sociale ne constitue plus seulement un instrument de soutien des revenus, mais elle se doit d'inciter au retour à l'emploi : **on passe ainsi de systèmes basés sur une logique d'aide au revenu à des systèmes orientés vers la réintégration des sans emploi sur le marché du travail.**

Les actions de stimulation de la demande globale et d'accroissement de l'emploi dans le secteur public, génératrices de stagflation et de croissance de la dette nationale, et l'échec des politiques de baisse et de redistribution de l'offre de travail se sont soldés par l'accent dorénavant mis sur des stratégies plus structurelles axées sur l'aide à la réinsertion, des mesures de flexibilité et d'incitations, ainsi qu'un renforcement des contrôles [Goul Andersen, 2002 : 105]. La protection sociale ne peut plus se contenter simplement de distribuer passivement des revenus ; elle se doit désormais de jouer un rôle actif dans l'insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi. Si les objectifs de lutte contre la pauvreté et/ou de correction des inégalités de revenus demeurent, ceux-ci tendent de plus en plus à être relégués au second plan. Le conditionnement du versement des prestations change de nature : auparavant octroyées sous réserve de contribution préalable ou sous condition de ressources, les prestations sociales sont

dorénavant également versées sous condition de respect d'une obligation – généralement d'une obligation de recherche active d'un travail et d'acceptation de l'emploi proposé ou trouvé. Cette tendance commune à l'échelle de l'Union permet d'établir le constat que tous les systèmes de protection sociale européens sont devenus plus intégratifs, donc qu'ils ont de plus en plus vocation à réintégrer dans l'emploi les bénéficiaires de prestations sociales.

Dès lors, l'intervention gouvernementale ne vise plus tant à garantir la sécurité du revenu qu'à promouvoir l'emploi, ce qui explique que les systèmes de protection sociale sont passés, depuis vingt ans, d'une logique de protection des citoyens contre les aléas du marché du travail à une logique de promotion de l'emploi des jeunes, d'accroissement du taux d'emploi des femmes, d'augmentation du taux d'activité des travailleurs âgés, de réduction du coût du chômage et d'incitations à la reprise d'un emploi via la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail, de crédits d'impôts, de subventions aux entreprises pour alléger les cotisations sociales et de mesures de lutte contre l'exclusion sociale [Bonoli et Sarfati, 2002]. Le retour à l'emploi est, de fait, devenu le leitmotiv des politiques d'assistance et de protection sociale, corollaire d'un processus de « remarchandisation » qui tend à se renforcer de plus en plus. La séparation assez nette qui existait entre l'emploi et la protection sociale pendant l'« âge d'or du capitalisme » a été remise en cause et la forte « démarchandisation » de la force de travail qui prévalait depuis la fin de la seconde guerre mondiale n'est donc plus de mise.

Tableau 2 : Logique, objectif et instrument de la protection sociale dans les « anciens » et dans les « nouveaux » systèmes

	Logique	Objectif	Instrument
« Anciens » systèmes de PS	Aide au revenu	Garantir le revenu	Redistribution
« Nouveaux » systèmes de PS	Réintégration sur le marché du travail	Favoriser le retour à l'emploi	Activation

Source : auteur

1.4. Les liens de la protection sociale avec les autres domaines de la vie sociale

Au-delà de l'empiètement de la protection sociale dans le champ des assurances sociales, et la confusion qu'elle suscite avec les dispositifs d'assistance ainsi qu'avec l'aide sociale, celle-ci entretient également des liens étroits avec, d'une part, le marché du travail, l'emploi et les politiques de l'emploi et, d'autre part, avec l'État et la sphère économique. Ces relations ont eu

tendance à se transformer sous l'effet de l'entrée en crise de la protection sociale au cours des années 80 et a modifié en profondeur leurs liens au cours de la décennie 90.

1.4.1. *La relation de la protection sociale au marché du travail et à (la politique de) l'emploi*

La protection sociale est toujours reliée, d'une manière ou d'une autre, au marché du travail, ne serait-ce que pour ses sources de financement. Les entreprises et leurs salariés sont en effet les principaux contributeurs au financement du système de protection sociale, et ce aussi bien directement dans les régimes bismarckiens qu'indirectement dans les régimes beveridgiens²³. La protection sociale dépend également du volume de l'emploi et, corollairement, du niveau du chômage²⁴. La protection sociale est enfin liée à la politique publique de l'emploi, plus particulièrement au niveau des dépenses consacrées à l'indemnisation des chômeurs²⁵. Pour lutter contre le chômage, « *les dirigeants ont à leur disposition un éventail de politiques et d'institutions qui ont pour but d'aider les chômeurs, soit en les protégeant contre une baisse temporaire de leurs revenus et de leur consommation, soit en facilitant leur réinsertion sur le marché du travail* » [Riboud, 2001 : 156]. Le premier type de mesures, qualifiées de politiques passives de l'emploi, cherchent à rendre socialement acceptable le chômage, soit en assurant une garantie de revenu (indemnisation des chômeurs), soit en tentant de le réduire par des incitations au retrait de la population active [Freysinet, 2002c]. Les secondes, rangées dans la catégorie des politiques actives de l'emploi, visent à exercer un effet positif sur le niveau de l'emploi en régulant le marché du travail et ont pour but de remédier au chômage en facilitant la réinsertion professionnelle, via une pluralité de dispositifs

²³ Dans les régimes bismarckiens, la protection sociale est liée au marché du travail par le salaire qui est à l'origine de la cotisation sociale. Elle est en revanche davantage séparée du marché du travail dans les régimes beveridgiens où le financement du système repose essentiellement sur l'impôt. La protection sociale n'existe cependant, dans les deux cas, que si l'on dispose des fonds nécessaires à son financement, fonds dont la collecte s'effectue auprès des citoyens-contribuables (imposition fiscale) et/ou auprès des salariés et des entreprises (imposition sur le travail et sur le capital). Les entreprises et les ménages participent donc toujours au financement de la protection sociale, soit directement par le biais de la cotisation sociale (cotisation sociale employeur et cotisation sociale salarié), soit indirectement par la voie de la fiscalité (imposition sur les bénéfices des personnes morales, imposition sur le revenu des personnes physiques).

²⁴ La protection sociale est connectée à l'emploi avant tout par le nombre des chômeurs. Plus il y a de chômage, plus le volume des dépenses consacrées à l'indemnisation a en effet tendance à croître. Et quand bien même des mesures sont mises en place en vue de durcir les conditions d'attribution des allocations chômage, la sortie des chômeurs du système d'indemnisation (ou leur non entrée dans le système) se traduit par leur déversement vers des dispositifs d'assistance, ce qui signifie leur report sur les budgets publics de l'aide sociale. Par ailleurs, un chômage plus important implique une baisse de la demande des sans emploi, d'où une diminution de la consommation et finalement un ralentissement de la croissance.

²⁵ Pour qualifier un individu de chômeur, nous retenons la définition officielle qui en est généralement donnée dans les pays de l'OCDE. Un chômeur, au sens du Bureau International du Travail (BIT), est un individu qui : 1) est sans travail (donc dépourvu d'un emploi salarié ou non salarié rémunéré) ; 2) n'a pas exercé une activité professionnelle rémunérée d'au moins une heure pendant la période de référence de l'enquête (la semaine) ; 3) est à la recherche d'un emploi ; 4) est immédiatement disponible pour travailler.

tels que les services d'assistance à la recherche d'emploi, les programmes de formation, les subventions à la création d'emploi et les créations directes d'emploi ou encore les aides à la création d'entreprise. La protection sociale, en garantissant le revenu, se place d'emblée dans le champ des politiques passives de l'emploi. Les dispositifs d'assurance-chômage sont, quant à eux, pleinement illustratifs de cette « imbrication », dans la mesure où ils mêlent à l'exigence de fournir une protection sociale aux chômeurs celle de favoriser leur réinsertion professionnelle [Tuchszirer, 2000 : 33].

Figure 1 : L'ancienne « imbrication » de la protection sociale et de la politique publique de l'emploi

<i>Protection sociale</i>					Chômage (indemnisation) = Politique passive (revenus de remplacement)	Politique active (mesures de réinsertion sur le marché du travail)
Santé/ maladie	Famille	Retraite/ vieillesse	Pauvreté/ exclusion sociale	<i>Politique publique de l'emploi</i>		

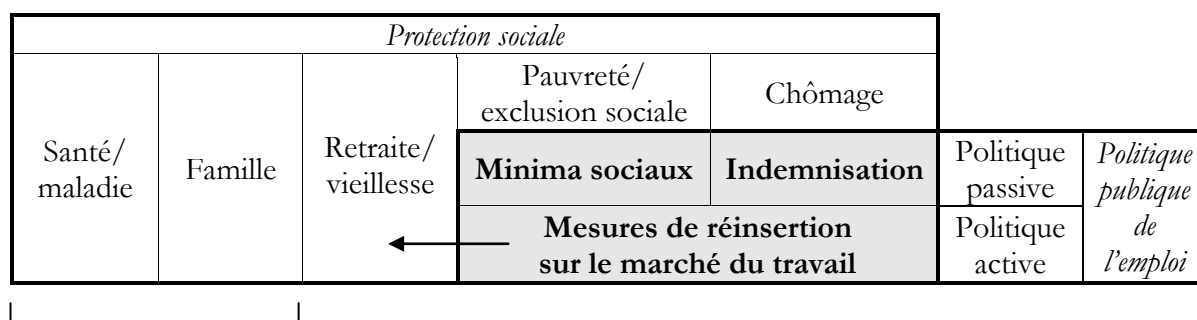
Source : auteur

Le passage à une protection sociale active est cependant venu quelque peu chambouler cette configuration. L'insuffisance des politiques de création d'emploi s'est traduite par un revirement de la politique de l'emploi en direction de mesures d'activation orientées sur l'encouragement de l'offre de travail à reprendre un emploi, et ce via des « *dispositifs d'accompagnement des personnes [qui] sont les seuls instruments susceptibles d'être suffisamment individualisés et de tenir compte des parcours professionnels [et des] dispositifs fiscaux d'incitation monétaire [qui sont] les seuls instruments qui peuvent être ciblés plus ou moins sur les bas revenus [...]* » [L'Horty, 2001 : 91]. L'activation de la protection sociale a donc consacré le déplacement des frontières de la protection sociale et a conduit à sa pénétration de plus en plus forte au sein de la politique de l'emploi. La protection sociale n'est plus perçue aujourd'hui comme une simple « béquille » du système socio-économique mais en tant que véritable adjuvant au marché du travail et a vocation à concerner toutes les personnes sans emploi aptes au travail²⁶. Dans le domaine de la protection sociale,

²⁶ Sont considérées comme aptes au travail toutes les personnes qui disposent des capacités physiques et des facultés mentales pour exercer une activité professionnelle, autrement dit celles dont l'autonomie d'existence n'est pas réduite

l'activation concerne surtout l'indemnisation du chômage, les dispositifs de la politique de l'emploi et les prestations d'assistance et de solidarité ; c'est la raison pour laquelle nous prenons pour catégories de référence de notre étude celle des chômeurs indemnisés mais également celle des bénéficiaires de minima sociaux²⁷. L'activation est une tendance qui se diffuse progressivement vers les risques « pauvreté/exclusion sociale » et « retraite/vieillesse ». Les prestations familiales et la protection contre les risques relatifs à la santé, dont l'évolution est guidée par des variables démographiques et macro-économiques, sont en revanche de plus en plus universelles et déconnectées de l'emploi et, pour cette raison, pour l'heure encore relativement épargnées par le phénomène de l'activation [Freyssinet, 2002b : 156].

Figure 2 : La nouvelle « imbrication » de la protection sociale et de la politique publique de l'emploi



Légende :

- Domaine de la protection sociale en direction duquel la politique de l'emploi se déploie
- Domaines « exclus » (pour l'instant) du phénomène de l'activation de la protection sociale

Source : auteur

au point qu'elle nécessite l'intervention d'une institution ou d'un tiers pour les prendre en charge ou leur fournir une aide extérieure.

²⁷ L'objet de notre étude étant l'indemnisation du chômage et l'aide sociale, nous ne nous intéressons donc qu'aux prestations chômage (régimes d'assurance et d'assistance) et aux prestations d'aide sociale ou d'assistance versées aux allocataires, en ne prenant toutefois en considération que les personnes d'âge actif aptes au travail. Notre population est ainsi composée des chômeurs considérés comme tels *stricto sensu* – c'est-à-dire déclarés, inscrits et indemnisés, donc bénéficiaires du régime d'assurance-chômage ou du régime d'assistance. Nous y ajoutons l'ensemble de ce que nous qualifions de « chômeurs potentiels », autrement dit, tous les individus classés dans la catégorie « inactifs » (et donc non considérés comme chômeurs car non intégrés dans le calcul des statistiques du chômage), mais qui, compte tenu de leur situation par rapport au marché du travail, possèdent les capacités d'exercer une activité professionnelle. Sont donc intégrées dans cette classification toutes les personnes qui perçoivent des allocations, soit au titre du chômage, soit au titre de l'aide sociale. Il s'agit donc de tous les actifs (personnes âgées 15 à 65 ans) dont les facultés mentales et les aptitudes physiques ne sont pas dégradées au point qu'elles empêchent tout exercice d'une activité professionnelle.

L'extension du champ d'action de la politique de l'emploi est corrélative à l'étendue du domaine d'application de la transformation de logique de la protection sociale : plus la protection sociale est active, plus l'activation englobe de grands risques de la protection sociale et concerne donc davantage d'individus bénéficiaires de dispositifs de protection contre ces risques que la politique de l'emploi considère alors comme nouveaux publics visés par les mesures de réinsertion professionnelle. **Avec l'activation, la distinction entre politique passive et politique active de l'emploi n'a plus de sens et devient de fait caduque.**

1.4.2. La relation de la protection sociale à l'État et à l'économie

Les pays développés à économie de marché sont structurés par deux grands systèmes de régulation de l'activité économique que sont le marché et l'État. Le premier a traditionnellement été considéré comme n'ayant pas de lien direct avec la protection sociale. Le marché a en effet une fonction qui se limite à assurer la répartition primaire des ressources entre les agents. L'État, en revanche, entretient une relation d'union avec la protection sociale, relation qui fonde l'État-providence – ou État social²⁸ – dont la nécessité s'explique par l'activité incompressible de l'État [Ferge, Kolberg, 1992a : 7] et dont la forme moderne résulte d'une alliance entre l'assurance sociale et l'assistance [Barbier, Théret, 2001 : 139]. L'État tente de rétablir un certain « équilibre social » en opérant, par la centralisation des ressources et leur redistribution, une réduction des écarts de revenus, conséquences des positions inégales occupées par les agents sur le marché où ils prennent des décisions décentralisées. La protection sociale est liée à l'économie par sa capacité de reproduction de la main d'œuvre et liée à l'État dans la mesure où l'ordre politique est l'instrument qui autorise cette reproduction. La protection sociale offre donc une protection contre le risque de dissolution de la société²⁹ que fait courir le désencastrement hors du social d'un ordre économique qui, en plus de soumettre l'ordre domestique à la logique marchande, provoque la rupture du lien social en se désolidarisant de l'ordre politique [Théret, 1997a : 204]. Elle maintient le lien qui unit l'économie et le politique et contribue ainsi à pérenniser le système économique des sociétés capitalistes. Si l'État-providence ne se résume pas seulement à l'État mais se réfère également à la société civile [Kaufmann, 2001 : 17], il est clair qu'il y renvoie

²⁸ Le terme « État-providence » est propre au vocabulaire français. L'État social, quant à lui, est un terme générique qui permet de prendre en compte les dénominations et déclinaisons nationales de l'État-providence : *Welfare State* en Grande-Bretagne, *Sozialstaat* en Allemagne, *État-providence* en France, *Verzorgingsstaat* aux Pays-Bas, *Folkhemmet* en Suède, ... [Leibfried, Obinger, 2001 : 1].

²⁹ Il faut entendre ici la « société » comme « *un regroupement géographique d'individus, de ressources productives et de moyens de production* » [Batifoulier et Touzé, 2000 : 11].

prioritairement, notamment parce que les pouvoirs publics (le gouvernement et/ou le parlement) ont un rôle décisionnel prépondérant dans l'administration du système : c'est en effet l'État qui décide de l'essentiel, qui définit et fixe le montant des prestations et des cotisations et qui contrôle ou conserve un droit de regard sur les caisses professionnelles lorsque ces dernières ont en charge la gestion des dispositifs de protection sociale [Murard, 2004 : 78]. L'État doit donc demeurer le point de départ de l'analyse [Kennett, 2001b : 144] à partir duquel peut être appréhendée la protection sociale.

Cette perspective doit toutefois être repensée sous un autre angle depuis l'entrée en crise de la protection sociale. La transformation du lien entre protection sociale, marché du travail et politique de l'emploi a en effet induit une redéfinition de la relation unissant la protection sociale à l'État (démocratique) et à l'économie (de marché). Le début du XX^{ème} siècle avait vu l'émergence des États-nations et, avec elle, le développement des grandes fonctions étatiques. Après un centenaire marqué par l'accroissement du rôle, de la place et des interventions de l'État, corrélatif au développement du capitalisme, la fin de ce siècle a été ébranlée par la réduction de l'interventionnisme étatique, tout autant dans la sphère économique que dans la sphère sociale. Le mouvement de libéralisation de la protection sociale entamé dans les années 80 s'accompagne d'un désengagement progressif de l'État et d'une remise en cause de l'État-providence au profit d'un État social actif. L'on assiste alors au passage d'une vision keynésienne, où l'État doit veiller à corriger les distorsions du marché afin d'assurer la cohésion sociale de la nation, à une vision libérale, où le marché doit prédominer et fonctionner librement sans entraves des interventions publiques. L'action publique change alors de forme : l'État n'intervient dorénavant plus en vue de suppléer les carences du marché, mais dans l'optique de lui apporter un soutien ; il doit lui être complémentaire et non s'y substituer. **L'État doit donc être au service de l'économie.** Cette position renouvelée de l'État dans la vie économique se traduit par la nouvelle fonction qui lui est assignée en matière de protection sociale. Désormais, l'État n'a plus vocation à secourir tout le monde. S'il se doit d'assurer la sécurité du revenu aux personnes inaptes au travail, il doit en même temps favoriser, par des mesures de réinsertion dans l'emploi, l'autonomie de celles qui sont aptes au travail. Le marché doit redevenir le lieu sur lequel les individus en capacité de travailler ont à se procurer les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins et au paiement des cotisations ou des primes d'assurance pour la couverture des risques qu'ils encourent. L'État, de son côté, a pour mission de rendre effective la volonté de reprendre un emploi, soit par des mesures qui éveillent, stimulent et entretiennent le désir de travailler, soit par des mesures qui y obligent. Au-delà des changements qui affectent les droits sociaux des

travailleurs, nous assistons donc à une **transformation de logique de la protection sociale des sans emploi**. Aux réformes axées sur le durcissement des conditions d'admission et celles d'attribution des prestations, dont l'objectif principal consiste en la réduction du coût de la protection sociale, s'adjoignent en effet des mesures visant à **accroître l'efficacité du système par la réintégration des sans emploi sur le marché du travail**.

2. LA PROBLEMATIQUE

2.1. Les problèmes soulevés

2.1.1. *Les principales questions posées*

Les transformations qu'a subies la protection sociale invitent à nous questionner sur les nouveaux objectifs, les nouvelles logiques et les nouvelles formes que prennent les systèmes depuis quelques années. À partir du constat, généralisable à l'ensemble des pays européens, d'une protection sociale plus active, nous sommes en effet en droit de nous demander quelles sont les raisons, les manifestations et les conséquences de cette transformation des systèmes de protection sociale.

Cela nous amène à mettre l'accent sur trois interrogations fondamentales :

- d'une part, pourquoi les systèmes de protection sociale ont-ils connu un tel bouleversement ? Quels ont été les raisons et les principaux facteurs de leur transition vers une dimension de réintégration en emploi qui s'adjoint progressivement à leur objectif redistributif ?
- d'autre part, comment celle-ci s'est-elle traduite ? Quelles ont été les conséquences de ce passage à des systèmes de plus en plus orientés vers la réinsertion sur le marché du travail des sans emploi ? En quoi cette orientation a-t-elle favorisé l'émergence de politiques de retour à l'emploi de plus en plus contraignantes et conduit-elle à un risque de glissement des modèles vers des stratégies davantage empreintes du *workfare* anglo-américain ?
- enfin, quel avenir peut-on postuler aux systèmes nationaux de protection sociale, compte tenu notamment de l'élargissement de l'UE ? Quelles stratégies sont envisageables à l'échelle de l'Union afin de sauvegarder nos systèmes de protection sociale ? Comment

assurer une protection sociale « intégrative », à la fois efficace et équitable, économiquement et financièrement viable mais en même temps respectueuse des droits et de la dignité des hommes et des principes de solidarité et de justice sociale ?

Ces trois interrogations peuvent être reformulées de la façon suivante :

- comment la dynamique d'évolution du capitalisme, sous l'effet de la crise du fordisme, s'est-elle traduite dans les transformations des systèmes de protection sociale au niveau européen ?
- en quoi l'orientation des systèmes de protection sociale européens vers un même objectif fonctionnel de réintégration dans l'emploi indique-t-elle une tendance commune au rapprochement de ces systèmes ?
- dans quelle mesure ce rapprochement est-il toutefois limité par les phénomènes de *path dependency* (dépendance de sentier) et en quoi le poids de la culture et de l'histoire joue-t-il un rôle dans le ralentissement du processus de convergence des modèles ?
- de quelle façon et jusqu'à quel point l'influence des représentations véhiculées par l'idéologie libérale actuellement dominante risque-t-elle cependant de conduire à accentuer cette tendance au rapprochement des modèles ?
- est-il possible de penser l'avenir des systèmes de protection sociale européens intégratifs dans un contexte post-fordiste libéral ou faut-il nécessairement passer à un autre mode de régulation pour assurer le maintien de nos systèmes à des niveaux élevés ?

2.1.2. *Le positionnement du problème*

La crise du système fordiste n'a fait que révéler l'inadaptation des systèmes de protection sociale, plus particulièrement de ceux fondés sur la norme de l'emploi stable, à savoir les modèles d'inspiration bismarckienne. Elle est sans conteste à l'origine des mutations structurelles et institutionnelles qui ont affecté la protection sociale depuis vingt ans. Auparavant guidés par le souci de garantir un revenu aux personnes sans emploi, ces systèmes ont été « instrumentalisés » depuis. La fonction de redistribution des revenus n'a pas disparu, mais celle-ci tend de plus en plus à s'effacer au profit d'un resserrement des liens entre la protection sociale et le marché du travail. En même temps que les garanties de revenu offertes par la protection sociale deviennent plus ciblées sur les plus nécessiteux, ces garanties s'inscrivent dans une perspective grandissante

d'intensification de la conditionnalité du versement de la prestation. Nous avons affaire alors à un double mouvement : en même temps que la fonction redistributive tend à s'affaiblir, la fonction intégrative s'inscrit dans une logique d'accentuation des obligations et des contraintes pesant sur les chômeurs et les allocataires de minima sociaux. Le processus de ciblage des populations prioritairement bénéficiaires des prestations sociales se double ainsi de l'exercice d'une pression accrue sur ces mêmes populations pour qu'elles adoptent une démarche active de retour à l'emploi.

Cette évolution des systèmes vers l'application des principes d'une protection sociale plus active ne s'est cependant pas traduite de la même façon dans chaque pays européen. S'il y a bien eu, dans une certaine mesure, convergence des modèles [Bouget, 2001 ; Chapon, 2003], celle-ci ne s'est pas fondamentalement accompagnée d'une remise en cause des principes culturels et des fondements historiques et institutionnels propres à chaque système. Autrement dit, jusqu'à présent, cette nouvelle orientation commune ne s'est guère opérée selon les mêmes modalités au sein de chaque pays de l'Union [Barbier, 2002a]. Dans le même temps, les effets d'imitation et de transposition, dans un pays, des réformes à l'œuvre dans d'autres pays, où celles-ci ont pu conduire à rendre la protection sociale plus efficace en matière de retour à l'emploi, indiquent qu'une dynamique de rapprochement des modèles est envisageable à plus long terme. Elle est d'ailleurs déjà bien engagée grâce, notamment, à la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et aux stratégies de *benchmarking* qui, en exerçant un impact fort sur la diffusion des idées, favorisent la convergence vers une même forme d'État social actif.

2.1.3. *La question centrale*

Notre principale interrogation porte donc sur le fait de savoir **pourquoi les systèmes de protection sociale européens ont**, au cours des décennies 80 et 90, progressivement **basculé vers une logique de réintégration des sans emploi sur le marché du travail** et de déterminer **les facteurs qui poussent ces systèmes à se diriger vers un modèle « libéral »,** du type anglo-saxon, **ou vers un modèle « social-libéral »,** à l'instar du modèle scandinave.

2.2. La thèse

2.2.1. *Le point de départ de l'analyse*

Le point de départ de notre analyse réside dans l'idée que **la crise du modèle fordiste d'emploi et de protection sociale**, caractérisée par une tendance à la flexibilité dans tous les domaines économiques et sociaux [Roobeek, 2001], **est à l'origine du passage d'une protection sociale fondée sur le principe de l'AIDE AU REVENU à une protection sociale désormais marquée par une logique de REINTEGRATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL des sans emploi.**

2.2.2. *L'idée défendue*

Notre dessein est alors de montrer que **l'affaiblissement de la FONCTION D'AIDE AU REVENU de la protection sociale au profit d'une FONCTION DE REINTEGRATION DANS L'EMPLOI** a tout lieu de se traduire par une **reconfiguration des systèmes en faveur du MODELE DU WORKFARE ANGLO-AMERICAIN**, processus qui est d'ailleurs déjà à l'œuvre dans bon nombre de pays européens.

Cette visée appelle cependant des précisions importantes. Afin de ne pas se méprendre sur les intentions liées à la recherche que nous entreprenons, il convient de faire mention des directions dans lesquelles nous ne souhaitons pas engager notre étude et de deux travers que nous voulons absolument éviter. D'une part, nous ne percevons pas cet affaiblissement comme le signe d'une disparition de la dimension redistributive, ni même fondamentalement sa remise en cause, mais seulement comme un effacement de cette fonction derrière une logique (ré)intégrative qui devient, en tous cas pour les sans emploi, manifestement prioritaire. Cela ne signifie donc pas que la réintégration en emploi des chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux soit aujourd'hui le seul but que se fixent les systèmes de protection sociale, mais simplement que cet objectif tend à prendre progressivement le pas sur celui de la fourniture d'une garantie de revenu et d'une protection contre le risque de chômage ou d'inactivité : **la protection sociale devient ainsi un instrument au service de l'emploi et du marché du travail.** D'autre part, nous ne postulons pas de lien de cause à effet direct entre une protection sociale plus active et orientée vers l'emploi et l'adoption, dans certains cas, de mesures de *workfare*, car ce n'est pas parce que les systèmes deviennent plus (ré)intégratifs qu'ils versent tous nécessairement dans une

version (ultra)libérale de l'activation. Nous posons juste que le basculement d'une logique redistributive à une logique (ré)intégrative s'est accompagnée, dans de nombreux pays et de manière croissante, par un **processus de renforcement des conditions d'éligibilité à prestation**. Or, cette intensification des exigences pesant sur les sans emploi se concrétise très souvent par la mise en œuvre de dispositifs qui mettent l'accent sur l'exercice d'un travail, faisant dorénavant de **l'aide au revenu** une aide de plus en plus **conditionnée au respect d'une obligation de retour en emploi**.

2.2.3. L'originalité de la recherche doctorale entreprise

Nous sommes amenés à reconnaître qu'en ce qui concerne la protection sociale, des analogies fortes existent entre les différents pays européens sur le but poursuivi (favoriser le retour à l'emploi) et sur les instruments employés en vue d'y parvenir (principalement l'activation), alors que des dissimilarités importantes subsistent quant aux méthodes appliquées et aux principes qui les guident. Aussi, bien que la remise sur le marché du travail des sans emploi soit un objectif dorénavant clairement affiché par l'ensemble des États membres de l'UE, la mise en œuvre des mesures de réinsertion dans l'emploi n'emprunte pas partout les mêmes voies ni ne s'effectue selon les mêmes modalités. Le niveau d'analyse intéressant est alors celui de la confrontation entre un instrument partagé par tous et des méthodes propres à chacun, autrement dit celui de la dialectique entre le niveau de la **convergence des moyens utilisés à l'échelle européenne** et celui de la **divergence des modalités de mise en œuvre de ces moyens aux échelons nationaux**.

La dynamique de la protection sociale en Europe est donc ambiguë car elle met à jour à la fois un mouvement de convergence des systèmes et un mouvement de divergence. Pour saisir pleinement ce phénomène dans toute sa complexité, nous mobilisons le concept de « cohérence institutionnelle », concept qui permet de comprendre les évolutions systémiques dans leur dimension rétrospective et prospective et qui conduit à analyser les mutations passées et les transformations à venir comme l'expression des reconfigurations institutionnelles opérées en raison de la **distanciation croissante entre la cohérence interne et la cohérence externe** propre à chaque système³⁰.

³⁰ Ces notions de « cohérence institutionnelle », « cohérence interne » et « cohérence externe » d'un système seront amplement développées et leur contenu précisé dans le chapitre 1.

L'objectif de notre recherche est de démontrer que la dialectique à l'œuvre d'opposition de mouvements ne se situant pas sur le même plan prend peu à peu une nouvelle tournure parce que le prolongement de la crise induit une transformation de la nature de la liaison qui unit moyens et modalités³¹. La crise que traversent les systèmes de protection sociale ne se traduit pas en effet par une rupture radicale avec la logique originelle qui les fonde mais se manifeste à travers un changement incrémental qui conduit à un alignement progressif des principes afin de satisfaire à la nouvelle logique émergente. Le point de vue que nous défendons est donc que la **poursuite des réformes**, dans la voie empruntée jusqu'à aujourd'hui, risque de se solder par **l'harmonisation des modalités de mise en œuvre des mesures nationales de retour à l'emploi**. La particularité de la recherche menée ne réside donc pas dans l'idée d'une convergence des SNPS³² mais dans la manière d'appréhender cette convergence sous l'angle original de la prise en compte d'une **adaptation différenciée de la cohérence institutionnelle** de chaque système. L'explication que nous proposons repose ainsi sur l'idée que la tendance générale à l'échelle de l'UE d'un rapprochement des systèmes de protection sociale est le résultat d'un processus de **mise en adéquation nécessaire entre sa cohérence interne et sa cohérence externe**.

3. CORPUS THEORIQUE ET METHODOLOGIE

3.1. Orientations et choix méthodologiques

3.1.1. *Le statut du travail de recherche*

Le débat séculaire sur la préséance de l'observation sur la théorie ou, au contraire, celle de la théorie sur les faits n'ayant jamais été clairement tranché, il nous faut justifier du recours à une méthode déductive qui dérive les cas particuliers à partir d'une théorie générale ou, à l'inverse, de l'adoption d'une méthode inductive qui théorise en opérant une généralisation par empilement de cas partageant un certain nombre de points communs. Les études menées jusqu'à aujourd'hui dans le domaine de la protection sociale – et, plus largement, dans celui de l'État providence – ont majoritairement mis l'accent sur la dimension inductive et la construction de typologies élaborées à partir de critères sélectionnés qui sont censées représenter une partie de l'objet étudié.

³¹ Nous opérons une distinction entre moyen et modalité. Un moyen est un instrument utilisé en vue d'atteindre un objectif prédéterminé, alors qu'une modalité est la façon de mettre en œuvre cet instrument.

³² De nombreux chercheurs et experts s'intéressant aux questions des politiques de retour à l'emploi, de l'activation de la protection sociale et du *workfare* ont depuis longtemps déjà soutenu cette idée.

Les approches typologiques offrent en effet une modélisation des systèmes de protection sociale qui repose sur un processus d'induction ayant pour finalité de parvenir à classer les cas empiriques dans des catégories distinctes en opérant le regroupement, au sein d'une même catégorie, de ceux qui partagent des caractéristiques similaires. Cependant, lorsque les cas observés sont trop différents les uns des autres, au point qu'aucun d'entre eux ne ressemble à un autre, la catégorisation aboutit à ériger autant de modèles que de pays soumis à l'analyse comparative et conduit finalement à définir un modèle par pays [Abrahamson, 1999a]. Certains auteurs se sont élevés contre cette manière de procéder [Théret, 1997a] en arguant de la nécessité d'opter pour une logique déductive qui seule peut rendre compte des invariants structurels concomitants à un ensemble de systèmes possédant leurs caractéristiques propres. Il s'agit donc de faire passer la théorie avant l'exploitation des faits car tout problème est toujours issu du fait qu'on dispose déjà d'une théorie préalable : c'est en effet l'existence même de cette théorie qui fait surgir le problème, et non l'inverse [Mingat, Salmon et Wolfelsperger, 1985 : 170].

Pour notre part, nous optons pour l'abduction³³, car nous estimons qu'elle est la seule technique capable de répondre aux insuffisances de la méthode empirico-inductive³⁴ sans pour autant verser dans une méthode théorico-déductive dépourvue de tout ancrage dans le réel³⁵. Cette démarche abductive est tournée vers une compréhension *post factum* qui propose une interprétation des faits observés en ressaisissant leurs significations. Le statut de notre travail de recherche est alors le suivant : nous souhaitons **mettre en regard les faits avec la théorie construite dans la perspective d'un enjeu essentiellement positif**³⁶ qui, à partir du constat des mutations survenues au sein des systèmes de protection sociale européens, tente une esquisse de leurs potentielles évolutions futures.

³³ L'abduction est, en épistémologie, un processus de raisonnement par inférence selon lequel la conclusion ne suit pas nécessairement les prémisses et dans lequel la majeure est connue et la mineure est seulement probable. Il s'agit d'un procédé qui consiste à inférer une explication à partir d'une observation ou d'un ensemble d'observations. L'abduction ne fonctionne donc que quand le sujet attribue à la majeure un tel degré de probabilités qu'elle équivaut à une certitude.

³⁴ L'un des problèmes bien connus de l'induction est que la survenance d'un cas qui entre en contradiction avec les cas observés jusqu'alors jette le discrédit sur la théorie formulée et oblige à en repenser une autre.

³⁵ La déduction, pour sa part, n'est pas sujette au problème que rencontre l'induction, mais elle souffre d'un travers tout autre qui est celui de s'ériger dans le vide, d'être une construction *ex nihilo* qui existe idéellement sans le support du réel. Si la théorie peut avoir une vocation heuristique dans ce cas, elle n'a pas de concrétité manifeste, ce qui est d'autant plus problématique lorsque la théorie a justement pour objet d'offrir une représentation de la réalité.

³⁶ Il ne s'agit pas de dire ce que devraient être les institutions de protection sociale, le rôle qu'elles devraient jouer et la finalité qu'elles devraient poursuivre. Nous rejetons donc, pour cette raison, les théories fondées sur une approche rationaliste à valeur prédictive qui, sous couvert d'équations et de modélisations, estiment pouvoir définir des lois générales qui expliqueraient *a priori* ces évolutions. Nous les rejetons également au motif que ces théories ont très souvent vocation, par instrumentalisation de l'outil mathématique (c'est-à-dire son utilisation à des fins et non simplement en tant que moyen), à ériger leurs présupposés normatifs en une norme universelle à laquelle devraient se conformer les sociétés (ou les institutions sociales) si elles étaient rationnelles.

3.1.2. Pour une économie politique socio-historique comparative

Nous cherchons à savoir comment ont évolué les systèmes de protection sociale en Europe et surtout pourquoi ils ont connu un tel bouleversement au cours des vingt dernières années, et ce afin d'en dégager les conclusions qui s'imposent et d'en tirer certains enseignements. Pour ce faire, nous optons pour une économie politique comparative qui « analyse [...] les liens entre le domaine de l'économie et celui de la politique et de la société sans poser a priori de liens de subordination, ni de liens fonctionnels entre les deux, et sans que ni l'un ni l'autre explique la totalité de la dynamique sociale [dans laquelle] l'économie et la politique apparaissent comme des sphères, des domaines différenciés de la société qui ont leur propre logique et qui se combinent de différentes manières » [Le Galès et Palier, 2002 : 22-23]. Notre analyse est à la fois socio-historique et comparative. Socio-historique car nous pensons que les évolutions actuelles ne sont compréhensibles que si elles sont resituées par rapport aux évolutions passées et que leur interprétation n'a de pertinence qu'à partir du moment où celles-ci sont replacées dans le cadre des spécificités socio-culturelles relatives à l'ensemble sur lequel elles sont observées. Comparative dans la mesure où, d'une part, les traits dominants d'une forme institutionnelle ne prennent leur signification que lorsqu'ils sont confrontés à ceux d'autres formes institutionnelles et, d'autre part, les évolutions de chaque système n'ont de sens que dès lors qu'elles sont comparées avec celles en vigueur dans des systèmes différents mais aussi avec la tendance globale à l'œuvre au sein de tous ces systèmes. Notre recherche adopte ainsi une démarche de « comparative social policy »³⁷ et s'inscrit résolument dans une optique transdisciplinaire³⁸ qui vise à faire progresser la connaissance de l'objet étudié en intégrant l'apport tant analytique que méthodologique des diverses branches de la science sociale³⁹.

Comme « la comparaison n'est possible que de système à système [...] » [Bourdieu, 1994], la question qui se pose alors est de savoir s'il faut comparer tous les systèmes entre eux ou s'il convient, au contraire, de prendre un système particulier pour base de comparaison. L'exigence d'exhaustivité suggère que la méthode adéquate est de comparer deux à deux chacun des systèmes étudiés. Cette solution n'est cependant pas envisageable pour deux raisons : d'une part,

³⁷ La « comparative social policy » est une discipline qui existe dans de nombreux pays européens, notamment au Royaume-Uni, mais qui est inexistante – du moins institutionnellement non reconnue – en France.

³⁸ La transdisciplinarité a pour but la compréhension du monde grâce à une analyse qui est à la fois entre les disciplines, à travers les différentes disciplines et au delà de toute discipline. Elle se distingue ainsi de l'interdisciplinarité, dont l'objectif est d'opérer le transfert des méthodes d'une discipline à une autre, mais également de la pluridisciplinarité, qui renvoie à l'étude simultanée par plusieurs disciplines d'un objet relatif à une seule et même discipline [Nicolescu, 1996].

³⁹ Notre travail ne dénie pas l'apport des autres sciences sociales dans la compréhension comparative de la dynamique des systèmes de protection sociale européens et, pour cette raison, nous n'hésitons pas à mêler à l'économie, l'histoire, la sociologie, le droit, la science politique et la philosophie.

elle génère une quantité beaucoup trop importante de comparaisons⁴⁰, quantité d'autant plus élevée que croît le nombre de pays soumis à la comparaison ; d'autre part, elle ne permet pas de disposer d'une vision globale de l'ensemble des systèmes, mais seulement de vues partielles sensiblement disparates. Pour les mêmes raisons, faire le choix d'un système de référence à partir duquel va être entreprise la comparaison n'est pas non plus une solution souhaitable. Une telle option soulève par ailleurs une série d'interrogations sur la légitimité du choix opéré et sur les dérives liées à une interprétation ethnocentrée.

Il s'agit de sortir du dilemme entre un fonctionnalisme universaliste, qui pense les phénomènes sociaux exclusivement sur le mode de leur convergence, et un culturalisme relativiste, qui les appréhende uniquement sous l'angle de leur irréductible diversité. Nous adoptons donc une position médiane mettant en évidence les cohérences (sociétales), c'est-à-dire une approche dans laquelle la comparaison porte sur des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des cohérences nationales propres à chaque pays [Barbier, 2001a]. L'acte comparatif doit en effet être en mesure de repérer les **forces supra-nationales contribuant au mouvement de rapprochement des systèmes** tout en tenant compte des **facteurs nationaux spécifiques à l'origine de la pérennité des différences institutionnelles**. La comparaison des systèmes nécessite donc un cadre théorique et analytique cohérent commun, capable d'offrir une représentation abstraite du modèle général à partir duquel peuvent être décelés à la fois les points de similitudes et les dissemblances.

L'activation constitue le **référentiel qui rend opératoire l'analyse comparative des systèmes de protection sociale**. Cette notion générique est en effet un équivalent fonctionnel qui à la fois qualifie le phénomène d'« instrumentalisation » de la protection sociale à l'œuvre depuis une quinzaine d'années, met en relief la diversité des dispositifs de réinsertion des sans emploi sur le marché du travail mis en place dans chaque pays de l'UE et fait état du processus d'uniformisation des politiques sociales à l'échelon européen.

⁴⁰ Mathématiquement parlant, comparer revient à calculer le résultat de la combinaison de k éléments d'un ensemble fini de n éléments, notée $C_n^k = \frac{n!}{k!(n-k)!}$. Si l'on compare deux à deux tous les SNPS qui existent en UE 15 (respectivement en UE 27), cela nous amène alors à poser k = 2 et n = 15 (resp. n = 27). On a alors, pour l'UE 15, $C_{15}^2 = \frac{15!}{2!(15-2)!}$ (soit 105 combinaisons possibles) et, pour l'UE 27, $C_{27}^2 = \frac{27!}{2!(27-2)!}$ (soit 351 combinaisons possibles).

3.2. Les références théoriques mobilisées

L'orientation méthodologique choisie nous oblige, avant d'entrer dans le détail des observations empiriques, à adopter une démarche qui part d'un cadre théorique fournissant les outils nécessaires pour appréhender et interpréter la complexité des phénomènes observés. Parmi les diverses théories de la science économique⁴¹, celles relevant du courant institutionnaliste semblent davantage en mesure d'offrir une analyse pertinente de la nature institutionnelle de la mutation de la protection sociale des sans emploi. Le choix plus spécifiques d'une approche régulationniste se légitime au motif que cet institutionnalisme est le plus à même de mettre en œuvre la démarche socio-historique et comparative retenue et à replacer et réinterpréter la diversité des trajectoires nationales dans le cadre de l'évolution globale à laquelle sont confrontés tous les systèmes européens.

3.2.1. Une analyse institutionnaliste du changement institutionnel

La transformation de la protection sociale des sans emploi met en scène un changement d'ordre institutionnel. Le passage d'une logique d'aide au revenu à celle de réintégration dans l'emploi ne traduit en effet pas fondamentalement une modification en profondeur des structures, mais une réarticulation des interconnexions de la protection sociale avec l'emploi, le marché du travail et l'État. Il est clair que les approches par les variables économiques, de même que celles centrées sur les variables socio-politiques, ne sont pas d'un grand secours pour expliquer cette transition. Bien qu'antinomiques, ces approches dégagent toutes les deux une perspective linéaire d'explication de l'évolution des systèmes de protection sociale : la première adopte une approche fonctionnaliste qui met essentiellement l'accent sur l'importance de l'industrialisation ; la seconde, quant à elle, met en œuvre une vision développementaliste qui se focalise sur le pouvoir, sur la stratification sociale, ainsi que sur la force des mouvements sociaux et politiques. En économie, ces deux approches correspondent, peu ou prou, respectivement à la théorie néoclassique et à la théorie marxiste, théories qui ne mettent cependant guère en valeur que les phénomènes de convergence des systèmes mais qui ont du mal à expliquer les différences institutionnelles et surtout le maintien dans le temps de cette diversité.

⁴¹ Dans la mesure où chaque théorie – classique, néoclassique, keynésienne, marxiste, ... – n'éclaire que certains aspects du réel et en néglige nécessairement d'autres, l'économie ne peut prétendre à l'unification des points de vue sur le monde [Mouchot, 2003b]. L'existence d'une pluralité de théories pour un même objet d'étude implique qu'il faut faire le départ entre toutes ces théories en vue de sélectionner celles qui sont susceptibles d'apporter des éléments de compréhension de la dynamique des SNPS.

Ce déficit explicatif provient notamment de ce que les institutions ne sont pas prises au sérieux par la théorie économique dominante qui, pendant très longtemps, les a tout simplement déniées. Contrairement à l'orthodoxie néoclassique, les hétérodoxies partagent, au-delà de leurs particularismes différentialistes, l'idée que les institutions sont au cœur de l'économie, qui est elle-même partie d'un système socio-économique dans lequel le pouvoir et les conflits jouent un rôle essentiel [Caire (Guy), 1996 : 227]. Face aux insuffisances de la théorie économique standard (l'approche néoclassique qui prédomine à l'heure actuelle), notre choix s'oriente indéfectiblement vers une approche hétérodoxe, seule capable, à nos yeux, d'expliquer la dynamique de transformation des systèmes de protection sociale européens en des termes pertinents. Les approches hétérodoxes comportent en effet l'avantage de proposer une analyse prenant en compte la dimension institutionnelle et historique. Si, à certains égards, la théorie marxiste s'inscrit dans cette optique, elle ne constitue pas une alternative valide : comme la pensée néoclassique – qui, loin de récuser l'existence des institutions, les reconnaît désormais –, elle confère aux institutions au mieux un rôle instrumental. Les approches néoclassiques et marxistes butent sur des obstacles méthodologiques qui les rendent incapables de fournir un cadre théorique et analytique adéquat à l'étude de l'évolution des institutions.

Une analyse institutionnaliste apparaît en revanche être la seule approche à s'intéresser véritablement aux institutions en les intégrant explicitement dans son analyse. L'institutionnalisme développe en effet « *une approche institutionnelle [qui] doit surtout permettre de penser les interactions dynamiques entre transformations du lien social et nature de la performance économique* » [Villeval, 2002 : 488] et conduit à lier les pratiques économiques à leurs présupposés juridiques, politiques, idéologiques et éthiques [Bidet, 1995 : 115]. Ainsi, dans l'institutionnalisme, les institutions sont des entités collectives autonomes qui, par leur action de médiation, réalisent la coordination des transactions entre agents économiques [Walliser, 2000] et dont l'objectif premier n'est pas de promouvoir l'efficacité économique mais de créer du lien social [Boyer, 1995 : 22]. Elles correspondent donc à un ensemble de procédures, de conventions ou d'arrangements qui mettent à jour une manière de penser ou d'agir inscrite dans les habitudes d'un groupe ou les coutumes d'un peuple [Hamilton, 1932], c'est-à-dire qu'elles établissent et reproduisent un ensemble de règles ou de normes comportementales fixées en partie par les comportements mais aussi par l'appartenance sociale [Hodgson, 1993a : xiv]. En insistant sur les variables institutionnelles, les approches institutionnelles « *semblent mieux à même de rendre compte de la diversité des systèmes de protection sociale, depuis les premiers choix institutionnels jusqu'aux blocages actuels* » [Palier, 2002a : 29]. Ces approches englobent à la fois l'approche néo-institutionnaliste, qui met en

évidence les divergences entre sociétés à partir d'une analyse des facteurs de changement internes aux pays, et les approches qui expliquent le changement par la capacité des États d'apprendre du passé (social learning) [Hall, 1993] mais aussi d'apprendre des autres États. Autrement dit, ce courant regroupe, d'un côté, les approches qui tentent d'expliquer la diversité à partir de l'empreinte des origines [Merrien, 1990] en mettant l'accent sur les visions du monde, la place importante des acteurs et des représentations et, de l'autre, celles qui essaient d'expliquer la continuité à partir des phénomènes de *path dependency* (inertie institutionnelle).

3.2.2. Justification d'une approche régulationniste

L'institutionnalisme désigne, en sciences sociales, une approche intermédiaire entre le rationalisme et le structuralisme [Billaudot, 2004]. Les trois grands institutionnalismes que sont l'Institutionnalisme Historique (IH), l'Institutionnalisme Sociologique (IS) et l'Institutionnalisme Rationnel (IR), se déclinent respectivement, en économie, en Théorie de la Régulation (TR), Économie des Conventions (EC) et Nouvelle Économie Institutionnelle (NEI) [Théret, 2000b]. Parmi ces trois (néo-)institutionnalismes, la théorie de la régulation (TR) semble la plus appropriée à notre objet d'étude car elle fournit un cadre utile pour comprendre les processus complexes de restructuration politiques et économiques à l'œuvre [Peck, Tickell, 2001]. À la différence des autres hétérodoxies, la TR en effet a l'avantage d'avoir développé des concepts puissants [Jessop, 2001] tels que les formes institutionnelles qui « *s'inscrivent clairement dans [une] interprétation [du] rôle déterminant du politique et du droit dans l'institutionnalisation des relations économiques* » [Boyer, 2002f : 176]. Cette centralité du droit et du politique provient du fait que l'État, forme institutionnelle la plus ancienne, domine les quatre autres [Petit, 1998 : 176] que sont la monnaie, le régime international, la concurrence et le rapport salarial. L'approche régulationniste accorde une importance toute particulière aux comparaisons internationales et au rôle non exclusif du marché comme forme de coordination et elle vise à la recherche d'alternatives au régime de croissance fordiste [Boyer, 2002f : 125]. Pour ce faire, elle développe une approche historique à partir des travaux fondateurs des *Annales* et incorpore, dans ses analyses, les hypothèses des recherches des historiens [Clio, 2002], sans emprunter toutefois les voies de la *New Economic History* [Verley, 2002 : 522] qui use notamment de la cliométrie⁴².

⁴² L'analyse cliométrique est une approche qui développe une méthode en histoire quantitative mettant l'accent sur le développement d'un modèle théorique cohérent, capable de fournir la base d'une interprétation de l'économie historique et des phénomènes sociaux [Diebolt, 2002]. Il s'agit, en quelque sorte, de l'équivalent, en sciences historiques, de ce qu'est l'économétrie dans les sciences économiques.

La TR offre une analyse des interconnexions entre formes institutionnelles et régularités dynamiques des économies capitalistes en se focalisant sur les spécificités historiques du capitalisme et les luttes entre classes qui modèlent le régime d'accumulation [Jessop, 2001k : x]. Une telle approche fournit une compréhension *post factum* de l'évolution des systèmes de protection sociale en appréhendant leur dynamique depuis une vingtaine d'années en termes de crise d'un mode de régulation et d'émergence d'un nouveau mode de régulation. La perspective historique et institutionnelle qu'elle adopte met à jour le rôle exercé par l'accroissement de la flexibilité du marché du travail et l'internationalisation des économies européennes sur la déstabilisation de la plupart des configurations institutionnelles pendant les années 90 et sur le passage d'un État-providence keynésien fordiste (*Keynesian Fordist Welfare State*) à un État *facilitateur* schumpétérien post-fordiste (*Schumpeterian Post-Fordist Workfare State*) [Jessop, 1998], transition à l'origine des changements opérés au niveau de la gouvernance locale [Jessop, 2001j].

Si la TR est proche de l'EC dans la mesure où « *ces approches ont en effet pour objet de rendre compte des formes institutionnelles et non marchandes de régulation ou de coordination des activités économiques qui structurent l'échange marchand et de montrer ainsi comment le marché est structuré par des institutions, des formes d'organisation, des règles qui sont parties prenantes de la coordination ou de la régulation de l'activité économique* » [Drugman, 2000 : 102], elle s'en distingue néanmoins par le fait que l'EC adopte une lecture qui, en se focalisant trop exclusivement sur les dimensions cognitives de la coordination, aboutit à une vision réductrice du pouvoir, des asymétries et des conflits constitutifs du lien social [Ramaux, 1996 : 81]. Tout comme la NEI, l'EC repose sur un individualisme méthodologique qui ne permet pas de saisir la dynamique des systèmes de protection sociale dans sa globalité : la NEI n'explique en effet ni le changement, ni les différences ; l'EC, de son côté, réduit le changement à de la différence. La TR, pour sa part, mobilise une démarche holindividualiste qui reconnaît que les comportements individuels sont fondés sur une rationalité « située » dans un environnement social qui les guide. Ce faisant, elle est la seule capable d'expliquer à la fois le changement et la différence. Par ailleurs, pour saisir la construction symbolique de la réalité sociale, elle met en œuvre un structuralisme « compréhensif » et « constructiviste » [Lordon, 1999 : 202], un structuralisme ouvert autorisant la dynamisation et l'historicisation des structures dans lequel la comparaison combine analyse relationnelle et historicisme, c'est-à-dire une comparaison qui inscrit l'observation dans une approche diachronique qui permet de comparer les trajectoires, non pas à partir des acteurs ou des états singuliers mais à partir de leurs relations [Lallement, 2003b].

4. DEMARCHE ET PLAN

4.1. La démarche adoptée

Prenant acte d'un positionnement théorique optant pour une approche régulationniste⁴³, nous indiquons, dans un premier mouvement, que la tendance en UE à faire de **la protection sociale un instrument au service du marché du travail et de l'emploi** n'a pas empêché, jusqu'à aujourd'hui, le **maintien de modalités de mise en œuvre des politiques de réinsertion dans l'emploi différentes** dans chaque État membre.

Le constat de la permanence des spécificités nationales est cependant contrebalancé par la perspective d'un scénario où la **diffusion de l'idéologie et de la culture libérales** dans toute l'Europe génère un **processus de rapprochement vers le bas des modèles de protection sociale**, contre lequel il conviendrait de lutter activement par l'introduction de nouveaux mécanismes de régulation assurant la **construction d'un véritable modèle social européen**.

4.2. Le plan de la thèse

Au regard de la partition susmentionnée, la structuration de la thèse devient plus évidente. Celle-ci prend corps dans deux grandes parties, articulées autour de quatre chapitres. La première partie se propose d'indiquer que **les stratégies de retour à l'emploi varient en fonction de chaque modèle de protection sociale**, tandis que la seconde partie se fixe pour objectif de démontrer que **l'hétérogénéité institutionnelle des systèmes de protection sociale n'empêche pas leur convergence « en finalité »**⁴⁴.

L'idée est de montrer que la **diversité institutionnelle des SNPS** (chapitre 1) détermine et conditionne **les modalités du retour à l'emploi** au sein de chaque système (chapitre 2), mais que ces différences ne constituent en rien un frein au mouvement d'**activation de la protection sociale à l'œuvre en UE** (chapitre 3) et que cette tendance générale conduit, au bout du compte, à l'adoption de **mesures davantage teintées de *workfare* anglo-américain** (chapitre 4).

⁴³ L'adoption d'une approche régulationniste se justifie au motif que celle-ci peut être considérée comme la plus prompte à saisir la transformation des systèmes de protection sociale à la fois sous l'angle de la trajectoire globale induite par les profondes mutations perceptibles à l'échelle européenne et sous celui de la diversité des manifestations nationales de cette trajectoire commune.

⁴⁴ Par convergence « en finalité », nous entendons un mouvement de convergence vers un même objectif. Il s'agit donc du résultat de la trajectoire suivie par l'ensemble des SNPS se traduisant par leur rapprochement inéluctable, non pas au niveau de leur structuration mais sur le plan du ou des objectifs fonctionnels qui leur sont assignés.

PREMIERE PARTIE :

DES STRATEGIES DE RETOUR A L'EMPLOI

VARIABLES SELON LES MODELES

DE PROTECTION SOCIALE

INTRODUCTION DE LA PARTIE 1

La transformation des systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) est à l'œuvre, en Europe, depuis une vingtaine d'années. La sérieuse crise à laquelle font face tous ces systèmes depuis la décennie 1980 a en effet conduit les divers gouvernements nationaux successifs, quelle que soit leur couleur politique et quel que soit le pays considéré, à opter pour un ensemble de mesures visant à les réformer en profondeur ou, du moins, à les engager sur la voie de leur mise en adéquation avec les exigences liées au nouveau contexte international. L'internationalisation croissante des économies aboutit à une interdépendance accrue des pays développés à laquelle s'ajoute une croissance économique atone exerçant une pression financière et fiscale accrue, notamment parce que les mutations de l'emploi et le maintien d'un chômage de masse viennent peser lourdement sur les budgets sociaux. L'achèvement de la période fordiste de prospérité économique et sociale a vu la substitution du monétarisme et des politiques de l'offre aux politiques keynésiennes de soutien de la demande. La fin des Trente glorieuses coïncide avec l'émergence de la concurrence à l'échelle mondiale et de la globalisation financière qui aboutissent à privilégier une politique de rigueur, la maîtrise budgétaire étant d'autant plus âpre depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht au début des années 1990.

La protection sociale a donc dû évoluer afin d'être davantage en phase avec les impératifs suscités par la mondialisation et les contraintes imposées par l'intégration européenne. Conçus au départ dans la perspective de fournir une sécurité contre les aléas de l'existence grâce à la garantie de ressources qu'ils offrent, les systèmes de protection sociale ne sont plus en mesure d'assumer correctement la fonction d'aide au revenu pour laquelle ils ont été initialement mis en place. La protection « passive » qu'ils confèrent via le mécanisme redistributif ne suffit plus et, dans l'optique de rendre le système plus « actif », il convient de lier depuis lors plus étroitement la protection sociale à la sphère marchande. L'activation de la protection sociale traduit la réarticulation du lien entre la protection sociale, l'État et le marché et, plus précisément, celui entre les politiques sociales, la politique publique de l'emploi et le marché du travail. La nouvelle configuration institutionnelle qu'a engendrée cette réarticulation est la résultante d'un processus d'instrumentalisation des SNPS, justifié au nom de l'objectif de réinsertion dans l'emploi que ces derniers doivent désormais remplir. Nous assistons ainsi, dans tous les pays de l'Union, à un changement de logique de la protection sociale. Ce changement de logique est encore plus manifeste en ce qui concerne les individus privés d'emploi car l'avènement d'une protection sociale plus active repose fondamentalement sur l'idée d'une conditionnalité exacerbée.

La réintégration des sans emploi sur le marché du travail est devenue le credo des actions menées en direction des chômeurs. Ainsi, la réorientation des politiques de l'emploi a-t-elle pris appui sur une redéfinition des priorités du système de protection sociale : la préférence accordée aux mesures actives de retour à l'emploi sur les dispositifs passifs d'indemnisation du chômage accompagne le passage d'une protection sociale passive à vocation essentiellement redistributive vers une protection sociale active à finalité foncièrement intégrative. Tous les acteurs, publics et privés, en charge de la gestion du SNPS sont d'accord sur la nécessité d'une protection sociale plus intégrative, mais, selon le régime de protection sociale en vigueur, les vues divergent dans la manière d'atteindre ce but. Par-delà le diagnostic unanimement partagé – les systèmes sont inadaptés au contexte actuel et il appartient aux pouvoirs politiques de les réformer –, les solutions adoptées diffèrent assez sensiblement d'un pays à l'autre de l'UE. Si elles ont toutes une visée identique, les stratégies de retour à l'emploi se concrétisent différemment en Europe car la mise en œuvre des mesures de réinsertion dans l'emploi n'emprunte pas les mêmes voies selon la nature de la cohérence institutionnelle qui caractérise chaque « modèle » de protection sociale.

Le modèle libéral de protection sociale des sans emploi (MLPS) se singularise par une cohérence institutionnelle qui combine une cohérence systémique interne basée sur le principe de la responsabilité individuelle avec une cohérence systémique externe marquée par une réactivité forte aux évolutions de l'environnement. Le modèle démocrate de protection sociale des sans emploi (MDPS), quant à lui, a pour particularité d'avoir une cohérence institutionnelle qui promeut la solidarité collective comme principe fondateur de sa cohérence interne mais dont la cohérence externe oscille entre la recherche de flexibilité adaptative et la volonté de conserver les configurations institutionnelles héritées du passé afin d'assurer la reproduction stabilisée du système. L'hétérogénéité des systèmes de protection sociale favorise de fait le maintien des spécificités nationales, ces spécificités étant relatives à des cohérences institutionnelles qui sont distinctes pour chaque modèle. On remarque alors que **la diversité institutionnelle des SNPS dans l'Union européenne** (Chapitre 1) tend à expliquer le fait qu'il existe **deux grandes modalités de réintégration des sans emploi sur le marché du travail** : d'un côté, la remise rapide au travail dans les systèmes appartenant au MLPS ; de l'autre, celle de la réinsertion durable par l'emploi, propre aux systèmes faisant partie du MDPS (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA DIVERSITÉ INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE EN UNION EUROPEENNE

INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

Les systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) ne sont pas tous identiques d'un pays européen à l'autre ; s'il est vrai que certains d'entre eux partagent, à certains égards, des analogies, leurs caractéristiques intrinsèques sont néanmoins suffisamment marquées pour mettre à jour de réels points de divergences entre systèmes. Les typologies ont l'avantage de faire état de ces particularismes. Seulement, en se focalisant sur « *la recherche des équivalences directes entre traits pris à l'état isolé [elles courent le] risque de conduire à identifier indûment des propriétés structurellement différentes ou à distinguer à tort des propriétés structurellement identiques* » [Bourdieu, 1994 : 21-22]. Pour qu'ils soient comparables, il faut en effet que les éléments comparés entretiennent des relations entre eux et qu'ils fassent partie de la même structure.

La comparaison des systèmes n'est donc envisageable qu'à partir du moment où ces derniers relèvent du même cadre théorique abstrait, cadre structural à partir duquel peuvent être mises à jour et interprétées les différences structurelles propres à chaque modèle. Dans la mesure où ces différences sont potentiellement nombreuses et de natures parfois très dissemblables, il convient de sélectionner un critère opérationnel de distinction entre les systèmes de protection sociale. Pour notre part, le critère que nous retenons est celui de la « cohérence institutionnelle », celle-ci étant entendue comme la manière dont les relations entre les unités structurales constitutives du système opèrent en harmonie de sorte qu'elles autorisent sa reproduction.

Ce critère est pertinent pour saisir la manière dont chaque SNPS conçoit le retour à l'emploi. La réintégration sur le marché du travail est en effet dépendante de la façon dont s'articulent une cohérence interne, fondée sur la dimension redistributive du système de protection sociale, et une cohérence externe, marquée par l'orientation vers des politiques sociales qui, sous l'effet de la pression concurrentielle, deviennent plus actives. Or, l'articulation entre cohérence interne et cohérence externe diffère selon le modèle de protection sociale et la forme qu'elle prend est à l'origine de mesures d'activation qui accordent plus ou moins d'importance à la contrainte pour responsabiliser les sans emploi. La nature et le degré de responsabilisation des individus privés d'emploi sont ainsi liés au type d'activation à l'œuvre au sein de chaque modèle.

Nous nous proposons d'étudier **la diversité des systèmes de protection sociale** à partir d'une **comparaison des « modèles de cohérence institutionnelle »** (Section 1). Cette analyse comparative en termes de modèles de cohérence institutionnelle (MCI) permet alors de mettre à jour le fait qu'à chaque **modèle de protection sociale** correspond un type particulier de **régime d'activation par la responsabilisation** (Section 2).

SECTION 1 : UNE DIVERSITE APPREHENDEE EN TERMES DE MODELES DE COHERENCE INSTITUTIONNELLE

Malgré les limites méthodologiques qui leur sont inhérentes, les typologies ont l'avantage de dresser des modèles structurellement homogènes, et donc stabilisés. Dans la mesure où nous faisons le choix de repérer une homogénéité structurelle fondée sur une identité de cohérence institutionnelle, nous reconnaissons que les idéaux-types constituent des points de départ pour la construction de modèles de cohérence institutionnelle. Nous cherchons alors à définir des modèles de protection sociale institutionnellement cohérents à partir d'une démarche structurale qui tient compte de l'apport des analyses typologiques.

A) L'apport des analyses typologiques à l'élaboration de modèles institutionnellement cohérents

On peut considérer qu'il existe deux grands fondateurs des typologies de l'État providence : d'un côté, Titmuss [1974], de l'autre Esping-Andersen [1990, 1999a], dont l'objectif commun est de « *construire des modèles conceptuels abstraits qui permettent de rendre compte des modes de fonctionnement et des philosophies des États-providence concrets* » [Merrien, 2006 : 3]. Leurs travaux ont été relayés, entre autres, par Ferrera, Leibfreid, Rhodes, Maurice, Abrahamson,... qui ont tous la volonté d'améliorer les typologies initiales en les développant, voire en les dépassant.

1. Les fondateurs des typologies de l'État providence : Titmuss et Esping-Andersen

La paternité des « modèles de politique sociale » (*models of social policy*) relève de l'œuvre de Titmuss dont la typologie a notamment été reprise et améliorée au cours des années 1990 par Esping-Andersen qui a mis à jour trois régimes d'État-providence [Chapon, 2003].

a) Les trois modèles de « politique sociale » de Titmuss

Selon Titmuss [1974], il existe trois grands modèles de protection sociale : un modèle qu'il qualifie de « résiduel » (*residual model*), un modèle dit « institutionnel-redistributif » (*institutional-redistributive model*), enfin un modèle désigné comme « industriel-méritocratique » (*industrial achievement-performance model*). Le modèle « résiduel », qui développe une approche minimaliste des

garanties sociales [Chapon, 2003 : 79], se caractérise par une intervention publique limitée, de nature temporaire. L'État a pour fonction de n'intervenir, via la politique sociale, qu'en dernière instance afin de pallier aux défaillances du marché ou aux carences des solidarités primaires (rôle subsidiaire de l'État dans la fourniture de protection contre les risques, lequel encourage par ailleurs le recours à la protection privée) et doit absolument s'interdire d'intervenir dans la distribution des revenus opérée par le marché. L'intervention vise à répondre aux besoins non satisfaits par le marché, la famille, la communauté ou la corporation professionnelle, mais elle ne s'adresse qu'à une faible proportion de la population (ciblage des prestations sur ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les plus pauvres et les personnes en incapacité de travailler) et l'octroi des allocations est conditionné au contrôle strict des besoins et des ressources. À l'inverse, le modèle « institutionnel-redistributif » met l'État au centre dans la distribution de la couverture sociale dans la mesure où ce dernier est tenu de contrôler et éventuellement corriger la distribution primaire des revenus, notamment par le biais d'une redistribution assez conséquente au travers des transferts sociaux mais également via la fourniture de services sociaux développés accessibles à tous. Le modèle « industriel-méritocratique », pour sa part, est un modèle basé sur le mérite et la performance au travail qui se démarque par le fait que les besoins sociaux sont satisfaits en priorité sur la base de la position dans l'emploi et vis-à-vis du marché du travail, la protection sociale étant ainsi fortement conditionnée par le statut professionnel.

Le modèle « industriel-méritocratique », axé sur le principe bismarckien de l'assurance sociale professionnelle contributive obligatoire, et le modèle « institutionnel-redistributif », fondé sur une logique beveridgienne de Sécurité sociale minimale à contribution forfaitaire, relèvent cependant d'un même modèle « institutionnel » (*institutional model*) dans lequel la fonction redistributive de l'État vise à assurer le bien-être de la population grâce à la fourniture de services visant à satisfaire les besoins auxquels le marché ne peut répondre [Merrien, 2006]. En cela, le modèle « institutionnel » s'oppose fondamentalement au modèle « résiduel ».

b) Les trois régimes d'État-providence d'Esping-Andersen

Prenant notamment appui sur la partition ternaire opérée par Titmuss, les travaux menés par Esping-Andersen [1990, 1999a] l'ont conduit à élaborer une classification des « mondes » ou

des régimes⁴⁵ d'États-providence. Pour construire sa typologie, cet auteur a recours à trois principaux critères : 1) le *degré de démarchandisation*, qui correspond au degré « d'autonomisation vis-à-vis du marché » [Merrien, 2006 : 4], autrement dit la possibilité offerte par une politique sociale à un individu ou à un ménage de vivre en partie en dehors des forces du marché en bénéficiant de prestations de remplacement ; 2) les *formes de stratification sociale*, qui correspondent au degré auquel l'État providence opère une différenciation entre divers groupes (en fonction du statut professionnel) [Mabbett, Bolderson, 1999], renvoient à l'impact qu'a ce dernier sur la structure de classe et donc à sa propension plus ou moins forte à corriger les inégalités issues du marché et à promouvoir la solidarité en vue d'aboutir à une société plus égalitaire ou, au contraire, à les maintenir en l'état en renforçant les hiérarchies sociales ; 3) enfin, la nature des *relations entre l'État, le marché et la famille*, qui détermine la place respective qu'attribue la société aux sphères privée et publique dans la fourniture de prestations et des services sociaux⁴⁶.

La combinaison de ces trois indicateurs débouche sur la mise à jour de trois régimes d'État-providence. Tout d'abord, un régime « libéral » (*liberal regime*), caractéristique des pays anglo-saxons. Il s'agit d'un régime où la notion de besoins est centrale et où la conception de l'assistance est prédominante. La primauté accordée au marché, considéré comme le meilleur mécanisme d'allocation des ressources, se traduit par un faible degré de démarchandisation et légitime une intervention redistributive de l'État forcément réduite en direction des plus démunis. La prépondérance des mécanismes marchands explique que les plans d'assurance privée prédominent et que les transferts universels et l'assurance sociale demeurent peu développés. L'État intervient en dernier ressort selon une logique d'assistance en fournissant des prestations d'un montant faible et, la plupart du temps, forfaitaires et il limite sa protection aux plus faibles, en l'occurrence les pauvres. L'objectif étant la lutte contre le chômage et la pauvreté via la couverture des besoins fondamentaux, l'accent est mis sur la distribution de prestations sous conditions de ressources et un contrôle strict des besoins et des ressources pour l'octroi des droits sociaux. La conciliation entre travail et famille, quant à elle, relève exclusivement des choix individuels. Ce type de régime conduit à accentuer la stratification sociale et le dualisme issu du marché du travail.

⁴⁵ Un régime est, chez Esping-Andersen, la manifestation d'une relation entre l'État et l'économie comme complexe de traits, de particularités, de caractéristiques légales et institutionnelles qui sont systématiquement entremêlées [Bonoli, George, Taylor-Gooby, 2000 : 12].

⁴⁶ Chez Esping-Andersen, le rôle de la famille diffère selon les trois modèles : dans le modèle résiduel libéral, il y a une articulation faible entre l'État et la famille et une forte familialisation (États-Unis, Canada, Australie) ; dans le modèle conservateur-corporatiste, il y a une articulation moyenne entre État et famille avec prégnance des valeurs traditionnelles (Autriche, France, Allemagne, Italie) ; dans le modèle universaliste social-démocrate, il y a une forte articulation entre État et famille et une défamilialisation élevée (pays scandinaves) [Trouvé-Finding, 2006].

À l'opposé de ce régime « libéral » figure le régime « social-démocrate » des pays scandinaves. Celui-ci est organisé autour de la lutte contre les inégalités ancrée dans une conception universaliste qui prend corps dans la mise en œuvre de mécanismes de redistribution importants en vue d'assurer un revenu à tous. L'objectif de justice sociale redistributive de l'État-providence universaliste se concrétise par un niveau élevé de protection sociale équivalent pour tous contre les risques ainsi qu'un degré élevé de démarchandisation et de défamilialisation. La mise en avant des fondements universalistes et solidaristes de la conception beveridgienne confère un rôle essentiel à l'État, aussi bien dans la fourniture de transferts sous la forme de prestations forfaitaires d'un montant élevé qui doivent permettre de maintenir un haut niveau de vie que dans une large gamme de services sociaux multiples censée répondre aux besoins de la population. L'individualisation de l'accès aux droits sociaux, marquée notamment par une imposition séparée des conjoints, vise à garantir l'autonomie des individus. Enfin, l'accès au marché du travail est amplement facilité grâce à une politique publique d'emploi développée.

Entre ces deux extrêmes existe le régime « conservateur-corporatiste », à l'œuvre dans les pays d'Europe continentale. Ce régime renvoie au modèle bismarckien d'assurance sociale obligatoire généralisé adossé au travail salarié, dont le but est de protéger les individus contre les risques de perte de leur revenu ou de réduction de leur niveau de vie. La logique d'assurance sociale fondée sur une solidarité professionnelle doit en effet permettre de garantir une protection aux personnes assurées par le maintien et le remplacement du revenu perdu lors de la survenance de certains événements aléatoires qui mettent le travailleur dans l'incapacité de travailler (chômage, maladie, invalidité, vieillesse). Les droits sociaux et l'étendue de la couverture sociale sont donc fondés sur l'occupation (préalable) d'un emploi rémunéré et la position sur le marché du travail, d'où une faible action de redistribution verticale. L'accent est surtout mis sur les transferts sociaux et les prestations versées sont proportionnelles au revenu d'activité. Le financement du système se fait principalement par cotisations sociales et sa gestion est en grande partie assurée par des caisses professionnelles. Il s'agit d'un régime familialiste où prédomine la « convention de genre différentialiste » qui met l'accent sur la complémentarité des rôles des hommes et des femmes dans la société et dans la famille (l'homme apporte le revenu et la femme s'occupe de la sphère domestique), et qui implique une familialisation des droits sociaux et une organisation de la protection sous la forme des droits dérivés.

On constate ainsi d'assez fortes analogies entre le modèle « résiduel » et le régime « libéral » d'une part, entre le modèle « institutionnel-redistributif » et le régime « social-démocrate » d'autre part, enfin entre le modèle « industriel-méritocratique » et le régime « conservateur-corporatiste ».

La juxtaposition des modèles de protection sociale titmussiens et des régimes d'État-providence d'Esping-Andersen a fourni matière à certains auteurs pour dresser un tableau synthétique des correspondances et équivalences entre les deux démarches typologiques [cf. tableau 3, ci-dessous].

**Tableau 3 : Les types de régimes (ou de modèles)
d'État-providence (ou de protection sociale)**

Titmuss	Résiduel	Institutionnel-redistributif	Industriel-méritocratique
Esping-Andersen	Libéral	Social-démocrate	Conservateur-corporatiste
<i>Localisation géographique</i>	Pays anglo-saxons	Pays scandinaves	Europe continentale
<i>Référence historique</i>	Beveridge	Beveridge	Bismarck
<i>Objectifs</i>	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer à tous un revenu Redistribution égalitaire	Maintenir le revenu des travailleurs
<i>Principe de fonctionnement</i>	Sélectivité	Universalité	Contributivité
<i>Technique</i>	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
<i>Accès aux prestations fondé sur</i>	Le besoin La pauvreté	La citoyenneté La résidence	Le statut L'emploi
<i>Nature de la prestation</i>	Sous condition de ressources	Forfaitaire	Proportionnelle
<i>Mode de financement</i>	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
<i>Mode de gestion</i>	État central	État décentralisé	« Par les intéressés » Partenaires sociaux
<i>Rôle de la famille</i>	Marginal	Marginal	Central
<i>Rôle du marché</i>	Central	Marginal	Marginal
<i>Rôle de l'État</i>	Marginal	Central	Subsidaire
<i>Mode dominant de solidarité</i>	Individuel	Universel	Parenté, étatismes, corporatisme
<i>Lieu principal d'expression de la solidarité</i>	Le marché	L'État	La famille
<i>Degré de démarchandisation</i>	Minimal	Maximal	Élevé (pour l'apporteur de ressources)
<i>Exemples de modèles</i>	États-Unis	Suède	Allemagne Italie

Source : repris de Berthoud, Iacovou [2004a], Chapon [2003], Esping-Andersen [1990, 1999a], Maurice [1999], Palier [1999 ; 2002a], et complété à la marge par l'auteur

2. Extensions et développements récents

Les travaux de recherche récents en matière de typologisation des systèmes de protection sociale ont pris principalement deux directions. Une bonne part d'entre eux s'inscrivent dans un mouvement d'extension des typologies construites qui se borne à mettre à jour l'existence de nouveaux idéaux-types, c'est-à-dire à façonner d'autres régimes d'État-providence en Europe. Une autre part cherche à développer les typologies déjà élaborées en approfondissant certains points et en retravaillant leur contenu, sans toujours nécessairement toucher au fond de la typologie et aux critères de classification.

a) La mise à jour d'autres régimes d'État-providence au sein de l'Europe

Les classifications retenues par Titmuss et Esping-Andersen en trois modèles ou régimes pêchent par leur relative incapacité à imputer des cas concrets dans l'une des trois catégories définies sans être obligé de forcer le trait. Si le classement de l'ensemble des pays nordiques dans le modèle institutionnel-redistributif (ou dans le régime social-démocrate) et des pays anglo-saxons dans le modèle résiduel (ou régime libéral) ne pose guère problème, celui des pays continentaux demeure discutable car les pays du Sud de l'Europe ne correspondent pas en tous points au modèle industriel-méritocratique (ou régime conservateur-corporatiste). Pour combler cette lacune, certains auteurs ont proposé l'élaboration d'un quatrième régime, caractéristique des pays d'Europe du Sud. D'autres sont allés encore plus loin en cherchant à construire un cinquième modèle qui engloberait les pays d'Europe de l'Est, dont une partie est tout récemment entrée dans l'UE.

1 – Le régime latin rudimentaire de Leibfried, Rhodes et Ferrera. Leibfried [1992] et Bislev et Hansen [1990] reprennent la typologie de Titmuss et ajoutent le modèle « latin », également appelé modèle « catholique » ou « rudimentaire ». Pour Leibfried, il y a quatre manières de faire la protection sociale qui donnent naissance à quatre régimes d'État providence. À côté du régime « moderne » (*modern welfare state*) des pays scandinaves, du régime « institutionnel » (*institutional welfare state*) des pays d'Europe continentale et du régime « résiduel » (*residual welfare state*) des pays anglo-saxons, il existe un dernier régime d'État-providence, caractéristique des pays d'Europe du Sud, et qualifié de « rudimentaire » (*rudimentary welfare state*). La spécificité de ce régime « latin » réside dans la jeunesse des États providence des pays méridionaux (Espagne,

Portugal, Italie, Grèce) qui en sont constitutifs et qui se sont développés beaucoup plus tard que les autres États providence européens, généralement aux alentours des années 60 et 70. Ce régime se caractérise par l'existence de systèmes de garantie de revenu d'inspiration bismarckienne assez généreux et segmentés mais aussi par une absence traditionnelle de protection minimale de base et des politiques sociales minimalistes. Alors que les travailleurs salariés disposent d'avantages sociaux parfois considérables (en matière de pensions de retraites en particulier), les personnes faiblement intégrées à la société salariale ne peuvent compter, quant à elles, que sur les réseaux familiaux ou le secteur informel. L'Église, la famille et la société civile (notamment au travers des organisations associatives) exercent un rôle important dans la fourniture de la solidarité. L'État, de son côté, est marqué par la faiblesse de ses structures et est confronté aux pratiques clientélistes et frauduleuses et à la corruption [Merrien, 2006]. Le modèle « rudimentaire » conjugue, à des mécanismes d'assurance fondés sur une solidarité professionnelle qui conditionne les droits sociaux à l'intégration sur le marché du travail et réserve le versement des prestations au paiement de cotisations, des éléments beveridgiens tels que la couverture maladie universelle. Par ailleurs, l'État ne fournit pas beaucoup d'emplois et les prestations familiales sont de type paternaliste.

2 – Un cinquième modèle de protection sociale caractéristique des pays d'Europe de l'Est ? Certains auteurs ont tenté de définir un cinquième régime d'État-providence en Europe, essentiellement en repartant des quatre familles de protection sociale déjà construites, mais en insistant sur les traits caractéristiques d'un régime post-communiste qui se démarquerait de ses homologues européens. Bien évidemment, ce dernier régime est problématique dans la mesure où il ne peut qu'inclure que certains pays des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), car tous ne partagent pas les mêmes caractéristiques. De plus, où classer des pays de l'UE 27 tels que Malte, Chypre, la Roumanie, la Hongrie ou encore les pays baltes ? Enfin, la taxonomie des systèmes de protection sociale et des États-providence construits à partir de catégories conceptuelles propres aux pays développés de l'Ouest pose un problème évident dès lors qu'il s'agit de transposer ces catégories à d'autres pays [Midgley, 2004] ; c'est le cas avec les pays d'Europe de l'Est, dont les systèmes de protection sociale ont été formatés pendant plusieurs décennies par les principes hérités du modèle communiste, puis qui ont subi le choc de la transition vers l'économie de marché à partir des années 90.

b) L'approfondissement des typologies existantes

De nombreuses études ont été consacrées à développer ou à renforcer les typologies élaborées, à approfondir certains aspects non abordés ou encore à éclairer des points obscurs. Dans la mesure où nous n'avons aucune prétention à l'exhaustivité, nous nous limitons volontairement, pour ne pas trop alourdir le propos, à n'exposer que quelques recherches qui s'inscrivent dans le prolongement des travaux d'Esping-Andersen et ceux de Ferrera, Rhodes et Leibfried. Nous mentionnons également les travaux de Barbier, dont l'originalité repose sur la mise en correspondance des systèmes de protection sociale avec les politiques de l'emploi.

1 – Prolongement et réarrangement des typologies d'Esping-Andersen et de Ferrera, Rhodes et Leibfried. Dès 1993, Esping-Andersen révisé sa typologie en scindant le régime libéral en deux sous-régimes avec, d'un côté, un régime « lib-lib » purement conservateur et, de l'autre, un régime « lib-lab » qui associe une approche basée sur l'intérêt des travailleurs et une approche conservatrice. Abrahamson, pour sa part, reprend la typologie quaternaire mise à jour par Ferrera, Rhodes et Leibfried et l'acommode en y introduisant deux critères supplémentaires : tout d'abord, l'idéologie politique dominante au sein de chaque espace, ensuite la référence à l'institution centrale dans chaque modèle. Maurice [1999], quant à lui, insiste sur la relation au marché du travail et ajoute la dimension relative aux systèmes de relations professionnelles. Il distingue ainsi quatre modèles de protection sociale : le modèle libéral anglo-saxon, où un marché du travail libéral fortement concurrentiel régi par une législation sur l'emploi ultra souple s'articule à un système de relations professionnelles dans lequel prévaut la décentralisation des négociations au niveau de l'entreprise, une faible coopération entre partenaires sociaux et un rôle peu important des conventions collectives ; le modèle social-démocrate des pays nordiques, où le rôle central des partenaires sociaux dans le fonctionnement du marché du travail explique l'importance du droit conventionnel comparativement au rôle secondaire joué par la législation et ainsi que les fortes variations entre pays nordiques à propos de la réglementation de l'emploi ; le modèle chrétien-démocrate des pays d'Europe continentale, dans lequel le marché du travail est, à certains égards et dans certains pays, comparable à celui de celui des pays nordiques (cas de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Belgique), mais où les systèmes de protection sociale sont organisés au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État gérés par les représentants des employeurs et des salariés et où les conventions collectives doivent être compatibles avec la loi ; enfin, le modèle d'Europe du Sud,

caractérisé par le rôle important exercé par les syndicats dans les relations professionnelles et par la législation dans l'organisation des ces relations.

Tableau 4 : Les quatre modèles idéal-typiques d'États-providence

	Sud	Continental	Atlantique	Scandinave
<i>Critères d'accès aux droits</i>	Besoins (cotisations)	Cotisations	Besoins	Droit
<i>Idéologie politique</i>	Chrétienne-démocrate	Conservatrice	Libérale	Sociale-démocrate
<i>Institution centrale</i>	Famille	Organisations bénévoles	Marché	État
<i>Portée</i>	Limitée	Globale	Limitée	Globale
<i>Financement</i>	Organisations bénévoles	Partenaires sociaux	État	État
<i>Délimitation de la population bénéficiant des droits</i>	Membre de la famille et de la communauté locale	Individus participant au marché du travail	Citoyens	Citoyens

Source : Abrahamson [2005]

Pour résumer l'ensemble de ces positions, nous aurions donc un régime « libéral-résiduel » formaté par un libéralisme exacerbé sur le marché, où les macro-solidarités étatiques interviennent en dernier recours pour prendre le relais des choix individuels uniquement en cas de défaillance du marché, auquel fait pendant un régime « redistributif-universaliste » où, au contraire, les macro-solidarités étatiques encadrent et promeuvent les individualités sur le marché. Symétriquement à cette dualité État-marché s'oppose la logique des micro-solidarités en Europe continentale et du Sud, avec un régime « institutionnel-corporatiste » dans lequel les micro-solidarités professionnelles sur le marché du travail subordonnent les micro-solidarités communautaires qui s'expriment au niveau de la société civile et un régime « latin-rudimentaire » où c'est précisément l'inverse qui se produit, à savoir que la solidarité des communautés de la société civile comblent et compensent les insuffisances des solidarités sur le marché du travail.

2 – Les régimes d'activation de Barbier. Chez Barbier, la focalisation porte non pas sur la redéfinition des régimes de protection sociale mais sur leur articulation avec le marché du travail, de sorte à faire émerger une typologie des régimes d'activation. Cet auteur distingue deux grands régimes d'activation de la protection sociale qui s'opposent fortement : d'un côté, le

régime libéral anglo-saxon et, de l'autre, le régime social-démocrate universaliste scandinave [Barbier, 2001a].

Dans le régime libéral, les individus hors du marché du travail sont considérés comme des « assistés » et cette critique de la « dépendance » à l'assistance légitime l'accent mis sur l'offre de travail. Le rôle des politiques actives de l'emploi se limite à des stratégies basées prioritairement sur l'incitation à la reprise d'un travail, et ce grâce notamment à un système de prestations et d'impôts intégrés (« *in-work benefits* » et « *tax credits* »). La focalisation sur le marché ordinaire du travail dans la réinsertion professionnelle des pauvres et des chômeurs explique la place centrale accordée à la logique de « *work first* » et au fait que les formations et les stages offerts sont généralement de courte durée. Le régime social-démocrate universaliste, quant à lui, se caractérise par une offre importante de formations de longue durée et de programmes d'éducation et le droit conféré à chaque citoyen d'accéder à une formation de qualité. À des politiques sociales orientées vers le bien-être des individus qui justifient des prestations de remplacement de revenu d'activité élevées et de longue durée fait écho le principe d'une activation à vocation universelle (tous les citoyens sont concernés par les mesures : chômeurs, inactifs, salariés,...). La promotion d'une « société pleinement active » se manifeste alors par le devoir de l'État d'aménager l'emploi en fonction des possibilités offertes par le marché du travail et la conjoncture économique, mais aussi selon les capacités professionnelles et les aptitudes individuelles de chacun.

Si le régime libéral correspond au modèle libéral de protection sociale et concerne les pays de langue anglaise (Royaume-Uni, Irlande ; et États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, pour les pays hors Union européenne), le régime social-démocrate universaliste fait référence quant à lui au modèle social-démocrate scandinave qui, géographiquement parlant, englobe les pays nordiques : Danemark, Suède, Finlande (et Norvège, Islande pour les pays hors UE). Dans l'intervalle de ces antipodes se positionne une catégorie hétéroclite qui regroupe un nombre potentiellement important de cas, parfois très disparates. Les fortes diversités institutionnelles des systèmes de protection sociale continentaux rendent en effet très difficile la construction d'un régime « continental » et c'est la raison pour laquelle il n'existe pas, à l'heure actuelle, de troisième « régime » d'activation clairement décelable en UE.

Si l'on peut penser que définir des régimes d'activation semble loin des préoccupations de typologisation des systèmes de protection sociale, on fait erreur, car le mérite des typologies construites par Barbier est justement de mettre à jour les transformations des systèmes de protection sociale européens soumis à une même tendance et de voir comment ces systèmes réagissent à la nouvelle donne d'une protection sociale axée sur le travail et liée aux politiques de

l'emploi. Les régimes d'activation ont donc ceci de fondamental qu'ils fournissent des éléments intéressants de compréhension de la dynamique de la protection sociale et sont, à ce titre, d'une importance capitale pour l'étude de la variété des stratégies nationales de réintégration sur le marché du travail des sans emploi. C'est la raison pour laquelle une grande partie de notre recherche fait référence aux travaux de Barbier, lesquels constituent un élément essentiel à la base de notre travail de construction de modèles de cohérence institutionnelle.

B) La construction de modèles de protection sociale institutionnellement cohérents

Dans la mesure où chaque modèle peut être différencié des autres à partir de la forme que prend la cohérence institutionnelle qui le caractérise, ce critère est pertinent pour saisir les propriétés des systèmes comparés et déceler ceux qui partagent les mêmes traits structurels. Aussi, avant de voir comment les modèles de cohérence institutionnelle s'appliquent à la protection sociale des sans emploi, il nous appartient de nous pencher préalablement sur ce concept.

1. La conceptualisation de la cohérence institutionnelle

Est cohérent ce qui, par la connexion logique de parties entre elles, offre une cohésion d'ensemble du tout. Un système institutionnellement cohérent est donc un système dans lequel les liaisons entre ses éléments sont de nature à assurer l'homogénéité de sa structure. Or, ce système est lui-même lié à d'autres systèmes qui lui sont extérieurs. Sa cohérence institutionnelle dépend ainsi également des relations qu'il entretient avec son environnement. La cohérence institutionnelle se décline de fait à un double niveau : chaque système est en effet façonné par sa cohérence interne et par sa cohérence externe. La cohérence interne est ce par quoi le système tient ensemble et la cohérence externe est ce grâce à quoi celui-ci est en phase avec son environnement. Selon le degré de concordance qui existe entre ces deux types de cohérence, un système peut être plus ou moins cohérent sur le plan institutionnel ; et le regroupement de systèmes caractérisés par une même cohérence institutionnelle donne lieu à l'établissement de modèles de cohérence institutionnelle.

a) Le double niveau de la cohérence institutionnelle : cohérence interne et cohérence externe du système

La cohérence institutionnelle d'un système social se manifeste à la fois sur le plan interne et sur le plan externe. Il y a en effet cohérence interne quand les politiques menées s'inscrivent dans la lignée des choix institutionnels passés et il y a cohérence externe quand les mesures prises en réponse au contexte environnemental visent à concilier la configuration institutionnelle nationale avec les impératifs politico-économiques supra-nationaux. La crise naît lorsque l'adéquation entre ces deux formes de cohérence est rompue. Pour éviter une telle crise ou pour y mettre fin, il faut rétablir la cohérence d'ensemble du système, objectif que seule la culture est en mesure de remplir.

1 – L'entrée en crise du système, expression du décalage entre sa cohérence interne et sa cohérence externe. La cohérence institutionnelle d'un système signifie que celui-ci est à la fois stable dans ses éléments et stable dans les relations entre éléments. Alors que les relations entre éléments sont formatées par les décisions prises par les acteurs du système et relèvent donc du niveau de sa cohérence interne, les éléments sont quant à eux soumis à l'influence de l'environnement extérieur et renvoient ainsi à sa cohérence externe. La remise en cause de la cohérence d'un système social provient des évolutions dissymétriques entre ces deux types de cohérences, dissymétries provoquées par la forte propension de la première à l'inertie institutionnelle comparée au caractère adaptatif de la seconde aux mutations de l'environnement. L'incohérence institutionnelle est tout autant l'expression de la mise à mal de la cohérence externe induite par la déstabilisation d'un ou plusieurs ordres que la conséquence de l'incapacité de re-réguler le système uniquement par la voie d'une action sur les relations entre éléments.

La mise à mal de la cohérence externe est le produit d'une déstabilisation d'un ou plusieurs ordres. La cohérence externe implique que les éléments de la structure évoluent conjointement dans un sens qui permet de réaliser l'harmonie entre la configuration institutionnelle du système et son environnement. Or, l'environnement agit directement sur les entités institutionnelles, de sorte que ses évolutions modifient le domaine d'exercice de l'ordre concerné. Chaque élément de la structure, nous l'avons dit, fait partie d'une sphère et s'inscrit dans un territoire. Il y a cohérence intrinsèque d'un ordre lorsque son territoire coïncide avec sa sphère et déstabilisation de cet ordre dès lors que l'espace géographique de son territoire ne correspond plus à l'espace symbolique de sa sphère, généralement parce que la sphère s'étend au-delà de ses frontières originelles alors que le territoire demeure immuable. Le décalage entre sphère et territoire résulte

ainsi de l'ajustement de la sphère au nouveau contexte environnemental. Dans ce cas, la cohérence externe est partiellement remise en cause au niveau de l'ordre en question, marqué par la tension entre une sphère dont les limites s'étirent sous l'effet de l'ajustement des éléments de la structure aux conditions imposées par l'extérieur et un territoire aux frontières délimitées. Par ailleurs, dans la mesure où tous les ordres sont confrontés à l'influence de l'extérieur, chacun d'entre eux est susceptible d'affecter, à des degrés divers, l'équilibre global du système. Pour maintenir cet équilibre, il faut que l'articulation entre les différents ordres soumis au changement n'entre pas en contradiction avec l'évolution globale du système ; autrement dit, il faut que les médiations soient en mesure d'inclure la contrainte environnementale dans leur action de mise en relation des ordres.

La subordination de la cohérence interne à la cohérence externe rend difficile le rééquilibrage du système par une action sur les médiations. À partir du moment où les éléments de la structure sont affectés par les évolutions de l'environnement, le système perd alors de sa cohérence externe. Or, cette déstabilisation de la cohérence externe du système a des répercussions sur sa cohérence interne, car tout changement dans l'un ou plusieurs des éléments constitutifs du système a des conséquences inévitables sur la forme des interconnexions entre ces éléments. Dans la mesure où la cohérence interne est dépendante de la cohérence externe, la structure ne perdure que lorsque l'arrangement des éléments du système n'entre pas en conflit avec la nature même de ces éléments, autrement dit tant que la forme prise par chacun de ces éléments reste compatible avec la configuration d'ensemble du système. Aussi longtemps que la cohérence interne et la cohérence externe coïncident, le risque de crise demeure minime. Par contre, dès lors que cette adéquation n'est plus réalisée (ou plus réalisable), le système entre en crise. Il ne peut alors en sortir qu'en rétablissant sa cohérence globale par une réforme des institutions qui va dans le sens de la mise en concordance entre les deux dimensions de la cohérence. Deux solutions sont envisageables afin d'opérer ce réajustement. Soit adapter la cohérence externe à la cohérence interne, solution séduisante mais très difficile voire impossible à mettre en œuvre dans le contexte actuel⁴⁷. Soit le contraire, à savoir adapter la cohérence interne à la cohérence externe. Si cette dernière option est vraisemblablement la plus réaliste⁴⁸, elle est cependant largement tributaire des propriétés culturelles du système.

⁴⁷ Il apparaît en effet peu probable, dans le contexte actuel, qu'un État (hormis peut-être les États-Unis compte tenu de leur position hégémonique) dispose de suffisamment de pouvoir pour imposer au reste du monde son modèle, c'est-à-dire à réussir le tour de force de faire plier la cohérence externe à sa cohérence interne.

⁴⁸ Dans la réalité, les nations se voient contraintes de modifier leur cohérence interne pour l'aligner sur leur cohérence externe.

2 – La culture au cœur de la cohérence institutionnelle. Nous venons d’indiquer que la cohérence institutionnelle ne peut être conservée que quand la déstabilisation des éléments de la structure est compensée par un effort d’adaptation des relations entre ces éléments. Il faut en effet que la cohérence interne se plie à la nouvelle forme de la cohérence externe pour rétablir l’équilibre du système. En assurant la régulation globale du système via une médiation entre ordres sous l’égide d’un média symbolique généralisé, la culture soutient la cohérence interne. Dans la mesure où la cohérence interne est soumise à la cohérence externe, la capacité de réaction plus ou moins rapide du système social aux mutations de l’environnement dépend donc du degré d’adaptation de la culture aux évolutions en cours.

La cohérence interne est soutenue par la dimension culturelle du système. Une fois qu’un ou plusieurs ordres est (sont) déstabilisé(s), la question qui se pose est de savoir comment garantir la cohérence d’ensemble de la structure. À ce niveau, la culture joue un rôle primordial puisqu’en opérant la médiation communicationnelle entre tous les ordres, elle assure la cohésion entre les divers éléments du système et maintient ainsi son unité⁴⁹. Tant que la culture se perpétue dans le tracé des évolutions antérieures, la structure ne rencontre pas de grand risque d’être ébranlée : la culture, en soutenant la stabilité institutionnelle interne du système, autorise en effet sa reproduction. Il y a par contre crise de cohérence interne lorsque la culture n’est plus en mesure de s’incarner dans l’un des ordres, c’est-à-dire quand il y a rupture des liaisons entre au moins deux ordres parce que le médium qu’elle constitue ne parvient plus à opérer la communication entre eux. Cette rupture communicationnelle provient de l’impact qu’exerce indirectement l’environnement sur les relations entre éléments au sein du système. Elle fait montre ainsi de toute l’importance de l’ouverture cognitive du système social à son environnement : plus cette ouverture est prononcée, plus le système est soumis aux influences extérieures et plus la structure doit s’adapter en conséquence.

L’adaptabilité de la culture aux transformations de l’environnement extérieur. La culture est à l’origine de phénomènes de *path dependency* qui empêchent ou retardent considérablement l’ajustement de la structure à son environnement. La culture porte en effet en elle le poids de l’héritage historique du système social, facteur d’inertie et de blocage institutionnels. Si la culture demeure le vecteur de communication entre ordres mais aussi entre le système et l’extérieur, ces deux types de communication relèvent, dans l’ère de la modernité, de logiques « sociétales » contrastées telles que les deux cohérences ne communiquent plus sur le même plan. La crise systémique surgit

⁴⁹ Ni le politique ni l’économique ne sont plus à même d’assurer cette stabilité, et pour cause. Le politique étant lié à l’économique et inversement, l’internationalisation des économies entraîne le transfert du pouvoir de décision économique vers un topos qui ne cadre plus avec celui du politique.

quand les évolutions structurelles de la société moderne ne sont plus en phase avec les principes politiques, idéologiques, philosophiques et moraux et avec les normes culturelles en vigueur. Cette crise n'est pas tant due à la confrontation directe entre le caractère scientifique de la modernité et le caractère éthique des préceptes traditionnels hérités du passé que de la survenance d'une contradiction sociétale profonde provoquée par le décalage temporel entre la rapidité du progrès techno-scientifique (qui croît de manière exponentielle) et la vitesse d'adaptation culturelle (linéaire) à la nouvelle donne économique, technologique et environnementale qui en découle⁵⁰. Finalement, cela revient à admettre que la dynamique de changement de la structure sociale est liée à la potentialité d'ajustement des valeurs fondamentales de la société aux mutations socio-techno-économiques en cours⁵¹. Or, au sein de chaque système, l'adaptabilité de la culture aux transformations de l'environnement varie considérablement en fonction de deux facteurs et de la nature de leur combinaison : cette adaptabilité dépend en effet de la faculté qu'a la culture de réagir plus ou moins vite à la nouvelle norme idéologico-économique pour se mettre en accord avec elle et du degré de proximité originelle qu'elle entretient avec cette norme. La cohérence institutionnelle est donc d'autant plus difficilement tenable aujourd'hui lorsque la forte pression qu'exerce l'environnement sur les ordres s'accompagne, dans le même temps, de leur résistance – plus ou moins prononcée selon les systèmes – au changement institutionnel.

b) De la cohérence institutionnelle des systèmes aux modèles de cohérence institutionnelle

Lorsque plusieurs systèmes partagent un certain nombre de points communs, il est alors possible de les inclure dans un même modèle. En prenant pour base de comparaison des systèmes le concept de cohérence institutionnelle et en opérant leur classification à partir de ce critère, nous sommes alors en mesure de dégager quatre grands modèles théoriques de cohérence institutionnelle.

1 – Le modèle de cohérence institutionnelle comme regroupement de systèmes institutionnellement cohérents de même forme. Un modèle est souvent compris comme une image simplifiée de l'objet ou du phénomène observé. Pour parvenir à cette simplification, il

⁵⁰ Or, la culture ne s'adapte que progressivement et il faut beaucoup plus de temps pour faire évoluer les mœurs et les mentalités que pour transformer les structures économiques.

⁵¹ Dans les sociétés primitives holistes, ce décalage n'existe pas car ces sociétés sont sans histoire, elles n'évoluent guère. L'absence de progrès technique permet de proroger sempiternellement la culture du clan, de la tribu, de la communauté, donc de transmettre la culture des anciennes générations aux nouvelles sans risque de révolte de la jeunesse contre l'ordre ancien. Dans les sociétés modernes individualistes, cette logique est rompue.

convient d'opérer une réduction eidétique de cet objet ou de ce phénomène en vue de disposer d'une représentation formelle des ses caractéristiques observables et des relations qui existent entre elles. Appliqué à un système concret, le modèle est donc un schéma théorique de la structure et des relations entre les divers éléments de ce système⁵². Lorsqu'il n'y a qu'un seul système, la modélisation est assez aisée puisqu'elle consiste simplement en un repérage de ses traits saillants. Elle se complique par contre nettement quand il existe plusieurs systèmes de nature identique mais de forme différente. Dans la mesure où le propre d'une théorie est précisément de faire état des caractéristiques communes d'objets ou de phénomènes distincts au-delà de leurs spécificités, l'acte comparatif se doit donc, pendant l'étape déductive de l'approche de *middle range* retenue, de mettre en évidence les points de similitudes entre les systèmes avant toute exposition de leurs éventuelles dissemblances. Ainsi, un modèle est également, par extension, une représentation abstraite des propriétés analogues à un ensemble de systèmes et de leurs relations. On peut alors définir un modèle de cohérence institutionnelle (MCI) comme le regroupement, sous une forme abstraite, de systèmes partageant une même cohérence institutionnelle.

2 – Quatre modèles théoriques de cohérence institutionnelle. Puisque chaque système social possède sa propre cohérence institutionnelle, il y a donc potentiellement autant de MCI que de systèmes observés. Pour éviter la surabondance des modèles, nous opérons une classification en réunissant, au sein d'un même modèle, les systèmes qui disposent d'une forme identique de cohérence institutionnelle⁵³.

Des modèles construits à partir d'une identité de forme de cohérence institutionnelle. Nous entendons par « forme » de cohérence institutionnelle la forme que prend le lien entre cohérence interne et cohérence externe du système, cette forme étant déterminée par le degré de concordance entre ces deux types de cohérences. La cohérence institutionnelle est en effet d'autant plus forte que cohérence interne (CI) et cohérence externe (CE) concordent. Or, cette concordance dépend du degré de chaque type de cohérence. Une cohérence interne élevée (CI+) signifie que les évolutions institutionnelles ne dévient pas de la configuration déjà en place : ainsi, plus la cohérence interne est forte, plus la rigidité institutionnelle est importante et plus l'adaptation au changement est difficile ; inversement, plus la cohérence interne est faible (CI-), plus il y a de

⁵² Le système renvoie au domaine sensible ; le modèle, lui, appartient au registre mental : alors que le système renvoie à ce qui est directement perceptible par la simple observation et a donc une concrétude, le modèle n'a d'existence que dans la pensée spéculative, dans l'acte de réflexion qui cherche à représenter abstraitement la réalité.

⁵³ Ainsi, si la forme de la cohérence institutionnelle peut varier d'un système à un autre, les modèles, eux, se caractérisent par une forme de cohérence institutionnelle unique.

flexibilité institutionnelle et plus l'adaptation est facilitée. Le degré de cohérence interne est donc inversement proportionnel au degré de réactivité du système pour s'adapter aux mutations. Une cohérence externe élevée (CE+) signifie, quant à elle, que la configuration institutionnelle est en phase avec les transformations de l'environnement : dès lors, plus la cohérence externe est forte, moins les efforts d'adaptation au changement ont besoin d'être importants, et plus elle est faible (CE-), plus ces efforts doivent être accrus. Le degré de cohérence externe est de fait proportionnel au degré de proximité de la culture nationale avec la norme dominante. Si l'on décide d'opter, pour chacune des deux variables que sont la cohérence interne et la cohérence externe, pour une partition dichotomique en deux modalités (fort/faible), on est alors conduit à mettre à jour, par le croisement de chaque modalité d'une variable avec celles de l'autre, quatre modèles théoriques de cohérence institutionnelle [cf. tableau 5, ci-dessous].

Tableau 5 : Les quatre modèles théoriques de cohérence institutionnelle au regard de leur capacité d'adaptation au changement



		Cohérence interne	
		<u>Faible</u> <i>Réactivité nécessaire pour s'adapter au changement peu élevée</i>	<u>Forte</u> <i>Réactivité nécessaire pour s'adapter au changement élevée</i>
Cohérence externe	<u>Faible</u> <i>Faible proximité culturelle avec la norme dominante</i>	<p>Modèle de la « flexibilité contrariée »</p> <p>La conciliation de la configuration institutionnelle nationale avec les impératifs politico-économiques supranationaux est assurée par une résistance peu prononcée au changement qui autorise la réforme mais qui, compte tenu d'une certaine distance de la norme intérieure à la norme extérieure, oblige en même temps à des efforts plus ou moins substantiels pour réaliser la mise en cohérence institutionnelle du système.</p>	<p>Modèle de P « incohérence »</p> <p>La conciliation de la configuration institutionnelle nationale avec les impératifs politico-économiques supranationaux est impossible car la résistance relativement élevée au changement s'accompagne d'un écart conséquent de la norme intérieure à la norme extérieure qui rend toute tentative de mise en cohérence institutionnelle vaine.</p>
	<u>Forte</u> <i>Forte proximité culturelle avec la norme dominante</i>	<p>Modèle de P « adaptabilité »</p> <p>La conciliation de la configuration institutionnelle nationale avec les impératifs politico-économiques supranationaux est réalisée grâce à la grande proximité de la norme intérieure à la norme extérieure qui ne nécessite donc aucune réforme pour assurer la cohérence institutionnelle du système, cohérence qui demeure cependant instable du fait d'une forte résistance au changement qui peut potentiellement empêcher (ou retarder) les éventuelles réformes ultérieures.</p>	<p>Modèle de la « rigidité paradoxale »</p> <p>La conciliation de la configuration institutionnelle nationale avec les impératifs politico-économiques supranationaux est réalisée grâce à la grande proximité de la norme intérieure à la norme extérieure qui ne nécessite donc aucune réforme pour assurer la cohérence institutionnelle du système, cohérence qui demeure cependant instable du fait d'une forte résistance au changement qui peut potentiellement empêcher (ou retarder) les éventuelles réformes ultérieures.</p>

Source : auteur

Des quatre modèles statiques aux deux modèles dynamiques. Ces quatre modèles théoriques n'ont pas tous leur pendant dans le monde réel : leur caractère statique s'accorde en effet mal avec la dimension dynamique des systèmes qui, dans la réalité, ne correspondent jamais en tous points à l'un de ces modèles et ne peuvent s'en approcher que temporairement. Le modèle de l'adaptabilité (MA), par exemple, est le modèle idéal vers lequel cherche à tendre tout système. Atteindre cet idéal oblige toutefois à assouplir la CI qui est, au départ, nécessairement forte pour maintenir l'unité du système⁵⁴. Le modèle de la flexibilité contrariée (MFC), pour sa part, ne peut être qu'une simple étape intermédiaire dans le processus de transformation systémique qui conduit le MI vers le MA⁵⁵. Le modèle de l'incohérence (MI) et le modèle de la rigidité paradoxale (MRP) constituent donc les seuls véritables points de départ d'une analyse qui veut situer les différents systèmes concrètement observés en tenant compte de leur trajectoire d'évolution respective⁵⁶. Il est alors possible de mettre à jour deux parcours d'accès au MA : d'un côté, le parcours MRP-MA⁵⁷ (représenté par la flèche pleine dans le tableau 6, ci-dessous) ; de l'autre, le parcours MI-MFC-MA⁵⁸ (représenté par la flèche en pointillés dans le tableau 6, ci-dessous).

Tableau 6 : Les deux parcours d'accès au modèle de l'adaptabilité

		Cohérence interne	
		Faible	Forte
Cohérence externe	Faible	MFC (1')	MI (1)
	Forte	MA (2)	MRP (1)

	} Sens de la trajectoire du parcours d'accès au modèle idéal
	
(1)	Point(s) de départ du parcours d'accès au modèle idéal
(1')	Étape intermédiaire dans la trajectoire du parcours d'accès au modèle idéal
(2)	Point d'arrivée du parcours d'accès au modèle idéal

Source : auteur

⁵⁴ La cohérence interne n'est jamais faible et elle ne le devient que lorsque la cohérence externe l'exige, c'est-à-dire quand la pression extérieure est telle pour adapter la configuration nationale qu'elle contraint le système à assouplir sa cohérence interne pour la mettre en phase avec la cohérence externe. C'est donc l'ouverture du système sur l'extérieur qui le conduit à affaiblir sa cohérence interne.

⁵⁵ Le modèle de la « flexibilité contrariée » (MFC) ne peut de fait être qu'un état transitoire dans le processus de mise en adéquation de la CI à la CE et la configuration CE+/CI+ n'est donc possible qu'à un moment donné du temps. Le passage du MI au MA ne peut pas être direct dans la mesure où la cohérence interne est subordonnée à la cohérence externe. De fait, avant de renforcer la cohérence externe, il faut préalablement s'assurer que la cohérence interne n'oppose pas de blocage à une cohérence externe plus élevée, ce qui suppose qu'il faille modifier la CI avant d'entamer la variation de la CE. Pour cette raison, le parcours MI-MRP-MA n'est pas envisageable car non réalisable.

⁵⁶ Au final, on s'aperçoit que les modèles de la « flexibilité contrariée » et de l'« adaptabilité » n'ont de pertinence qu'au regard de leur valeur heuristique.

⁵⁷ Le passage de l'un à l'autre s'effectue par une simple inflexion du niveau de la CI.

⁵⁸ Le passage direct du MI au MA n'est pas possible ni même le cheminement MI-MRP-MA car il faut d'abord faire varier la CI avant de changer la CE car la CI est déterminée par la CE et doit donc s'y adapter.

En prenant le critère du degré de CE comme base de comparaison des systèmes dans le temps, nous sommes amenés à dégager deux grands modèles dynamiques de cohérence institutionnelle : le modèle de la concordance diachronique (symbolisé par le passage du MRP au MA)⁵⁹, auquel s'oppose le modèle de l'incompatibilité diachronique (symbolisé par le passage du MI au MFC)⁶⁰. Ces deux modèles sont à la base de l'élaboration de régimes de protection sociale des sans emploi fondés sur une approche en termes de MCI.

2. L'application des MCI à la protection sociale des sans emploi

Il s'agit pour nous désormais de dresser des typologies qui ne sont pas directement assimilables ou transférables à des cas observables, mais capables de définir un nombre limité d'idéaux-types à partir desquels peuvent être appréciées les configurations institutionnelles nationales et leur trajectoire d'évolution par la confrontation évaluative de la distance de chaque cas concret aux types idéaux construits par la théorie [Théret, 1997a]. Il est possible d'élaborer une telle typologie à partir du critère de cohérence institutionnelle. Celle-ci met en avant trois régimes de protection sociale des sans emploi auxquels font écho deux grands modèles : le modèle libéral, d'une part, et le modèle démocrate, d'autre part.

a) Vers une typologie des régimes de protection sociale des sans emploi

L'application des MCI à la protection sociale des sans emploi conduit à mettre l'accent sur deux principaux critères dont la combinaison permet de construire une typologie qui met en évidence trois régimes.

1 – Les deux principaux critères de typologisation retenus. Un système social est, nous l'avons dit, marqué par une cohérence interne et une cohérence externe. Tout travail de typologisation se doit donc de prendre en compte la double dimension de la cohérence institutionnelle constitutive du système considéré. En tant que système social, la protection sociale ne déroge pas à la règle. À chaque cohérence correspondent cependant plusieurs critères. Il convient alors de sélectionner, parmi l'ensemble des critères envisageables pour chacune de ces

⁵⁹ La durée de cette concordance varie en fonction du degré de rigidité institutionnelle.

⁶⁰ Cette incompatibilité peut être temporaire ou permanente, plus ou moins longue selon le degré de résistance interne au changement et en fonction de la durée mise par le système pour accepter de modifier sa CI afin de se plier aux exigences de la CE.

cohérences, le plus pertinent d'entre eux eu égard à la problématique posée. Pour dresser notre typologie des régimes de protection sociale des sans emploi, nous faisons ainsi le choix de nous référer au critère des valeurs fondatrices de la redistribution pour caractériser la cohérence interne d'un système et à celui du degré d'activation pour qualifier sa cohérence externe.

La redistribution au cœur de la cohérence interne. Au risque de nous répéter, nous réaffirmons qu'il y a cohérence interne quand il existe une certaine permanence dans les choix politiques effectués et cette rigidité institutionnelle est imputable à la relative inertie de la culture du pays dans lequel sont mis en œuvre ces choix. En matière de protection sociale, la culture nationale s'incarne dans la logique redistributive. La redistribution est en effet ce qui, en maintenant la cohésion sociale, garantit l'unité du système et assure sa pérennité. Le critère de la redistribution exprime donc la cohérence interne de tout système de protection sociale, mais ce critère est fondé sur des valeurs parfois opposées d'un pays à l'autre⁶¹. La redistribution prend ainsi des formes différentes selon qu'elle est guidée par un principe de solidarité ou par un principe individualiste et l'aide au revenu est dépendante de l'influence davantage exercée par l'un que par l'autre de ces deux principes philosophiques. Peu importe toutefois à quel niveau s'exerce la redistribution puisque ce n'est pas le montant de l'aide apportée ni l'intensité de la redistribution qui déterminent la cohérence interne du système. Celle-ci est réalisée du moment que la valeur centrale sur laquelle elle repose se perpétue dans le temps, autrement dit tant que cette dernière n'est pas récusée au point d'en ébranler la constitution originelle du système. Ce qui compte donc pour différencier les systèmes, c'est de saisir le principe auquel la redistribution fait référence en priorité.

L'activation au centre de la cohérence externe. Tant que la protection sociale des sans emploi consistait uniquement en la fourniture d'une protection contre la perte ou l'insuffisance de revenu, la logique redistributive suffisait et la cohérence institutionnelle du système se résumait alors essentiellement à sa cohérence interne. Celle-ci était assurée aussi longtemps que la concordance des ordres politiques et économiques était réalisée, ce qui était le cas dans la mesure où les sphères politico-juridique et économique-financière relevaient toutes deux du même espace territorial, à savoir la nation. À partir du moment où la protection sociale est de plus en plus soumise à l'influence de systèmes extérieurs à elle, ce schéma ne fonctionne plus aussi facilement. C'est le cas depuis plus d'une quinzaine d'années avec l'influence grandissante qu'ont pris les arguments relatifs au marché du travail dans le débat sur l'avenir des systèmes de protection

⁶¹ Il ne faut pas confondre critère et valeurs. Un critère est ce qui est commun à tous les systèmes au-delà de leurs divergences ; c'est donc une variable à partir de laquelle les systèmes peuvent être comparés « sur un pied d'égalité ». Une valeur est ce qui est propre à un pays ou un ensemble de pays ; c'est une caractéristique qui marque la singularité d'un système ou d'un modèle par rapport à d'autres systèmes ou modèles.

sociale et qui ont conduit à considérer que ces derniers doivent dorénavant favoriser le retour à l'emploi des allocataires⁶². La redistribution ne disparaît pas mais elle est aujourd'hui subordonnée à l'activation⁶³, elle-même soumise au respect de l'exigence d'un marché du travail toujours plus flexible. Plus l'activation est forte et plus la cohérence externe est élevée, et inversement. L'activation introduit donc une rupture fondamentale avec la cohérence institutionnelle qui prévalait jusqu'alors puisque le resserrement du lien entre la protection sociale et le marché du travail conduit à mettre l'accent sur la cohérence externe du système⁶⁴. Puisqu'il y a cohérence externe dès lors qu'il y a mise en adéquation de la configuration institutionnelle nationale avec la norme politico-économique internationale en vigueur, celle-ci joue ici à partir du moment où est affirmé – et mis en œuvre – l'objectif de réintégration des sans emploi sur le marché du travail. La cohérence externe est alors d'autant plus importante que la cohérence interne est en accord avec ce nouvel objectif⁶⁵, ce qui suppose que les valeurs et les principes fondateurs de la culture nationale ne soient pas basés sur une idéologie trop distante de celle véhiculée à l'échelon international par la pensée dominante.

2 – Trois grands régimes de protection sociale des sans emploi. La combinaison des deux critères évoqués supra aboutit à repérer quatre modèles de protection sociale des sans emploi, modèles issus du croisement des deux modalités de la variable « redistribution » (solidarité/individualisme) avec les deux modalités de la variable « activation » (faible/forte). À ces quatre modèles correspondent en fait trois grands régimes de protection sociale des sans emploi. Il existe en effet un régime libéral, un régime social-démocrate et un régime chrétien-démocrate. Les deux premiers mettent en œuvre une activation forte mais se distinguent au

⁶² La réinsertion dans l'emploi relève de la cohérence externe car elle est principalement influencée par la capacité d'adaptation aux transformations économiques de l'environnement international et elle dépend du degré d'ouverture cognitive sur l'extérieur.

⁶³ On retrouve donc ce que nous avons indiqué en introduction, à savoir qu'il y a désormais une nouvelle logique qui guide la protection sociale et que cette logique se substitue à – ou, plutôt, complète – la logique originelle. Cela signifie bien que la cohérence externe (l'activation fondée sur une logique de réinsertion dans l'emploi) supplante la cohérence interne (redistribution fondée sur une logique d'aide au revenu), ce qui est conforme à ce que nous disions dans le point sur la suprématie de la cohérence externe sur la cohérence interne et corrobore donc l'idée selon laquelle l'influence de l'extérieur est déterminant et modifie la cohérence d'ensemble du système de protection sociale en l'obligeant à adapter la culture nationale aux exigences de l'environnement économique international.

⁶⁴ On assiste ainsi au passage de systèmes dont la cohérence institutionnelle reposait quasi exclusivement sur leur cohérence interne à des systèmes dont la cohérence institutionnelle dépend davantage de leur cohérence externe, donc à des systèmes de protection sociale des sans emploi désormais tributaires des mutations de l'environnement économique international et des incidences qu'ont ces transformations sur la forme prise par la relation entre la protection sociale et le marché du travail. On a donc bien le schéma décrit précédemment d'une cohérence interne soumise aux évolutions de la cohérence externe.

⁶⁵ Le niveau de cohérence externe n'est pas lié au degré d'activation mais au fait qu'il y a activation. Une activation forte n'entraîne donc pas nécessairement une cohérence externe élevée.

niveau de la valeur centrale qui commande la redistribution : dans le régime libéral, la redistribution est fondée sur le principe de la responsabilité individuelle, alors que dans le régime social-démocrate, elle s'appuie sur celui de la solidarité collective. Le régime chrétien-démocrate, quant à lui, joint à une cohérence interne (redistribution) basée sur la solidarité collective une cohérence externe (activation) faible.

Tableau 7 : Les trois grands régimes de protection sociale des sans emploi en UE

		Redistribution fondée sur des valeurs de	
		<i>Responsabilité individuelle</i>	<i>Solidarité collective</i>
Degré d'activation	<i>Faible</i> <i>(faible cohérence externe)</i>		Régime de la démocratie chrétienne*
	<i>Fort</i> <i>(forte cohérence externe)</i>	Régime du libéralisme	Régime de la démocratie sociale

Source : auteur

* Le régime chrétien-démocrate correspond, dans la typologie d'Esping-Andersen [1990, 1999a], au modèle conservateur-corporatiste caractéristique des pays d'Europe continentale.

On constate que les régimes libéral et social-démocrate ont une cohérence externe forte en raison du degré élevé d'activation à l'œuvre dans ces régimes, tandis que le régime chrétien-démocrate s'ancre dans une cohérence externe faible liée à une activation moins développée. Mais on remarque également que les régimes social-démocrate et chrétien-démocrate partagent les mêmes valeurs, valeurs qui sont en contradiction avec celles défendues par le régime libéral. Puisque tous les systèmes sont soumis à l'activation, plutôt que de prendre le degré d'activation comme critère de différenciation des systèmes, il est plus intéressant de dégager des modèles à partir du critère de la valeur centrale au fondement de la logique redistributive de chaque système considéré. En procédant de la sorte – c'est-à-dire en mettant l'accent sur la cohérence interne – on est amené à mettre à jour deux modèles polaires de protection sociale des sans emploi en UE, à savoir un modèle libéral et un modèle démocrate.

b) Deux modèles polaires de protection sociale des sans emploi : le modèle libéral et le modèle démocrate

Les modèles libéral et démocrate sont élaborés sur la base du critère d'une identité de cohérence interne. La description des caractéristiques relatives à chacun de ces deux modèles nous autorise à tenter des regroupements de pays de l'UE en classant au sein d'une même catégorie ceux qui se rapprochent le plus d'un même modèle.

1 – Les caractéristiques majeures des deux régimes. Ce qui différencie fondamentalement le régime démocrate du régime libéral, c'est que le premier est construit autour de la notion de solidarité collective alors que le second s'attache davantage à la responsabilité individuelle.

Les traits saillants du modèle libéral. C'est un modèle marqué par la prédominance des valeurs individuelles et libérales : la culture de la responsabilité individuelle et le respect des libertés individuelles sont en effet fortement mis en avant. Il repose sur une vision contractualiste de la société dans laquelle les sociations exercent un poids considérable. La centralité du marché du travail dans la fourniture d'une protection explique que l'accent soit mis sur l'activation, que la redistribution demeure faible et que l'aide au revenu soit peu élevée. La faiblesse de l'aide octroyée par l'État se légitime au motif de la volonté politique de maintenir la motivation à reprendre un emploi. Il s'agit en effet de laisser jouer la concurrence et d'éviter une intervention publique trop prononcée : l'action de l'État se limite alors à la lutte contre la pauvreté et n'a pas pour objectif de réduire les inégalités. L'importance donnée au marché justifie ce rôle résiduel joué par l'État. L'accent mis sur la responsabilité individuelle va de pair avec une forte dérégulation du marché du travail (salaire minimum faible, politiques de soutien à l'emploi s'appuyant sur un large réseau décentralisé d'agences pour l'emploi). C'est, à l'heure actuelle, le modèle le plus cohérent institutionnellement car la cohérence interne est ici en plein accord avec la cohérence externe.

Les traits saillants du modèle démocrate. Ce modèle se caractérise par la prégnance des valeurs de solidarité collective et d'égalité. Il est basé sur une conception « conventionnaliste » de la société qui explique le rôle essentiel des communalisations. L'ampleur de la solidarité justifie l'intervention prononcée de l'État et/ou le rôle central de la famille et de la société civile (notamment le secteur associatif) dans la fourniture de la protection sociale. La redistribution est développée⁶⁶ ; et si elle ne l'est pas au niveau étatique, elle l'est au moins dans le cercle familial ou grâce aux réseaux locaux qui prennent le relais (entre autres, l'Église). La redistribution peut donc sembler officiellement faible car elle ne transite pas par les canaux publics, mais être en réalité assez conséquente en s'exerçant sous la forme de soutien au revenu par la solidarité intragénérationnelle et intergénérationnelle ou par la solidarité de proximité. Ce modèle n'est donc pas tant caractérisé par l'importance qu'y occuperait la sphère publique par rapport à la sphère privée que par l'importance des mécanismes de secours lorsque le marché est défaillant, voire lorsque les interventions de l'État sont elles-mêmes insuffisantes. La valeur accordée à l'idée

⁶⁶ Plus la redistribution est développée, plus il y a de chances pour que l'aide au revenu soit universelle.

de solidarité collective est surtout manifeste dans le régime de la démocratie sociale, où l'État est non seulement le pilier de la formation dans une logique d'insertion durable et d'égalité des chances, mais aussi parce qu'il assure le bouclage du système d'activation par l'offre d'emplois publics.

2 – Un essai de classement des pays de l'UE dans les catégories de cette typologie.

Nous tentons d'opérer une classification des différents pays de l'UE en rassemblant, au sein d'un même groupe, ceux dont les systèmes de protection sociale disposent d'une même cohérence interne, c'est-à-dire qui partagent un certain nombre de traits culturels fondés sur des valeurs communes qui les identifient à un régime plutôt qu'à un autre. Il existe ainsi deux groupes de pays : d'un côté, ceux qui peuvent être classés dans le régime libéral et, de l'autre, ceux qui peuvent être inclus dans le régime démocrate.

Le groupe des pays appartenant au modèle libéral. Eu égard aux caractéristiques qui singularisent le modèle libéral que nous venons d'énoncer, il nous est possible d'affirmer que les pays anglo-saxons sont ceux qui se rapprochent le plus de ce modèle. Il s'agit donc essentiellement du Royaume-Uni et de l'Irlande en UE (ainsi que des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour les pays hors Europe). Ces pays sont notamment marqués par une cohérence externe forte à laquelle s'ajoute un degré élevé d'instrumentalisation de la protection sociale.

Le groupe des pays appartenant au modèle démocrate. Peuvent être classés sous ce modèle l'ensemble des pays qui ne relèvent pas du modèle libéral. Il s'agit donc potentiellement de tous les pays européens non anglo-saxons (hormis les pays de l'ex « bloc » soviétique). Le modèle démocrate est toutefois constitué de deux régimes : le régime social-démocrate des pays nordiques, d'un côté, dans lequel la cohérence externe est assez forte et l'instrumentalisation de la protection sociale d'un degré plutôt élevé ; le régime chrétien-démocrate des pays d'Europe continentale et du Sud, de l'autre, où la cohérence externe et le degré d'instrumentalisation de la protection sociale sont moyens, voire faibles. Ce dernier régime est lui-même subdivisible en deux sous-régimes avec, d'une part, un premier sous-régime que l'on peut qualifier de « chrétien-démocrate septentrional », qui rassemble les pays où la religion protestante prévaut (pays à dominante germanophone) et, d'autre part, un second sous-régime « chrétien-démocrate méridional », où c'est la religion catholique qui prédomine (pays latins).

Tableau 8 : Les principales caractéristiques des deux grands modèles de protection sociale des sans emploi en UE

Modèle	Type de régime		Valeurs centrales	Pays concernés	Cohérence externe	Degré d'instrumentalisation de la protection sociale
Libéral	Libéral		Liberté Individu Responsabilité	Pays anglo-saxons : <i>Royaume-Uni, Irlande</i>	Forte	Élevé
Démocrate	Social-démocrate		Égalité Communauté Solidarité	Pays nordiques : <i>Danemark, Suède, Finlande (et Norvège et Islande pour les pays hors UE)</i>	Assez forte	Plutôt élevé
	Chrétien-démocrate	Chrétien-démocrate septentrional		Pays continentaux (protestants): <i>Allemagne, Autriche, Benelux</i>	Moyenne/faible	Moyen
		Chrétien-démocrate méridional		Pays latins (catholiques) : <i>Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal</i>	Faible	Moyen/faible

Source : auteur

Cette classification appelle deux remarques importantes. Tout d'abord, les pays appartenant à un même (sous-)régime ont des espaces territoriaux qui se côtoient. L'équivalence de la proximité institutionnelle des systèmes avec la proximité géographique des États dans lesquels sont mis en œuvre ces systèmes n'est pas une pure coïncidence. Des États qui ont des frontières communes partagent en effet, jusqu'à un certain degré, une même culture et leurs peuples parlent des langues dont les racines sont généralement identiques. La diffusion de la culture d'un pays à l'autre est facilitée par l'existence d'une communauté de langues, qui est elle-même potentiellement d'autant plus forte que les pays concernés sont voisins l'un de l'autre. On peut ainsi dégager, en UE 15, quatre grands « blocs » culturo-institutionnels, chacun d'entre eux étant caractérisé par une référence linguistique prédominante : un « bloc » nordique de langue majoritairement scandinave, un « bloc » méridional de langue majoritairement romane, un « bloc » continental de langue majoritairement germanique et un « bloc » atlantique de langue majoritairement anglaise. Ensuite, ce classement apparaît sensiblement proche de certains de ceux mis à jour par les diverses approches typologiques de l'État-providence. Certes. Seulement, à la

différence de ces derniers, le nôtre est fondé sur des regroupements par affinités culturelles qui impliquent qu'il a très peu de chances d'être remis en cause sur une courte durée. Dans la mesure où la langue et la culture (nationales) sont historiquement ancrées dans des territoires dont les limites ne varient guère sur une période de temps brève (sauf cas exceptionnel de guerre), il est fort à parier que cette classification n'est pas prête d'être modifiée de sitôt, ce qui confère un certain crédit aux régimes que nous venons d'élaborer.

SECTION 2 : A CHAQUE MCI CORRESPOND UN REGIME D'ACTIVATION PAR LA RESPONSABILISATION

Les régimes de protection sociale que nous venons de mettre à jour s'inscrivent dans des modèles dont la cohérence institutionnelle définit le type d'activation appliqué et, *in fine*, la manière dont les sans emploi sont responsabilisés. Ainsi, chaque MCI se caractérise-t-il par une activation par la responsabilisation particulière. Avant d'étudier le régime d'activation par la responsabilisation propre à chaque modèle de protection sociale, il convient toutefois d'indiquer ce que l'on entend précisément sous les notions d'activation et de responsabilisation.

A) Activation et responsabilisation : aspects définitionnels et conceptuels

Une fois indiqué ce que signifie l'activation et ce à quoi elle renvoie quand elle concerne les individus privés d'emploi, nous précisons ce que nous entendons sous le vocable de responsabilisation et ce que ce terme désigne précisément lorsqu'il est appliqué aux sans emploi.

1. L'activation des individus privés d'emploi

Il apparaît très difficile de cerner avec exactitude ce qu'est l'activation, tant cette notion est entourée d'un relatif flou conceptuel et est sujette à de multiples acceptions [cf. encadré 1]. Elle est en effet tout autant une méthode (un moyen d'inciter les individus d'entrer sur le marché du travail et/ou de réguler le comportement des chercheurs d'emploi), un but (accroître le taux d'activité, pour combattre l'exclusion sociale et/ou pour faire face à la compétition économique), un projet (adapter et moderniser les systèmes nationaux aux circonstances socio-économiques actuelles, en faisant du travail une valeur centrale) qu'une idéologie (une façon nouvelle de penser la question sociale et de concevoir le changement social) [Serrano Pascual, 2004a, 2004b].

L'activation est donc une notion polymorphe qui peut s'appliquer à divers champs d'études et de recherches sur les politiques publiques. La difficulté de la cerner est par ailleurs corrélative à la polysémie de ce terme qui peut parfois receler quelques approximations conceptuelles. Cette polysémie n'en ôte pas pour autant la valeur de cette notion qui, appliquée à un domaine délimité, apparaît être appropriée pour saisir la trajectoire et la dynamique institutionnelles des systèmes de protection sociale européens. Au-delà du « flou » définitionnel qui peut entourer l'activation, celle-ci se révèle cependant être un terme générique pertinent, faisant office d'équivalent fonctionnel opératoire dans le cadre de comparaisons internationales [Barbier, 2001a]. On peut alors retenir que, entendue dans son sens le plus générique, l'activation consiste en « *l'introduction d'un lien explicite (souvent, réglementaire) entre le système de protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail* » [Barbier, 2002 : 8].

Selon la signification que l'on donne au terme « lien » – et donc la représentation que l'on se fait de l'étendue et de la nature de la relation qui unit la protection sociale et les politiques de l'emploi – cette définition peut se décliner à un double niveau d'interprétation. Comprise au sens strict, l'activation correspond à un transfert de ressources des dépenses « passives » vers les dépenses « actives ». Il y a alors une mise à contribution des sommes consacrées à la politique sociale au financement de mesures de retour à l'emploi : on parle dans ce cas d'activation des dépenses (passives). Dans une acception élargie, l'activation renvoie également aux mesures d'activation des sans emploi, autrement dit aux dispositifs qui visent à faire en sorte que les individus privés d'emploi soient plus entreprenants dans leur démarche d'accès ou de retour sur le marché du travail.

a) L'activation, une notion polysémique aux contours imprécis

Une des premières difficultés à résoudre, quand on parle d'activation, est bien évidemment de savoir ce que l'on entend par ce terme. Si activer c'est, littéralement, « rendre actif » et, dans un certain sens, condamner la « passivité », encore faut-il être capable d'indiquer ce que signifie précisément « rendre actif » et être en mesure de préciser de quelle passivité l'on parle exactement. Dans les deux cas, il convient de remarquer que la difficulté à caractériser l'activation est due, pour une part, aux nombreux domaines d'application de l'action publique dans lesquels elle a vocation à être usité, et, d'autre part, au fait que cette notion recouvre deux grandes

acceptations qui conduisent à retenir deux principaux champs d'action⁶⁷ distincts : celui des dépenses et celui des bénéficiaires d'allocations.

1 – Le domaine d'exercice de l'activation. L'activation a un domaine d'exercice large, puisque ce mécanisme est applicable aussi bien dans le domaine des politiques sociales que dans celui des politiques de l'emploi. On parle en effet d'activation des politiques sociales, mais aussi d'activation de la protection sociale [Barbier, 2002a] ou encore d'activation des politiques d'emploi [Observatoire Européen de l'Emploi, 1997]. Si l'activation peut s'appliquer à une politique publique dans son ensemble, elle peut également s'adresser à l'un de ses éléments constitutifs, par exemple en ciblant son action sur une catégorie particulière de bénéficiaires ou en direction d'un dispositif spécifique. La pression à la maîtrise des dépenses publiques explique que l'on parle plus couramment d'activation des dépenses sociales⁶⁸ (publiques), au sens strict comme au sens large⁶⁹, d'activation des dépenses passives ou encore d'activation des dépenses de chômage [Baukens, 2002]. Chaque politique publique comportant au moins un volet « passif » représente donc un domaine potentiel de mise en œuvre de l'activation.

Le problème est dès lors de savoir si, dans tous les cas, le terme activation signifie bel et bien la même chose ou s'il correspond à chaque fois à un type de mesure particulier. Malgré les distinguos opérés, il apparaît que ce terme désigne une même idée, celle d'une tendance à rendre la politique visée plus active, autrement dit à lui conférer dorénavant une nouvelle fonction, celle de participer de manière effective à la sortie des allocataires du système des prestations sociales grâce à l'obtention d'un emploi. L'objectif recherché est de faire en sorte que les individus

⁶⁷ Nous opérons une distinction fondamentale entre champ d'action, domaine d'application et domaine d'exercice. Un champ d'action est une catégorie éventuellement visée par une mesure d'activation ; le domaine d'application correspond aux politiques publiques dans lesquelles sont mis en œuvre de tels dispositifs ; quant au domaine d'exercice, il correspond tout simplement à l'ensemble des domaines d'application, c'est-à-dire à l'espace fini des possibles en matière de stratégies d'activation.

⁶⁸ Les dépenses sociales peuvent être entendues aussi bien dans un sens extensif, à savoir toute dépense à caractère social, que dans un sens restrictif (dépense d'assistance par exemple). Entre ces deux extrêmes, il existe une multitude de possibilités qui induit une difficulté de classification des dépenses sociales. Nous acceptons, pour simplifier le propos, de nous en remettre à la définition fournie par l'OCDE [1998 : 9], qui considère que les dépenses sociales sont toutes les « prestations accordées à des ménages et à des individus par des institutions publiques (ou privées), destinées à aider les bénéficiaires lorsque surviennent certains événements affectant leur bien-être ». Au regard de cette définition, on peut alors considérer que les dépenses passives de l'emploi et les dépenses de protection sociale font partie des dépenses sociales. Ainsi l'activation des dépenses sociales englobe-t-elle à la fois l'activation des dépenses de l'emploi (ou activation des dépenses de la politique d'emploi et du marché du travail) et l'activation des dépenses de protection sociale.

⁶⁹ Au sens strict, les dépenses sociales correspondent aux dépenses de sécurité sociale et aux dépenses d'aide sociale. Au sens large, elles recouvrent toutes les dépenses des collectivités territoriales ou de l'État à finalité sociale, les dépenses effectuées via le système fiscal pour atteindre des objectifs sociaux, les dépenses d'éducation, ainsi que les dépenses sociales d'organismes privés qui les effectuent sans obligation légale ou réglementaire (dépenses privées non obligatoires).

disposent de leur pleine autonomie financière en se procurant directement sur le marché du travail les ressources monétaires dont ils ont besoin pour vivre. Dans le cas de la dépense pour l'emploi, par exemple, l'activation consiste à utiliser les sommes consacrées à l'indemnisation du chômage et aux dispositifs de préretraite pour financer des mesures de réinsertion dans l'emploi.

2 – Un double niveau d'interprétation. En général, l'activation s'entend à un double niveau : au niveau des prestations (on parle d'activation des dépenses) et au niveau des bénéficiaires de ces prestations (on parle alors d'activation des allocataires). Avec l'activation des dépenses, on cherche à mettre à contribution les dépenses passives – c'est-à-dire celles qui ont pour objectif de fournir une aide, soit sous forme de prestations en espèce, soit sous forme de prestations en nature – au financement de mesures actives. Il s'agit donc d'utiliser les sommes consacrées aux dispositifs de garantie de revenu (minima sociaux et revenus de remplacement) pour financer les mesures de politique active du marché du travail. L'activation se résume alors dans ce cas à un transfert de ressources d'une catégorie de dépenses à une autre, autrement dit à une opération de réaffectation budgétaire.

Pour ce qui est des bénéficiaires, l'activation renvoie ici à la volonté de mettre un terme à l'adoption d'attitudes qui conduisent à un enfermement dans une situation d'exclusion/pauvreté et/ou d'assistance, généré par la mise à l'écart et la tenue hors du monde social et professionnel. Avec l'activation des allocataires, il y a la volonté d'agir directement sur le comportement des bénéficiaires de prestations sociales en vue qu'ils adoptent une attitude responsable favorisant leur indépendance financière, ce qui implique, entre autres, qu'ils optent pour un comportement actif d'accès ou de retour à l'emploi. Activer, c'est alors faire en sorte qu'une politique ne se contente plus d'attribuer simplement une aide aux allocataires mais joue désormais un rôle actif dans leur processus de (ré)insertion sociale et professionnelle, notamment en mettant en œuvre les moyens de les rendre plus entreprenants dans leur démarche de recherche d'emploi.

En fait, la séparation entre les deux types d'activation n'a qu'une vocation heuristique qui sert à établir une distinction conceptuelle entre le domaine des prestations et celui des allocataires. Dans la réalité, toute politique d'activation se concrétise à la fois par des mesures de réduction de la part des dépenses passives et par l'introduction de dispositifs visant à favoriser le retour à l'emploi des sans emploi : toute activation des dépenses s'accompagne *de facto* d'une activation des allocataires. Avec l'activation, on joue ainsi sur deux tableaux à la fois : sur la réduction du volume des dépenses sociales et/ou de l'emploi via leur réorientation en direction de mesures

actives ; dans le sens d'une volonté politique d'opérer un changement d'attitude des individus privés d'emploi face au travail et au marché du travail.

**Encadré 1 : La définition de l'activation adoptée
au regard du champ d'application retenu**

L'activation forme un médiateur linguistique idéologiquement « neutre », qui assure l'homogénéité conceptuelle de termes désignant un même phénomène, mais dont la connotation diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Cette notion a donc l'avantage de proposer une base référentielle qui permet d'établir des comparaisons entre pays de l'évolution d'une même forme institutionnelle.

Dans le domaine qui nous intéresse plus particulièrement – celui de la protection sociale –, **l'activation concerne surtout l'indemnisation du chômage, les dispositifs de la politique de l'emploi et les prestations d'assistance et de solidarité** ; c'est la raison pour laquelle nous prenons pour catégories de référence de notre étude, celle des chômeurs (indemnisés) et celle des bénéficiaires de minima sociaux. Le resserrement du lien entre la protection sociale et l'emploi induit une redéfinition des programmes sociaux, dans lesquels une préférence est dorénavant donnée à l'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations sociales avec, éventuellement, une condition plus ou moins contraignante d'activité pour avoir droit aux prestations.

Dès lors, la définition que nous retenons est la suivante : activer, c'est mettre à contribution les dépenses passives au financement de mesures actives, autrement dit utiliser les sommes consacrées à l'indemnisation du chômage et à l'aide sociale pour financer la politique active du marché du travail, mais c'est également faire dépendre le versement des allocations d'un effort ou d'une condition de démarche active de recherche d'emploi ou de participation à un programme de réinsertion sur le marché du travail.

b) Les deux principales modalités de l'activation des allocataires : incitations et obligations-sanctions

Pour favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires, l'activation prend appui sur deux types de mesures : les incitations, d'une part (logique de la « carotte », qui vise à encourager la reprise d'un travail), et les obligations-sanctions, de l'autre (logique du « bâton », qui contraint au retour en emploi). Les incitations se distinguent fondamentalement des obligations-sanctions en cela qu'elles reposent sur une logique du libre choix de l'allocataire, alors que les secondes mettent en œuvre un principe coercitif.

1 – Les incitations ou la logique du libre choix. Les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi (*in-work benefits*) et de crédits d'impôts (*tax credits*) visent à rendre le travail rémunérateur (*making work pay*). Les politiques de valorisation du travail ont en effet pour objectif de faire en sorte que la reprise d'un emploi se traduise par un supplément de revenu par rapport

aux allocations perçues, donc que le travail rapporte plus que le maintien dans le régime d'assurance, à l'assistance ou à l'aide sociale. Les incitations financières ont pour but d'encourager la recherche d'emploi sans pour autant introduire des mécanismes qui rendent obligatoire l'adoption d'une démarche active de recherche d'un travail et/ou l'acceptation d'un emploi proposé par le Service public de l'emploi. Le chômeur a alors toute latitude face à l'emploi offert ou trouvé et peut arbitrer entre différentes options. Dans le cas où l'emploi qui lui est proposé ne lui convient pas, il peut ainsi continuer à prospecter pour en obtenir un plus en rapport avec ses exigences et/ou ses qualifications, sans pour autant craindre la perte de ses allocations en cas de refus. Fondées sur le respect du libre choix de l'allocataire d'accepter ou non de s'inscrire dans le dispositif proposé, les mesures incitatives n'ont pas vocation à le contraindre et, ce faisant, ne sont assorties d'aucune sanction légale directe. En réalité, la sanction est ici différée : elle repose sur le risque de la perte de revenu induit par la baisse (éventuelle) dans le temps des prestations de chômage et/ou l'arrivée à terme de la durée maximale de leur versement auquel est confronté tout chômeur indemnisé qui voudrait « profiter » de sa période de chômage sans se soucier de sa future réinsertion dans l'emploi. En ne saisissant pas assez tôt les occasions qui lui sont offertes de réintégrer le marché du travail, il participe de fait à réduire ses chances de retour à l'emploi et ainsi se sanctionne lui-même.

Pour stimuler l'offre de travail, les instruments mobilisés portent essentiellement sur deux grandes catégories d'incitation financière au travail : d'un côté, des incitations monétaires, au sein desquelles prévalent les dispositifs de cumul allocations sociales/salaire et les primes d'obtention ou de retour à l'emploi ; de l'autre, des incitations fiscales, principalement via la forme de crédits d'impôt et de formules d'impôt négatif, mais également de façon indirecte via la réduction des taux d'imposition marginaux effectifs (TIME).

2 – Les obligations-sanctions ou la logique de la coercition. À côté des incitations se sont développées des dispositifs marqués du sceau de la contrainte. Dans une logique de renforcement des obligations pesant sur les chômeurs, les sanctions appliquées ont pris deux formes distinctes : d'un côté, des sanctions directes, soutenues par l'imposition d'obligations explicites ; de l'autre, des sanctions indirectes, où l'obligation n'est pas clairement indiquée au bénéficiaire mais résulte des effets véhiculés par les réformes du système. Dans le premier cas, les sanctions ont une finalité persuasive ; dans le second, une finalité dissuasive.

Obligations implicites et dissuasion. Les obligations « implicites » de retour à l'emploi sont le résultat des diverses réformes introduites dans les différents États membres de l'Union

européenne, essentiellement orientées vers la réduction de la durée de versement des prestations chômage et/ou de leur montant (diminution des taux de remplacement). Ces mesures obligent *in fine* les chômeurs à intensifier leurs efforts de retour sur le marché du travail et à obtenir au plus vite un emploi afin de maintenir leur revenu à un niveau suffisamment élevé pour satisfaire leurs besoins⁷⁰. La recherche d'emploi n'est toujours pas obligatoire, mais la perte de revenu occasionnée par le refus de réintégrer le marché du travail constitue un moyen de sanctionner, de manière indirecte, les comportements passifs. À cette baisse de la durée et du montant des allocations sont également venus s'ajouter des critères plus stricts pour l'ouverture du droit à prestations, les conditions à remplir pour en bénéficier ayant été considérablement renforcées ces dernières années. Avec ce type d'obligations, l'idée sous-jacente est, d'une part, en jouant sur les niveaux de prestations et leur dégressivité dans le temps, de dissuader les chômeurs de rester trop longtemps dans le système d'indemnisation, et, d'autre part, en durcissant les règles d'octroi des indemnités chômage ou de minima sociaux, de dissuader les bénéficiaires potentiels de réclamer ces prestations.

Obligations explicites et persuasion. Les obligations « explicites », quant à elles, sont énoncées de manière claire et généralement précisées dans un contrat signé par le chômeur (et l'administration de l'emploi ou les services sociaux). Elles constituent un moyen affiché d'imposer davantage de devoirs aux allocataires en échange de la fourniture de leur prestation. Cela se traduit dans les obligations faites aux chômeurs d'adopter une démarche active de recherche d'emploi et d'accepter les emplois, stages et formations proposés par le SPE ou les services sociaux pour continuer à bénéficier de leurs indemnités ou prestations. La sanction est alors directe puisqu'il y a réduction, voire suspension ou même suppression des allocations en cas de non respect des obligations mentionnées. Ici, la logique est clairement persuasive, puisqu'il s'agit de convaincre l'allocataire de la nécessité de respecter les obligations formulées dans le contrat (ou le plan) signé et, en lui exposant ses devoirs et les sanctions qu'il encoure s'il n'y répond pas, de lui démontrer tout l'intérêt et le du bien-fondé de son retour (rapide) à l'emploi.

2. La responsabilisation des sans emploi

Pour repérer les principales formes que peut prendre la responsabilisation des sans emploi, il apparaît nécessaire de préciser, dans un premier temps, les caractéristiques d'une telle notion, de

⁷⁰ La crainte d'une baisse des prestations à un niveau trop bas ne permettant pas de vivre correctement est censée conduire le chômeur à opter pour un comportement plus actif de recherche d'emploi.

délimiter les contours de son champ d'action, d'indiquer ses modalités d'expression, autrement dit d'en donner une définition.

a) Une tentative de définition de la responsabilisation

Si l'on peut concevoir aisément que la responsabilisation est l'acte par lequel on vise à rendre quelqu'un responsable, encore faut-il savoir ce que l'on entend par « responsable ». L'ambivalence de la notion de responsabilité explique que l'on peut appréhender la manière de responsabiliser un individu sous deux angles très différents.

1 – L'ambivalence de la notion de responsabilité. Dans l'optique où être responsable signifie que l'on est à l'origine de la survenance d'un événement ou que l'on est la cause d'un fait, la responsabilité est alors la reconnaissance de la participation d'une action individuelle à la réalisation d'un phénomène. Mais être responsable peut aussi vouloir dire que l'on est raisonnable, réfléchi, sérieux, en d'autres termes que l'on adopte un comportement « rationnel »⁷¹. Dans la première hypothèse, la responsabilité implique que l'on est tenu de répondre de ses actes. Dans la seconde, le qualificatif « responsable » ne renvoie plus à cette nécessité, mais à un attribut de la personne. La différence est indispensable à opérer, dans la mesure où la responsabilité est soit perçue comme une qualité intrinsèque de l'individu, soit découle d'une attitude générée par le mouvement d'événements extérieurs. La responsabilisation peut alors s'entendre comme le filtre révélateur des prédispositions personnelles à répondre aux objectifs des politiques sociales et de l'emploi ou, au contraire, comme l'instrument qui contribue à la prise de conscience par le sujet de ses devoirs. Dans un cas, elle ne fait que mettre à jour une attitude responsable antérieure à la mise en œuvre de la mesure de retour à l'emploi ; dans l'autre, c'est l'application même de la mesure qui conduit à responsabiliser l'individu.

2 – Deux façons radicalement différentes de concevoir la responsabilisation. Posée en ces termes, la distinction pose problème car responsabiliser, ce peut donc être tout autant conférer à quelqu'un des responsabilités que lui faire prendre conscience de ses responsabilités.

⁷¹ Il ne faut surtout pas comprendre ici « rationnel » dans le sens d'un comportement de maximisation de la satisfaction individuelle qui pourrait éventuellement conduire certains chômeurs à préférer rester bénéficiaires du système d'indemnisation plutôt que de réintégrer le marché du travail. Il faut plutôt l'entendre dans le sens d'une démarche qui soit conforme aux exigences de la politique sociale et de l'emploi. Rationnel donc au sens où ce comportement correspond à la meilleure adéquation réalisable entre, d'un côté, les objectifs professionnels personnels (compte tenu des préférences individuelles) et, de l'autre, les impératifs dictés par le marché du travail.

D'un côté, il y a l'idée d'une responsabilisation que l'on pourrait qualifier d'« *ex ante* » : les responsabilités conférées visent alors à orienter, infléchir ou astreindre le comportement du chômeur (mesures préventives, basées sur la confiance en cas d'octroi d'opportunités, et sur la crainte en cas d'imposition d'obligations). De l'autre, on peut parler d'une responsabilisation « *ex post* » : elle naît de la prise de conscience par le sujet d'une responsabilité individuelle une fois produits les effets du comportement adopté (mesures correctrices, basées sur la condamnation du comportement du chômeur et/ou sur sa culpabilisation). À la première correspond une logique de la stimulation (mesures d'encouragement au retour à l'emploi). À la seconde correspond une logique de la contrainte (mesures disciplinaires). Dans les deux cas, les moyens effectifs de responsabiliser sont soit l'octroi d'opportunités, soit l'imposition d'obligations. Ces moyens visent tous deux à trois objectifs distincts. Tout d'abord, faire en sorte que le chômeur adopte une démarche « rationnelle », donc que son comportement soit conforme aux exigences formulées par la politique sociale et/ou de l'emploi (1^{er} degré du processus de responsabilisation). Ensuite, s'il n'adopte pas spontanément le comportement souhaité, la nécessité de remplir un devoir ou un engagement ; le chômeur est alors tenu d'adapter son comportement aux prescriptions contenues dans le contrat (tacite ou implicite) conclu avec l'autorité compétente (2^{ème} degré du processus). Enfin, en cas de non respect de cette nécessité, il doit réparer les fautes et les préjudices qui en découlent (3^{ème} degré). Le processus de responsabilisation est ainsi constitué de trois étapes-objectifs différentes qui s'emboîtent. On avance normalement progressivement et successivement dans ce processus, d'une étape à l'autre, par élimination de l'étape antérieure, celle-ci étant réalisée ou tout simplement non visée en tant qu'objectif recherché par la mesure mise en œuvre [cf. figure 3].

b) Deux formes prééminentes de responsabilisation

Puisque tout dispositif n'existe que par sa finalité, il est dès lors évident qu'à chaque mesure de retour à l'emploi correspondent un ou plusieurs objectifs de responsabilisation précis. Nous pouvons ainsi indiquer, pour chaque objectif précité, de quelle façon il s'articule avec le moyen usité afin de déceler les deux formes prééminentes de responsabilisation des sans emploi. La première est celle d'une responsabilisation « en amont », c'est-à-dire d'une responsabilisation qui, dans une logique d'orientation des comportements, s'effectue par un octroi de responsabilités conférées avant toute évaluation de la conduite adoptée par l'allocataire privé d'emploi. La seconde correspond quant à elle à une responsabilisation « en aval », autrement dit une

responsabilisation qui, dans une logique de culpabilisation des attitudes, repose sur l'imposition de sanctions intervenant après que l'acte du sans emploi ait produit ses effets.

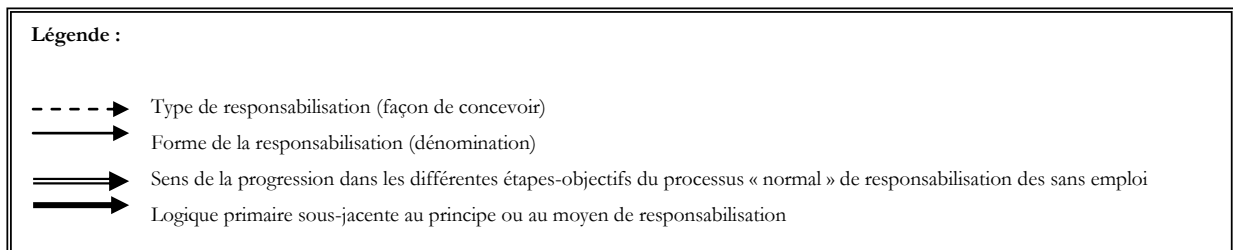
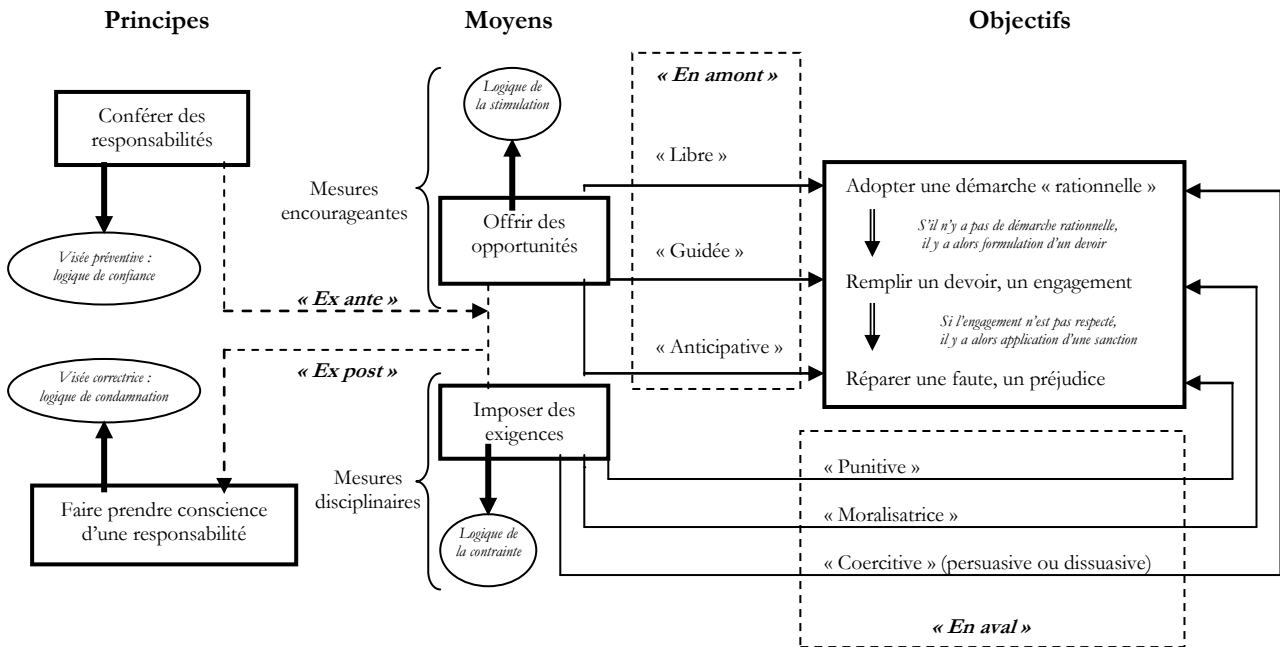
1 – La responsabilisation « en amont ». Quand le moyen utilisé est l'octroi d'opportunités, ce dernier vise principalement à orienter le comportement du chômeur, soit pour qu'il adopte une démarche « rationnelle », soit pour qu'il remplisse un devoir. Il convient néanmoins d'opérer une distinction en fonction de ces deux objectifs. S'il s'agit que le chômeur adopte une démarche « rationnelle », sans considération supplémentaire sur la nécessité de son inscription dans une logique contractuelle, la responsabilisation est alors « libre » : les possibilités offertes jouent un rôle d'impulsion dont les résultats ne sont ni suivis ni évalués. La responsabilisation est « guidée » dans le cas où ces possibilités sont liées à un engagement avéré du chômeur qui donne lieu à un suivi et à une évaluation par le Service public de l'emploi (SPE) et/ou les services sociaux. Généralement, les services sociaux et de l'emploi insistent davantage sur certains dispositifs prioritaires et indiquent précisément quels sont les comportements à privilégier en offrant au chômeur une gamme restreinte de possibilités. Dans les deux cas, toutefois, l'orientation n'est pas contrainte par une obligation pesant sur le chômeur, car celui-ci reste libre d'accepter ou de refuser les propositions faites sans crainte de sanctions. Enfin, on dira que la responsabilisation est « anticipative » quand ces institutions cherchent à se prémunir du risque que le chômeur ne remplisse pas son devoir grâce à l'introduction de programmes qui garantissent une probabilité élevée que ce dernier puisse respecter son engagement (on cherche alors à éviter l'application d'une sanction future en anticipant le non-respect éventuel de l'obligation prescrite). La responsabilisation est ainsi « orientée » quand la mesure n'a pas pour objectif de se prémunir de la survenance d'un risque, et « anticipative » dans le cas contraire. Ces trois premières formes de responsabilisation font partie de ce que l'on pourrait appeler la responsabilisation « admise », c'est-à-dire une responsabilisation qui ne peut être effective que parce que les mesures sont acceptées par le chômeur. La caractéristique commune des trois formes constitutives de la responsabilisation « admise » est alors celle d'une volonté de réintégrer le chômeur sur le marché du travail, essentiellement grâce à des dispositifs incitatifs.

2 – La responsabilisation « en aval ». À côté de cette catégorie coexiste une responsabilisation par la contrainte qui se caractérise, quant à elle, par la nécessité de recourir à l'imposition d'obligations, voire de sanctions, afin que le chômeur participe à un ou plusieurs des programmes de retour à l'emploi. Cette seconde catégorie de responsabilisation se décline elle-

même sous trois formes principales selon l'objectif recherché. Si l'objectif est que le chômeur adopte une démarche « rationnelle » ou qu'il réponde effectivement au devoir qu'il s'est engagé à respecter, la responsabilisation est alors dite « coercitive » (on ne cherche plus à orienter le comportement du chômeur, mais à le maîtriser voire à le contraindre). S'il faut que le chômeur adopte une démarche « rationnelle », la coercition peut être « persuasive » ou, *a contrario*, « dissuasive ». Elle est « persuasive » quand l'obligation imposée a vocation à démontrer au chômeur, par l'épreuve, du bien-fondé de l'adoption d'une démarche active de retour à l'emploi. Elle est « dissuasive » quand les mesures l'empêchent ou lui interdisent de s'inscrire au régime d'indemnisation ou lorsque les conditions d'ouverture de droits à prestations (notamment les minima sociaux) sont durcies ; ce faisant, elles le privent de la possibilité de bénéficier d'allocations chômage ou de revenus de transferts d'assistance ou d'aide sociale et l'obligent indirectement à rester sur le marché du travail. Si l'objectif est par contre qu'il remplisse un devoir, on peut alors parler d'une responsabilisation « moralisatrice », au sens où le devoir de l'individu est considéré et reconnu par la société comme une obligation morale. Enfin, la dernière forme de responsabilisation est « punitive »⁷² : la responsabilisation se réalise alors dans la mise en application de sanctions directes, conséquence du non-respect d'une obligation. Dans ces trois formes de responsabilisation, celle-ci n'est plus « admise », mais « imposée » et donc « subie » : elle est effective qu'il y ait ou non volonté de participation du chômeur à ces mesures.

⁷² Puisqu'il est rare que la punition ne soit pas le résultat d'une obligation non respectée, elle s'intègre donc naturellement dans le champ des mesures coercitives et on pourrait alors aussi bien lui donner le qualificatif de « coercition punitive ». Toutefois, puisque nous considérons que la réparation d'une faute ou d'un préjudice peut être un objectif à part entière de responsabilisation d'un individu, nous conservons l'idée qu'un lien univoque entre le moyen « imposition d'obligations » et l'objectif « réparer une faute ou un préjudice » soit réalisable indépendamment de toute référence à la mise en œuvre d'une procédure contractuelle antérieure. La sanction est alors existante en soi sans qu'ait nécessairement eu lieu le non-respect d'un engagement contractuel. Pour cette raison, nous maintenons la dénomination de responsabilisation « punitive ».

Figure 3 : L'interaction principes-moyens-objectifs dans le processus de responsabilisation des sans emploi et les différents types de responsabilisation



Source : auteur

B) Les différents régimes d'activation par la responsabilisation

L'élaboration d'un régime d'activation par la responsabilisation (RAR) dépend essentiellement de la vision que partage l'ensemble des membres de la société à l'égard de leurs congénères privés d'emploi. Dans la mesure où la responsabilité du sans emploi au regard de sa situation par rapport au marché du travail est appréhendée très différemment selon les modèles de protection sociale, à chaque modèle correspond donc un RAR particulier. Avant d'entamer l'étude des deux grands RAR existant en UE, un propos d'étape sur le concept d'activation par la responsabilisation apparaît indispensable.

1. Considérations préliminaires sur l'activation par la responsabilisation

La responsabilisation est un acte, voire un processus, qui est susceptible de concerner n'importe quel individu. Dès lors qu'il s'applique plus précisément aux sans emploi, il a alors partie liée avec leur activation⁷³. La construction des régimes d'activation par la responsabilisation n'est donc envisageable que si, dans un premier temps, il est fait état du lien entre l'activation et la responsabilisation. Chaque RAR est en effet directement dépendant de la forme du lien existant entre le type d'activation mis en œuvre et la forme de la responsabilisation privilégiée.

a) La conceptualisation de l'activation par la responsabilisation par la mise en correspondance du type d'activation des sans emploi avec la forme de leur responsabilisation

Jusqu'à présent, nous avons traité séparément l'activation et la responsabilisation. Leur mise en relation met à jour le fait qu'à chacun des deux instruments de l'activation correspond une manière bien précise de responsabiliser les sans emploi. À partir de ce constat, nous sommes alors en mesure de dresser un tableau dans lequel il est possible de positionner les principales mesures de retour à l'emploi observables dans les différents pays de l'UE.

1 – Aux deux principaux instruments de l'activation correspondent deux manières de responsabiliser les sans emploi. L'activation par les incitations suggère la mise en place de mesures incitatives et l'activation par les obligations-sanctions la mise en œuvre de mesures disciplinaires. Or, les mesures incitatives sont des mesures d'encouragement fondées sur l'octroi d'opportunités alors que les mesures disciplinaires sont axées sur la formulation d'exigences. Autrement dit, quand l'activation prend essentiellement appui sur des dispositifs incitatifs, elle recourt à une responsabilisation « en amont » et lorsqu'elle se focalise sur des dispositifs de nature disciplinaire, elle renvoie à une responsabilisation « en aval ».

2 – Le positionnement des principales mesures de retour à l'emploi dans la relation activation/responsabilisation. Nombreuses sont, en Europe, les mesures visant à permettre le

⁷³ Si l'on reprend le schéma de la figure 1 sur l'interaction principes-moyens-objectifs dans le processus de responsabilisation des sans emploi, il est possible d'affirmer que les mesures d'activation constituent les moyens de les responsabiliser. Même si les décideurs politiques peuvent avoir une préférence pour un type particulier de responsabilisation, celle-ci est toujours liée au type d'activation mis en œuvre, de sorte que la forme de la responsabilisation est conditionnée par l'activation privilégiée. L'activation est donc un filtre révélateur des choix politiques en matière de responsabilisation des sans emploi.

retour sur le marché du travail des sans emploi et elles sont, d'un pays à l'autre, parfois très différentes. Pour ne pas nous perdre dans le dédale des programmes nationaux, nous excluons l'optique d'une énumération exhaustive des dispositifs de retour à l'emploi perceptibles en UE. Nous nous proposons par contre de repérer les principales mesures à l'œuvre dans la plupart des pays de l'Union en essayant de voir à quel type d'activation se rattache chacune d'elles et la forme de responsabilisation qu'elle met en œuvre.

Le lien des mesures de retour à l'emploi avec le type d'activation. Les incitations financières englobent trois grandes mesures de retour à l'emploi : tout d'abord, les dispositifs d'intéressement, c'est-à-dire les dispositifs autorisant le cumul d'une partie des allocations avec la perception d'un salaire ; ensuite, les primes destinées à favoriser et/ou accélérer la (ré)intégration sur le marché du travail ; enfin, les mécanismes d'allègement de la pression fiscale des ménages via la baisse de leur taux marginal d'imposition et via les formules d'impôt négatif et de crédit d'impôt. Les dispositifs de cumul allocations-salaire et les primes d'obtention d'un emploi et celles de retour à l'emploi constituent des incitations de nature monétaire alors que la réduction des taux marginaux d'imposition, les crédits d'impôt et l'impôt négatif sont des incitations de nature fiscale. À côté de ces mesures incitatives figurent des mesures disciplinaires, au sein desquelles il est possible de classer, d'un côté, les dispositifs basés sur une obligation explicite à sanction directe et, de l'autre, ceux basés sur une obligation implicite à sanction indirecte. Les programmes actifs du marché du travail (offre de stages, de formations, de cours, de contrats aidés) et les mesures mettant l'accent sur l'obligation de rechercher activement un emploi et d'accepter les propositions d'emploi faites par le SPE et les services sociaux font partie de la première catégorie ; les dispositifs visant à renforcer les conditions d'ouverture des droits et ceux orientés en direction de la réduction du montant et de la durée de versement des prestations doivent être inclus dans la seconde catégorie.

Le lien des mesures de retour à l'emploi avec les formes de la responsabilisation. Nous avons précisé que toutes les mesures de retour à l'emploi classées dans la catégorie des incitations financières mettent en œuvre une responsabilisation « en amont » et celles classées dans la catégorie des obligations-sanctions une responsabilisation « en aval ». Les incitations fiscales et monétaires renvoient donc forcément à une responsabilisation soit libre, soit guidée, soit anticipative. Les obligations explicites et implicites, pour leur part, sont nécessairement liées à une responsabilisation soit coercitive, soit moralisatrice, soit punitive. Dans la mesure où il est impossible de savoir précisément à l'avance si les sans emploi bénéficiant d'un crédit d'impôt/impôt négatif ou d'une réduction du taux d'imposition qui leur est appliqué vont saisir ou non cette opportunité pour accroître l'intensité de leur recherche d'emploi, la

responsabilisation est donc fondamentalement « libre » lorsqu'elle se rattache à des incitations de nature fiscale. De leur côté, les dispositifs de cumul allocations-salaire et ceux de versement d'une prime d'obtention ou de retour à l'emploi impliquent un minimum de suivi de l'administration de l'emploi et/ou des services sociaux afin de constater le respect de l'engagement de l'allocataire par son retour effectif sur le marché du travail grâce à l'utilisation de la mesure proposée. Les incitations de nature monétaire appellent ainsi une responsabilisation « guidée »⁷⁴ ; elles peuvent même renvoyer, dans certains cas très particuliers, à une responsabilisation « anticipative »⁷⁵.

Pour ce qui est des obligations-sanctions, la responsabilisation « en aval » prend une forme différente en fonction de la position de l'allocataire vis-à-vis du système de prestations. En effet, avant même que celui-ci n'entre dans le système, les mesures orientées vers le renforcement des conditions d'ouverture des droits (durcissement des conditions d'éligibilité aux allocations chômage, abaissement du niveau plafond de ressources fixé pour pouvoir prétendre à l'aide sociale) interviennent en vue d'empêcher que les demandeurs potentiels réclament des prestations. Une fois passée cette première étape – c'est-à-dire à partir du moment où ils sont reconnus comme allocataires – les bénéficiaires peuvent être touchés par des dispositions de réduction du montant et/ou de la durée de versement de leurs allocations qui ont pour finalité d'éviter les maintiens prolongés dans le système. Dans ces deux cas, la responsabilisation est à la fois de nature « dissuasive » et « punitive ». Dissuasive, car il s'agit de décourager les comportements de dépendance et de lutter contre une supposée mentalité d'assistés afin de prévenir un afflux et un stock trop importants de bénéficiaires de prestations. Punitif du fait des sanctions indirectes encourues qui sont, respectivement, d'un côté, la non admission dans le système et, de l'autre, l'accélération de la sortie du système. Une autre façon de responsabiliser les individus privés d'emploi admis à prestations est de jouer sur le renforcement des conditions de maintien de leurs droits (durcissement des conditions d'attribution des allocations chômage, par exemple). En posant une obligation de participation à un programme actif du marché du travail et/ou de recherche active d'un travail et/ou d'acceptation des offres d'emploi proposées, la responsabilisation n'est plus « dissuasive » mais « persuasive » car l'objectif est alors de convaincre l'allocataire de la nécessité de changer son attitude face à l'emploi afin de la faire coïncider avec

⁷⁴ La prime (d'obtention d'un emploi ou de retour à l'emploi) n'est en effet versée qu'à partir du moment où l'organisme de placement et/ou d'indemnisation du chômeur ou le service social local a la certitude que l'allocataire a bel et bien repris un travail et donc qu'il a répondu positivement à l'offre faite, autrement dit qu'il a respecté son engagement de retour à l'emploi.

⁷⁵ Cette responsabilisation « anticipative » concerne exclusivement la catégorie des chômeurs indemnisés soumis à un régime d'indemnisation dégressif car, en accélérant leur retour à l'emploi, ces mesures évitent l'application d'une sanction indirecte de diminution des prestations dans le temps résultant de la prolongation de la durée passée à l'indemnisation.

les objectifs de la politique du marché du travail. Pour concrétiser ce changement d'attitude, les pouvoirs publics optent pour une responsabilisation « moralisatrice » qui passe désormais très souvent par la mise en œuvre d'un « plan individuel de retour à l'emploi » dans lequel il est fait explicitement référence aux engagements pris par l'allocataire. Lorsque les termes de ce contrat ne sont pas respectés ou lorsque les conditions de maintien des droits ne sont plus remplies, alors la responsabilisation devient « punitive » et se traduit par des réductions, des suspensions ou des suppressions de prestations, voire par des mesures d'exclusions temporaires ou définitives du système.

Tableau 9 : L'inscription des mesures de retour à l'emploi dans la mise en rapport activation/responsabilisation

Forme de la responsabilisation			Instrument de l'activation			
			Incitations financières		Obligations-sanctions	
			Fiscales	Monétaires	Obligations implicites (à sanctions indirectes)	Obligations explicites (à sanctions directes)
« En amont »	Anticipative			Dispositifs de cumul allocations – salaire ; Primes d'obtention ou de retour à l'emploi		
	Orientée	Guidée				
		Libre	Impôt négatif, crédit d'impôt ; Réduction du TIME			
« En aval »	Coercitive	Dissuasive			Réduction du montant et/ou de la durée de versement des allocations Renforcement des conditions d'ouverture des droits	
		Persuasive				
	Moralisatrice				Non admission dans le système	Mise en œuvre d'un « Plan individuel de retour à l'emploi »
	Punitive				Sortie accélérée du système	Réduction, suspension ou suppression des prestations ; Exclusion (définitive ou temporaire) du système
Objectif			Stimuler la recherche et la reprise d'un emploi par des mesures fondées sur le principe de la valorisation du travail (motivation pécuniaire à travailler)	Soit par des mesures de sélection des allocataires en vue de réduire leur nombre	Soit par des mesures de soutien et de contrôle (en vue d'améliorer l'employabilité des sans emploi)	Contraindre à la recherche et à la reprise d'un emploi

Source : auteur

b) La construction des régimes d'activation par la responsabilisation

Le niveau de la conceptualisation de l'activation par la responsabilisation renvoie aux objectifs poursuivis et aux instruments privilégiés pour y parvenir. Or, chaque système de protection sociale est, à l'heure actuelle, orienté vers la recherche d'un objectif commun qui est celui de la réintégration sur le marché du travail des sans emploi et est, peu ou prou, enclin à utiliser les mêmes instruments pour atteindre cet objectif, à savoir mêler mesures incitatives et mesures disciplinaires. Les politiques d'activation peuvent être davantage concentrées sur un de ces deux instruments, mais l'un ne va généralement pas sans l'autre. Dans la mesure où la plupart des pays européens jouent sur les deux registres à la fois, se focaliser trop exclusivement sur le critère du degré de contrainte pesant sur les sans emploi ne permet pas de distinguer l'activation par la responsabilisation à l'œuvre dans un modèle de protection sociale de celle en vigueur dans un autre. La construction de chaque RAR exige au contraire que l'on prête une attention toute particulière aux logiques qui guident l'action des pouvoirs publics en matière de politique de réinsertion dans l'emploi. Il convient donc de se référer aux principes sous-jacents aux modalités de mise en œuvre de leur responsabilisation, principes dont la logique primaire découle de l'interprétation qui est faite par l'État de la convention de contreparties réciproques.

1 – Le degré de contrainte pesant sur les sans emploi ne permet pas fondamentalement de distinguer un RAR d'un autre. Les opportunités offertes aux individus privés d'emploi et les exigences formulées à leur égard ne sont pas exclusives l'une de l'autre puisque, comme nous l'avons dit, incitations et obligations-sanctions sont conjointement utilisées dans les mesures de retour à l'emploi mises en place dans les différents pays de l'UE. Affirmer que les systèmes de protection sociale dans lesquels l'activation prend essentiellement appui sur des mesures incitatives sont « laxistes » vis-à-vis de leurs sans emploi et que ceux où l'activation repose davantage sur des mesures disciplinaires sont plus « sévères » envers eux est un total contresens. Les incitations peuvent en effet très bien être proposées avec beaucoup d'insistance par le SPE ou les services sociaux à l'allocataire et définies unilatéralement sans consultation préalable des attentes de ce dernier en matière de type d'emploi recherché. Les obligations peuvent, de leur côté, être appliquées sans rigidité excessive par l'administration et être co-définies avec l'allocataire en tenant compte de ses aspirations et de ses besoins. Ce qui permet de distinguer deux régimes d'activation par la responsabilisation, « *ce n'est donc pas le degré de contrainte pesant sur [le demandeur d'emploi] [...] mais bien plutôt l'économie des droits et des devoirs dans laquelle [...]*

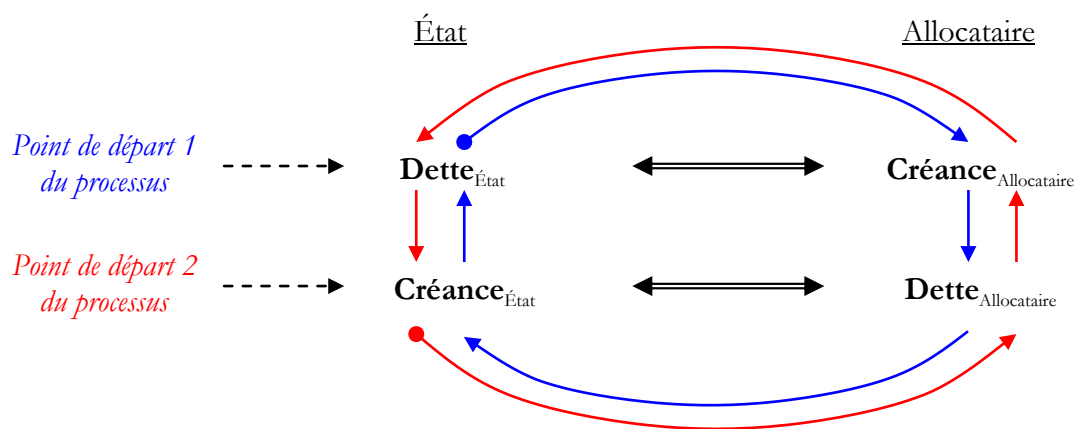
s'inscrit [la logique d'activation] » [Lefresne et Tuchsirer, 2004b : 13]. Cette « économie des droits et des devoirs » peut prendre des visages opposés selon la logique primaire de responsabilisation adoptée.

2 – La logique primaire de responsabilisation découle de l'interprétation faite par l'État de la convention de contreparties réciproques. En matière de responsabilisation des sans emploi, les deux principes qui prévalent sont, nous l'avons déjà évoqué, celui de l'attribution de responsabilités et celui de la volonté de faire prendre conscience d'une responsabilité individuelle. Alors que le premier est sous-tendu par une logique de la condamnation, le second est mu par une logique de la confiance. L'accent porté davantage sur l'une que sur l'autre de ces deux logiques dépend de l'interprétation qui est faite par l'État de la convention de contreparties réciproques, interprétation qui détermine la nature du régime d'activation par la responsabilisation mis en place. L'appréciation par l'État de la contrepartie réciproque définit en effet la place de l'allocataire dans le système de « dettes et créances ». Or, sa place dans ce système est l'origine du style de responsabilisation dont il va être le sujet.

L'appréciation par l'État de la contrepartie réciproque détermine la place de l'allocataire dans le système de « dettes et créances ». Le système de « dettes et créances » relève d'un processus dynamique où l'échange mutuel de droits et de devoirs entre deux acteurs ne peut pas être simultané. L'impossibilité de déterminer historiquement lequel de ces deux acteurs est à l'origine de la mise en mouvement de ce processus circulaire implique que toute prise de position sur la fixation du point de départ de ce système est forcément arbitraire et provient d'un jugement subjectif que l'une de deux parties au contrat va, par son autorité hiérarchique ou par sa capacité de persuasion, réussir à imposer à l'autre. Or, dans la relation qui le lie aux allocataires, l'État est à la fois juge et partie. Par son pouvoir décisionnel unilatéral, il est donc le seul habilité à définir qui, de lui ou des allocataires, doit agir en premier, et par là même il oriente le sens de la circularité de ce processus. L'État dispose ainsi d'une prérogative discrétionnaire d'appréciation de la convention de contreparties réciproques, convention qu'il a par ailleurs, en tant qu'institution représentative de la collectivité, lui-même institué au nom de celle-ci. L'État peut alors adopter deux attitudes antinomiques. Soit il se reconnaît un devoir premier de secours et d'aide aux plus démunis et/ou aux individus en situation de privation d'emploi et, pour y répondre, il accepte de leur attribuer un certain nombre de droits afin qu'ils disposent des moyens suffisants pour sortir de leur état de pauvreté et/ou de chômage/inactivité. Soit il admet que cette aide n'est pas un dû mais qu'elle doit se mériter et donc que, si l'allocataire souhaite obtenir des droits, il doit d'abord faire la

preuve de sa bonne foi et démontrer son désir de s'intégrer à la société et de participer à la vie collective en acceptant de remplir préalablement les devoirs que la collectivité exige de lui. L'allocataire occupe donc une « position originelle » soit de créancier, soit de débiteur, selon que l'État se pense, respectivement, ou redevable d'une dette initiale à son encontre ou, au contraire, détenteur d'une créance initiale sur ce dernier [cf. figure 4, ci-dessous].

Figure 4 : Les deux points de départ du processus dynamique de « dettes et créances » dans la relation entre l'État et l'allocataire



Légende :
 ● → Point de départ du processus dans un sens à partir de la dette ou de la créance de l'État
 ↔ Équivalence entre la dette d'une partie et la créance qui lui correspond chez l'autre partie

Source : auteur

La place qu'occupe l'allocataire dans le système de « dettes et créances » conditionne le style de responsabilisation qui lui est appliqué. La place qu'a l'allocataire dans le système de « dettes et créances » dépend de la vision que se fait la collectivité de l'individu privé d'emploi bénéficiaire de prestations sociales financées par ceux qui travaillent. L'allocataire est en effet avant tout titulaire d'une créance sur la société lorsque celle-ci considère que ce dernier est apte à reconnaître par lui-même que cette créance appelle une dette qu'il se devra d'honorer ultérieurement. Nul n'est besoin que l'État cherche à tout prix à préciser à l'allocataire ses responsabilités car celui-ci, en tant qu'être responsable, sérieux, réfléchi et rationnel, est censé en avoir déjà conscience. Peu importe alors que le sans emploi se voit conférer des responsabilités par la voie des opportunités ou par celle des exigences ; dans les deux cas, il est supposé que celui-ci y répondra positivement,

soit en se pliant aux exigences qui lui sont adressées, soit en saisissant les opportunités qui s'offrent à lui. La responsabilisation est ici basée sur une logique de confiance à l'égard du sans emploi. Elle se traduit par la mise en place de mesures d'aide au retour à l'emploi fondées sur l'idée que l'État doit fournir à l'allocataire les moyens qu'il exprime son attitude responsable révélant sa capacité d'adaptation et de réactivité.

L'allocataire est par contre considéré comme ayant une dette vis-à-vis de la société quand elle estime que ce dernier est un être irresponsable, incapable d'agir par lui-même dans le sens des objectifs de la politique de l'emploi sans que la collectivité ne soit constamment obligée de lui rappeler ses devoirs. Il lui appartient alors de mettre en place des mesures qui ont pour but de faire prendre conscience à l'allocataire de ses responsabilités. La méfiance à l'égard de l'allocataire règne. Cette défiance se caractérise par la suspicion suscitée à l'endroit d'individus perçus comme des « profiteurs » et par la crainte de voir ces derniers tenter au maximum d'esquiver leur participation à un programme de réinsertion sur le marché du travail. La responsabilisation est, cette fois-ci, fondée sur une logique de condamnation de la situation de dépendance et sur une critique acerbe des comportements passifs et des attitudes jugées attentistes. L'État ne doit pas, par ses actions, encourager l'allocataire à la paresse et à sa complaisance dans le système de prestations. C'est la raison pour laquelle il ne peut – et doit – donc l'aider à s'en sortir que si ce dernier fait montre d'une motivation suffisante à reprendre un travail. Et cette motivation ne peut naître que si des exigences ont été formulées à son intention ou, à tout le moins, certaines opportunités lui ont été offertes.

2. Deux grands régimes d'activation par la responsabilisation en Union européenne

Le degré de la conditionnalité des mesures d'aide apportées aux sans emploi repose sur deux versions contraires de la responsabilisation des allocataires soumis à activation, dont les objectifs diffèrent radicalement :

- d'un côté, une version disciplinaire qui met l'accent sur les aspects punitifs (contrôles et sanctions), avec la volonté politique avouée de briser la culture de dépendance des allocataires ;
- de l'autre, une version du compromis, basée sur le principe d'un engagement mutuel entre l'allocataire et la collectivité, dont le respect permet d'accroître les opportunités de réinsertion de l'allocataire.

La première version prédomine au sein du modèle libéral de protection sociale et la seconde est celle qui prévaut dans le modèle démocrate.

a) Le régime disciplinaire du modèle libéral de protection sociale

La version disciplinaire de l'AR se focalise sur la contrepartie car elle pense en priorité à redéfinir l'équilibre des droits et devoirs de l'allocataire avant de s'interroger sur les relations qu'il entretient avec l'administration. En mettant l'accent sur des obligations nouvelles dont l'imposition conduit d'elle-même à modifier le rapport individu/société, ce régime honore le principe selon lequel la forme du lien de réciprocité découle naturellement de la nature de la contrepartie. La contrepartie réciproque est ici appréhendée à partir d'une réinterprétation plus sévère de l'idée de contrepartie se traduisant par une responsabilisation accrue des sans emploi que leur imposent les pouvoirs publics par la voie d'une activation orientée vers la contrainte.

1 – Une responsabilisation « imposée ». Nous avons indiqué que, dans la version libérale, la réciprocité est dépendante de la contrepartie. Or, cette contrepartie est ancrée sur l'introduction de nouvelles obligations conférées à l'allocataire, obligations qui se traduisent par une modification de l'équilibre entre ses droits et ses devoirs, ce qui a *in fine* un impact sur le rapport entre l'allocataire et l'administration. La réciprocité est en effet en priorité instituée à partir des exigences formulées à l'égard du prestataire. Dans la relation individu/collectivité, la responsabilité du retour à l'emploi incombe davantage à l'allocataire qu'aux services publics sociaux et de l'emploi. Cette perception de la responsabilité est caractéristique de la trajectoire néolibérale poursuivie par les pays anglo-saxons où la volonté de détruire le socle de l'État social s'appuie sur une dénonciation de la protection sociale considérée comme une entrave à la liberté et à la responsabilité individuelle et comme une cause majeure de la stagnation économique [Merrien, Parchet et Kernén, 2005]. Le moyen de remédier à ce problème passe alors par l'instauration d'une responsabilisation « imposée » reposant sur une « mise en accusation » des chômeurs (condamnation et culpabilisation). Elle renvoie de fait à une responsabilisation en aval, c'est-à-dire à une responsabilisation qui n'est admise qu'après coup et par la force des choses par les allocataires, généralement quand tombe la sanction condamnant leur attitude vis-à-vis du marché du travail. Bien qu'elle puisse parfois prendre appui sur la participation de l'allocataire à la construction de son parcours de réinsertion, il s'agit néanmoins d'une responsabilisation subie car cette participation est largement biaisée par la proposition d'un parcours préformaté par le SPE

ou les services sociaux offrant par ailleurs une gamme restreinte d'options et donc par l'impossibilité de choix et d'initiative véritables laissés au sans emploi.

2 – L'activation par la contrainte. Dans les pays anglo-saxons, où l'individu a toujours été considéré comme responsable de son propre sort, la recherche constante de l'autonomisation (financière) des individus passe par leur réintégration rapide sur le marché du travail, considéré comme le seul capable de procurer les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins et le plus à même de lutter contre la pauvreté des allocataires. Les prestations sociales ne sont donc pas vues comme un droit, mais comme une aide conditionnée au respect d'une obligation, plus précisément d'une obligation de travail ou, au moins, d'un effort sensible de réinsertion dans l'emploi. La réintégration rapide des sans emploi sur le marché du travail est un impératif à réaliser coûte que coûte qui justifie la mise en place d'actions et de mesures de retour à l'emploi contraignantes. La condamnation de la situation de dépendance des allocataires vis-à-vis du *Welfare* (l'aide sociale) conduit en effet à mettre l'accent sur les aspects répressifs qui aboutissent à leur retour « forcé » au travail. La centration sur l'individu implique enfin que des mesures coercitives doivent être prises en remplacement ou en complément au cas où les dispositifs incitatifs ne seraient pas suffisants et même bien souvent doivent prévaloir sur ces derniers.

b) Le régime du compromis du modèle démocrate de protection sociale

L'AR fondée sur le compromis, pour sa part, est davantage axée sur la réciprocité en s'attachant à définir les rôles respectifs de l'administration et des allocataires avant tout questionnement sur la nature de la contrepartie. Dans ce régime, le rapport entre les droits et les devoirs ne peut en effet être saisi sans se référer antérieurement à la question du lien qui unit l'individu à la collectivité. Si c'est bien l'État qui fixe la nature de la contrepartie, celle-ci n'a toutefois de signification qu'au regard de l'interprétation préalable qu'il donne de la notion de réciprocité. Or, cette interprétation est en elle-même sujette à sa reconnaissance par l'ensemble des citoyens, de sorte que le type de contrepartie que tente de mettre en œuvre l'État est conditionné à l'« approbation générale » de la forme du lien de réciprocité qu'il souhaite appliquer entre lui et les allocataires. La contrepartie réciproque est donc ici fondée sur la recherche de l'adhésion des sans emploi au processus d'activation. Cette adhésion est plus ou moins volontaire selon que la responsabilisation est plus ou moins acceptée par les sans emploi.

1 – Une responsabilisation « acceptée ». Comparativement au modèle libéral, le modèle démocrate a nettement plus recours à une responsabilisation en amont, autrement dit à une responsabilisation qui vise à faire participer l’allocataire aux décisions qui le concernent directement. Cette forme de responsabilisation impose donc que l’allocataire accepte de participer au processus menant à sa réinsertion. Cette acceptation est cependant beaucoup plus prégnante dans les pays nordiques, où la responsabilisation est négociée, que dans les pays d’Europe continentale et méridionale, où celle-ci résulte d’un assentiment des sans emploi plus extirpé qu’issu d’un choix totalement volontaire, en d’autres termes le produit d’un consentement.

La responsabilisation « négociée » des pays nordiques. Dans les pays nordiques, la mise en balance des choix individuels avec les possibilités offertes par le service de l’emploi et les municipalités traduit une volonté de concertation des acteurs qui doit, en toute logique, déboucher sur un consensus dans les mesures proposées et à mettre en œuvre. La responsabilisation de l’allocataire peut être qualifiée de « négociée » dans la mesure où les souhaits personnels comptent tout autant que les exigences formulées par la collectivité publique et parce qu’ils sont véritablement pris en considération par la puissance publique.

La responsabilisation « consentie » des pays d’Europe continentale et méridionale. Dans les pays appartenant au modèle chrétien-démocrate, les situations sont très variables d’un pays à l’autre, notamment parce que certains pays ont une tradition de concertation entre partenaires sociaux beaucoup plus ancienne qu’ailleurs (c’est le cas de l’Allemagne et des Pays-bas)⁷⁶. Globalement, on peut néanmoins déceler une caractéristique commune aux pays faisant partie du « bloc » bismarckien : celle du refus de l’adoption d’une logique de « choix pur » et la préférence pour celle d’une « adhésion contrariée » de l’allocataire aux mesures de retour à l’emploi qui lui sont offertes. Il s’agit d’une responsabilisation que l’on peut qualifier de « consentie » puisque les allocataires ne disposent pas de beaucoup de liberté de marges de manœuvre pour construire leur parcours de réinsertion professionnelle et doivent très souvent se contenter de répondre de façon positive aux propositions faites par les services sociaux et de l’emploi. En cela, les pays chrétiens-démocrates se distinguent donc très nettement de l’optique de concertation et de consensus caractérisant les pays sociaux-démocrates. Dans le même temps, ils ne s’apparentent pas au régime disciplinaire des pays anglo-saxons car la responsabilisation, si elle n’est pas à proprement parler choisie, ne peut pas être considérée comme entièrement subie non plus : d’une part, elle intervient en amont du processus de retour à l’emploi en accordant une place tout de même assez

⁷⁶ Un pays comme l’Allemagne, par exemple, se rapprocherait pour cette raison plus du modèle social-démocrate nordique, alors que la France, par certains aspects – principalement bureaucratiques, liés à la très forte centralisation de la gestion des politiques publiques – serait plus proche du modèle libéral anglo-saxon.

importante au sans emploi ; d'autre part, elle n'a pas une vocation fondamentalement punitive et privilégie les mesures où la dimension incitative demeure prépondérante.

2 – L'activation par l'accord. Contrairement à la dimension fortement contraignante de la version libérale, dans sa version démocrate, l'activation promeut l'idée d'accord. Cependant, cette notion d'accord n'a pas la même connotation dans le modèle social-démocrate et dans le modèle chrétien-démocrate et ne prend donc pas partout une forme identique. Si cet accord est assez explicite dans les pays nordiques, il demeure par contre relativement implicite dans les pays d'Europe continentale et méridionale. Cette différence explique que la trajectoire sociale suivie par les pays d'Europe non anglo-saxons ne soit pas unidirectionnelle et qu'il y ait, à côté d'une évolution réussie sous forme d'arrangements sociaux renouvelés (Suède, Danemark), une adaptation forcée sur fond de conflits et de compromis difficiles (France, Belgique, Allemagne, Italie) [Merrien, Parchet et Kernén, 2005].

L'accord « explicite » des pays nordiques. Dans les pays du modèle social-démocrate, l'accord est le fruit d'une entente mutuelle sur les modalités du retour à l'emploi. Ces modalités sont négociées au niveau national entre les partenaires sociaux (syndicats de salariés et syndicats d'employeurs) et soumis au contrôle juridique exercé par l'État qui se prononce *a posteriori* sur le contenu et la légalité des dispositions du texte élaboré et décide ainsi de donner ou non force de loi à la convention rédigée par les parties signataires. Une fois validées par la puissance publique, celles-ci sont alors transposées, au niveau local, dans un document définissant avec précision les rôles respectifs assignés à l'allocataire et à l'administration, prenant en compte les aspirations du chômeur tout autant que celles du SPE ou du service social. Il s'agit donc bien d'un accord explicite dans la mesure où l'apposition d'une signature sur un document écrit constitue un moyen de preuve de l'accord verbal scellé. La reconnaissance manifeste de cet accord résulte, d'une part, de l'arrangement auquel sont parvenus l'ensemble des organisations syndicales et, d'autre part, de l'acceptation conjointe par le sans emploi et l'administration concernée des droits et devoirs de chaque partie et du respect des impératifs formulés en commun dans le contrat conclu.

L'accord « implicite » des pays d'Europe continentale et méridionale. Dans les pays du modèle chrétien-démocrate, l'accord est obtenu « à l'arrachée », généralement après une période (parfois assez longue) de conflits et d'opposition de la part des sans emploi – et, plus particulièrement des syndicats de travailleurs qui sont censés les représenter – à une (série de) réforme(s) que souhaite mettre en œuvre le gouvernement. Il n'existe pas véritablement de concertation préalable entre

l'État et les organisations syndicales : l'État décide de tout, il définit les orientations et fixe les objectifs à poursuivre. Le rôle des sans emploi et des syndicats est, dans les faits, relativement minime et se limite bien souvent à refuser simplement les nouvelles dispositions avancées sans réel pouvoir toutefois de peser significativement sur les choix opérés. De même, dans la relation qui unit l'allocataire à l'État, c'est la puissance publique qui décrit les grandes lignes de son parcours de réinsertion dans l'emploi et détermine les instruments permettant de parvenir à favoriser son retour sur le marché du travail. L'accord est donc un accord tacite, c'est-à-dire un accord accepté faute de mieux par les syndicats et par les allocataires, expression, d'un côté, de leur abandon inévitable de la lutte et, de l'autre, de leur impossibilité de lutter à armes égales⁷⁷.

⁷⁷ Cette idée est néanmoins à nuancer, et ce pour trois raisons. D'une part, ce mécanisme ne joue pas avec la même intensité dans tous les pays concernés : il existe en effet des pays où la concertation est plus développée et les négociations calquées peu ou prou sur le « schéma scandinave ». D'autre part, il arrive assez souvent que ce soit le gouvernement qui cède devant la pression syndicale lorsque d'importants mouvements de contestations s'élèvent pour protester contre la mise en place d'une réforme. Enfin, il apparaît que, depuis quelques années, les procédures de négociations se développent, de même que le degré de liberté accordé aux sans emploi pour codéfinir leur parcours de réinsertion avec le SPE ou les services sociaux tend à s'accroître. En ce sens, les pays du bloc « bismarckien » ont davantage d'affinités avec les pays nordiques qu'avec les pays anglo-saxons et, pour cette raison, il demeure légitime de continuer à les classer dans le modèle démocrate. À la différence des pays nordiques, toutefois, ces accords ne peuvent être pour l'heure encore qualifiés d'explicites puisqu'ils sont toujours, dans la grande majorité des cas, conclu *a posteriori*, autrement dit seulement après modifications (à la marge) des dispositions contenues dans la version originale du texte de loi (ou de la convention) élaboré(e) par le gouvernement.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Les fragilités éprouvées par les typologies ne doivent pas mener à récuser leur validité. Le reproche que nous avons adressé à la méthode typologique ne visait pas en effet à jeter le discrédit sur la pertinence des typologies élaborées, mais à remettre en cause les fondements trop empiriques de la démarche inductiviste sur laquelle elles reposent. Les limites méthodologiques des approches typologiques justifient en revanche d'étudier la diversité des systèmes de protection sociale européens en prenant pour référence les « modèles de cohérence institutionnelle » (MCI), modèles qui comportent l'avantage de tenir compte de la dynamisation de la structure tout en permettant la comparaison des différents sous-systèmes évolutifs qui la constituent.

Appliqués à la protection sociale des sans emploi, les MCI mettent à jour deux grands modèles de SNPS en Europe : d'un côté, le modèle libéral de protection sociale (MLPS), de l'autre, le modèle démocrate de protection sociale (MDPS). Ces deux grands modèles divergent dans leur manière respective d'activer et de responsabiliser les individus privés d'emploi. L'activation est en effet appréhendée de manière très différente selon la nature de la responsabilisation appliquée aux chômeurs, autrement dit en fonction du degré de la conditionnalité des mesures d'aide apportées aux sans emploi. Ainsi le MLPS met-il en avant un régime d'activation par la responsabilisation (RAR) de nature disciplinaire, tandis que le MDPS met en œuvre un RAR basé sur le compromis. Le premier régime est caractérisé par la dimension punitive du système car la condamnation de la dépendance des allocataires pousse à l'institution d'une responsabilisation par la contrainte soutenue par une logique coercitive. Le second régime, quant à lui, fait prévaloir l'idée d'une confiance envers les sans emploi et se traduit par l'octroi d'opportunités de réinsertion en raison de la reconnaissance réciproque du principe d'une responsabilisation fondée sur l'accord et les engagements mutuels.

Nous nous sommes cependant, jusqu'à présent, cantonnés au domaine du conceptuel, du théorique, de l'abstrait et, finalement, nous sommes restés très élusifs sur les traductions concrètes de l'activation par la responsabilisation. Il s'agit désormais de voir de quelle manière ce concept est réellement mis en œuvre dans les mesures de retour à l'emploi adoptées par les différents pays de l'UE. L'on constate alors qu'à chaque modèle correspond une modalité bien particulière de réintégration des sans emploi sur le marché du travail : au modèle libéral qui prône et privilégie la remise rapide au travail, quelle que soit la qualité de l'emploi, s'oppose en effet l'optique de réinsertion durable par l'emploi véhiculée par le modèle démocrate.

CHAPITRE 2 :

DEUX GRANDES MODALITES

DE REINTEGRATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL :

REMISE AU TRAVAIL *VERSUS* REINSERTION PAR L'EMPLOI

INTRODUCTION DU CHAPITRE 2

Le modèle libéral de protection sociale (MLPS) des sans emploi est un MCI de l'« adaptabilité » dans la mesure où il met en avant une activation forte, structurée autour du principe de responsabilité individuelle. Le modèle démocrate (MDPS), pour sa part, est un MCI qui navigue entre le modèle de l'« incohérence » et celui de la « rigidité paradoxale » : bien qu'ils mettent tous deux l'accent sur le principe de solidarité collective, le régime chrétien-démocrate et le régime social-démocrate sont distincts en ce sens que le second privilégie une activation plus durable que le premier, activation fondée sur une logique d'égalité des chances sur le cycle de vie et de coresponsabilité des acteurs.

Selon le MCI qui le caractérise, chaque modèle de protection sociale adopte alors une lecture originale du retour à l'emploi ; ce qui explique qu'à chacun d'entre eux correspond une manière particulière de réintégrer les sans emploi sur le marché du travail. Cette réintégration peut alors prendre deux formes bien différentes : soit elle vise explicitement à **la remise au travail des allocataires**, soit elle est davantage axée sur **leur réinsertion par l'emploi**. La priorité accordée à l'autonomisation financière de l'individu par le biais du marché et à sa sortie rapide du système d'assistance vers l'emploi se traduit en effet, dans le modèle libéral de protection sociale (MLPS), par des politiques de « remise au travail », autrement dit des mesures de réinsertion rapide sur le marché du travail. À l'inverse, dans le modèle démocrate de protection sociale (MDPS), les pouvoirs publics et les partenaires sociaux cherchent à fournir aux sans emploi un accompagnement dans leur démarche de retour à l'emploi.

Il existe, de fait, une dichotomie entre les pays anglo-saxons, où l'accent est fortement mis sur le travail et sur les programmes d'allocations subordonnées à l'exercice d'une activité, où la protection sociale des individus en âge de travailler consiste essentiellement à établir un ensemble d'incitations financières pour encourager l'individu vers l'emploi avec une logique de déréglementation du marché du travail avec compensation *ex post*, et les pays d'Europe continentale et les pays nordiques, où le rôle important joué par la réglementation du marché du travail vise à conserver des niveaux de vie acceptables [Bonoli et Sarfati, 2002]. À la **logique de « work first »** (« priorité au travail » ou « l'emploi d'abord », quelle que soit sa qualité), des systèmes faisant partie du MLPS, dans lesquels le travail est considéré comme une finalité en soi qui oriente toutes les grandes mesures de politiques sociales publiques (Section 1), s'oppose donc celle d'un **accompagnement des sans emploi** propre aux systèmes du MDPS, dans lesquels le travail est un instrument d'intégration sociale (Section 2).

SECTION 1 : LA LOGIQUE DE « *WORK FIRST* » DU MODELE LIBERAL DE PROTECTION SOCIALE : L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE « *WELFARE TO WORK* » BRITANNIQUES

Dans les pays du MLPS, modèles dans lesquels l'objectif prioritaire est la sortie du dispositif d'aide publique, l'insistance des gouvernements porte sur la mise en œuvre de programmes d'assistance orientés sur des mesures de contrepartie en lien direct avec l'emploi [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. Il s'agit, en l'occurrence, de mesures de « *work first* », c'est-à-dire des programmes combinant une aide à la recherche d'emploi et des allocations conditionnelles [Ochel, 2005] et dont la logique sous-jacente est guidée par la mise au travail sur des activités d'intérêt général. Le modèle de l'« adaptabilité » – où se combinent une cohérence externe forte et une cohérence interne faible – est donc bien celui du Royaume-Uni : les politiques de *Welfare to Work* britanniques sont en effet porteuses d'une cohérence institutionnelle qui répond aux exigences véhiculées par la norme idéologique, actuellement dominante à l'échelle internationale, d'une responsabilisation accrue de l'individu via une activation coercitive.

La période thatchériste a beau être considérée comme un « accident » dans l'histoire des politiques sociales et économiques britanniques [Révauger, 2006], il n'en reste pas moins que l'entrée en force des politiques conservatrices à partir des années 80⁷⁸ a profondément ébranlé la physionomie de l'État-providence au Royaume-Uni. Depuis lors, l'idée est de reconstruire l'État-providence sur le socle du travail rémunéré, perçu comme la meilleure forme de protection sociale [Millar, 2002], avec l'objectif avoué d'accélérer la sortie des allocataires du système d'assistance [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. L'accession des travaillistes au gouvernement n'est pas venue remettre en cause l'objectif de faire passer la Grande-Bretagne du *Welfare State* au *Welfare to Work*, c'est-à-dire à un *Welfare* pour tous par l'incitation au travail [Fourier, 2006]. La réforme du *Welfare* proposée par le *New Labour* s'est en effet appuyée sur la philosophie d'un *Third Way*, c'est-à-dire une voie intermédiaire entre un socialisme centralisé et un capitalisme de marché [Atkinson, 1992 : 231], dont la particularité est de faire plus explicitement référence aux principes néo-libéraux qu'aux principes sociaux-démocrates qui sont pourtant au fondement de la philosophie beveridgienne constitutive de l'identité historique des politiques sociales du Royaume-Uni.

⁷⁸ Les conservateurs britanniques ont été très fortement influencés par la pensée néolibérale et convaincus par les thèses monétaristes de l'École de Chicago, thèses soutenues par des *think tanks* relayant le discours néolibéral au niveau politique.

A) Le *Third Way*, une « troisième voie » plus libérale que sociale-démocrate

Le Royaume-Uni est historiquement marqué par un modèle social-démocrate, incarné par le *Labour*⁷⁹ pendant les années 1960. Ce modèle, qui a commencé à être remis en cause à partir de la crise des années 1970, a finalement disparu avec l'arrivée au pouvoir de Thatcher en 1979, arrivée qui sonne le glas de la social-démocratie britannique. L'élection d'un gouvernement travailliste en 1997 n'est pas venue fondamentalement bouleverser la logique à l'œuvre depuis le début des années 1980. L'accession de Tony Blair aux fonctions gouvernementales ne s'est pas traduite en effet par un retour à des politiques keynésiennes ; elle a par contre consacré l'adoption d'une approche *Third Way* davantage dominée par l'idéologie libérale que par les principes sociaux-démocrates. Cette « Troisième Voie », qui ne répudie pas la préférence pour le capital induite par la globalisation [Rhodes, 2000], fait naviguer politiquement la Grande-Bretagne entre le modèle américain et le social-libéralisme [Leydier et Révauger, 2006]. Le *New Labour* introduit ainsi une rupture avec la philosophie véhiculée jusqu'alors par les partisans du *Old Labour*⁸⁰. La rhétorique sur laquelle prend appui la « nouvelle » pensée travailliste s'inspire en effet fortement des thèses développées par l'idéologie (néo)libérale. Cet emprunt explique que les mesures mises en place par le *New Labour* aillent dans le sens des réformes engagées par ses prédécesseurs.

1. La rhétorique du *New Labour* s'inspire fortement des thèses développées par l'idéologie (néo)libérale

La défaite électorale des conservateurs n'a pas mis un coup d'arrêt à la propagation des idées de la pensée néolibérale. Celles-ci sont relayées par des « nouveaux » travaillistes qui ont fait le choix de continuer le projet de Thatcher, choix qui leur a d'ailleurs valu d'essuyer de vives critiques tant de l'extérieur que de l'intérieur du Royaume-Uni [Nock, 2006 : 158]. Le *New Labour* véhicule en effet une rhétorique qui balance entre la volonté politique de répondre au problème de l'exclusion sociale et le désir de lutter contre une « culture de la dépendance » et la constitution d'une « *underclass* »⁸¹ [Trickey, Walker, 2000 : 190]. Cette position introduit une « brèche »

⁷⁹ Le *Labour* est le parti travailliste britannique (c'est, en quelques sorte, l'équivalent – si l'on ose se risquer à ce type de comparaison – du parti socialiste en France ou encore du SPD en Allemagne).

⁸⁰ Le *New Labour* correspond à la nouvelle « forme » prise par le parti travailliste britannique depuis le milieu des années 1990, marquée par une l'adoption d'une réorientation des positions idéologiques en faveur d'une approche néo-libérale de la « troisième voie ». Le *Old Labour* renvoie, quant à lui, aux partisans du *Labour* originel, davantage caractérisé par la référence aux principes de Beveridge et la promotion de politiques d'inspiration keynésienne.

⁸¹ Le terme d'« *underclass* » est difficile à définir. Il ne s'agit en effet ni d'un synonyme de « pauvreté » ni d'un équivalent sémantique signifiant une « personne désavantagée ». Ce concept fait référence aux millions d'individus

paradigmatique dans la pensée traditionnelle du *Labour*, car l'objectif est désormais d'offrir une sécurisation du travail par la mise en œuvre de politiques d'activation ancrées dans des valeurs libérales et individualistes [Fons, 2006]. La centralité de ces valeurs dans le discours du *New Labour* est essentiellement due à la place prépondérante qu'occupe la morale sociale américaine dans le débat idéologique britannique, qui conduit par ailleurs à faire du *Welfare to Work* une politique se rapprochant assez sensiblement du *Workfare*.

a) *L'influence prépondérante de la morale sociale américaine dans le débat idéologique*

Les idées d'auteurs américains tels que Murray [1984] ou Mead [1986] ont influencé la classe politique britannique [Deacon, 1999], contribuant ainsi, en partie, à la justification des politiques conservatrices menées au cours de la décennie 80 qui ont fait de la promotion des mérites du travail et de la condamnation de la dépendance à l'assistance leur cheval de bataille [Whitton, 2003]. Les « nouveaux » travaillistes n'ont pas rompu avec cet héritage. Leur victoire électorale est d'ailleurs le résultat d'un repositionnement au centre de l'échiquier politique acquis grâce à une stratégie de « triangulation »⁸² axée sur l'adoption de valeurs populistes⁸³ [Weil, Crowley, 1999]. Cette stratégie s'est concrétisée dans la conception et la mise en œuvre des politiques de *New Deal* qui procèdent d'une synthèse des idées américaines, européennes et australiennes [Deacon, 1999 : 189]. Le *New Labour* a en effet emprunté les idées libérales américaines de *workfare* et *in-work benefits* [Trickey, Walker, 2000] et australiennes de *working nation* [Finn, 1997], mais a également intégré des éléments de la pensée social-démocrate européenne en cherchant à coupler l'universalité, caractéristique du modèle suédois, avec l'insistance portée sur l'activation de la recherche d'emploi [Deacon, 2001a].

La place centrale qu'occupe cependant la morale sociale américaine dans la pensée du *New Labour* [Deacon, 1999] vient renforcer les points de convergence du parti de Tony Blair avec la philosophie thatcheriste [Deacon, 2001a]. Les dirigeants du *New Labour* ont décidé de prendre au sérieux les questions de la responsabilité personnelle et des obligations envers la société en

coupés du style de vie dominant américain parce qu'ils vivent une existence dont les fondements que sont travail productif, la famille et la communauté se manifestent sous une forme fragmentée et altérée ; il renvoie ainsi à une classe marquée par la désorganisation sociale, la faiblesse des réseaux sociaux et du rôle des valeurs et par un individualisme hobbesien caractérisé par la méfiance, le manque de coopération et l'isolement [Murray, 1999 : 2].

⁸² Cette stratégie consiste à neutraliser les thèmes des adversaires politiques en surenchérissant sur ces thèmes porteurs dans l'opinion, tout en maintenant une distance par rapport à l'adversaire en articulant à ces thèmes porteurs des thèmes secondaires qui ne peuvent pas être repris et donc neutralisés par l'adversaire. Cette stratégie est celle qui a permis à Clinton d'être élu aux États-Unis.

⁸³ On entend ici, par « populistes », les valeurs partagées par le plus grand nombre, et non spécifiquement celles défendues par des partis nationalistes.

mettant désormais l'accent sur les droits et les devoirs et en instaurant un nouveau contrat entre l'administration et les administrés comme application pratique du principe de réciprocité [Deacon, 2001a]. Des intellectuels britanniques tels que Field ou Giddens se sont en effet beaucoup inspiré des thèses « moralisatrices » des conservateurs américains, véhiculées notamment par des penseurs tels que Ellwood chez les *New Democrats*, qui ont réhabilité la culture de la responsabilité individuelle et de la réciprocité des devoirs entre l'administration et le chômeur dans le sens d'un rééquilibrage droits-obligations en direction des demandeurs d'emploi. L'influence de la pensée américaine a eu pour conséquence une orientation du discours sur les aspects moraux et a abouti à une substitution du problème de la dépendance à celui des inégalités [Deacon, 1999]. Cette « américanisation » du débat sur la protection sociale britannique a eu pour effet de faire tendre le Royaume-Uni vers le modèle américain du *workfare* [Deacon, 2001a].

b) Un Welfare to Work plus proche du Workfare qu'il n'y paraît

Bien que l'évolution des dépenses sociales publiques britanniques pendant la décennie 80 laisse à penser que le Royaume-Uni met en œuvre un modèle social-libéral qui le distingue tout autant du modèle anglo-saxon libéral américain que du modèle européen [Sowels, 2006], la référence aux principes de la pensée libérale américaine indique que la « Troisième Voie » britannique prend forme dans la constitution d'une société plus proche du modèle de l'économie de marché libérale américaine que de l'économie sociale de marché européenne [Révauger, 2006]. Le *New Labour* a en effet repris à son compte l'idéologie néolibérale car son discours sur la protection sociale est articulé autour de l'idée des *Poor Laws*, qui implique notamment que les bénéficiaires de l'aide publique doivent montrer leur volonté de travailler pour obtenir les prestations⁸⁴. À l'instar de ce qui se passe en la matière aux États-Unis, l'action publique se fonde, au Royaume-Uni, sur une représentation simplifiée du marché du travail orienté vers un objectif de flexibilité, d'immédiateté et de fluidité des mouvements sur ce marché, représentation qui prend appui sur une politique du marché du travail dont la préoccupation essentielle est d'inciter par tous les moyens les personnes capables de travailler de rechercher et d'accepter un emploi, et ce quelles que soient les caractéristiques de cet emploi [Barbier, 1997b]. L'idée d'aboutir à une plus grande égalité se matérialise alors non plus tant dans le recours au mécanisme de la redistribution que via un égalitarisme qui promeut l'accès à des revenus du travail grâce à

⁸⁴ La résurgence des règles relatives aux *Poor Laws* suggère le retour au principe des *workhouses* qui établit que l'éligibilité à prestation est liée à l'exigence faite au bénéficiaire de coopérer avec la collectivité/communauté chargée de l'aider en assurant son placement en emploi, ou en formation et en éducation.

l'exercice d'un emploi et par le biais de stratégies d'encouragement des inégalités salariales et d'expansion des emplois à faible salaire [Hemerijck, 2002].

Cette rhétorique de la condamnation de la dépendance à l'assistance prend ses origines dans les idées développées par Malthus à propos des pauvres [Gazier, 2003a : 76] et dans les lois sur les pauvres instituées au XIX^{ème} siècle (« *Poor Laws* »). Les discours sur la fraude et sur la stigmatisation des chômeurs, quant à eux, sont empruntés à l'histoire de la politique sociale victorienne et ancrés dans une culture modelée par l'éthique protestante du travail [Révauger, 2003]. Le discours politique sur le marché du travail polarisé autour de l'individualisme libéral classique fonde dès lors la légitimité de la recherche d'une compétitivité accrue [Clegg, Clasen, 2003] qui s'est entre autres traduite, à partir du début des années 90, par le fait que les agences du SPE ont mis davantage l'accent sur des programmes d'assistance à la recherche d'emploi que sur le placement dans des programmes de formation ou d'expérience de travail [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. Les politiques de revenu minimum se sont alors soldées par un renforcement des obligations de travail incombant aux demandeurs d'emploi avec des prestations maintenues nettement sous le niveau de salaire, de même que les bénéficiaires de prestations chômage doivent depuis lors démontrer qu'ils recherchent activement du travail [Burden, Cooper, Petrie, 2000 : 241]. La sévérité du régime des allocations des chômeurs a été accentuée avec la formulation, dès 1982, de l'exigence de la preuve de leur disponibilité pour un travail et, à partir de 1986, avec l'introduction du programme *Restart* qui lie désormais l'aide à la recherche d'un emploi à un examen rigoureux de l'éligibilité à prestations et dont la caractéristique fondamentale repose sur l'obligation de participation des chômeurs à un entretien, sous peine d'une sanction concernant leurs allocations s'ils ne s'y présentent pas [Meager, 1997 : 75]. Les mesures progressivement mises en place durant la décennie 80 ont notamment consisté en l'offre – voire en l'imposition –, à tous les chômeurs au chômage depuis au moins six mois, d'un travail à l'essai (*work trial*) d'une durée de trois semaines, et, au bout de douze mois de chômage, en leur participation obligatoire à l'un des dispositifs *1-2-1*, *Workwise* ou *Jobplan* qui englobent tous des activités de formation et d'orientation [Lefresne, 1997]. Alors que le *workfare* a été constamment rejeté par le gouvernement conservateur britannique au motif que l'État ne peut pas devenir employeur en dernier ressort [Lefresne, Tuchsirer, 2004a : 280], il est en revanche implicitement devenu une notion incontournable des politiques sociales actives du *New Labour* prenant effectivement corps dans le *Welfare to work*.

2. La poursuite des politiques engagées par les gouvernements conservateurs

L'arrivée au pouvoir, en 1997, du *New Labour* a constitué un tournant dans la mesure où elle a marqué un renouvellement important de la politique britannique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui s'est manifesté, entre autres, par la promotion de l'égalité des chances (*opportunities for all*), mais également par une implication plus forte des acteurs et la participation des populations les plus défavorisées dans la définition des mesures qui les concernent directement. Si cette stratégie rompt radicalement avec vingt années de politiques conservatrices peu favorables aux plus démunis, elle demeure cependant dans la lignée d'une approche fondée sur les droits et les devoirs de chacun valorisant les responsabilités. Cette nouvelle conception de la protection sociale, construite autour de l'idée du passage d'une aide passive à une citoyenneté active, vise à ajuster le système social aux exigences d'un marché du travail « libéré » et plus flexible afin de demeurer compétitif face à la concurrence mondiale [UNIOPSS, 2001]. Il s'est donc agi de poursuivre la dérégulation du marché du travail entamée par les conservateurs et de mettre ainsi encore davantage l'accent sur l'offre de travail. Cette tendance s'est notamment concrétisée par l'acceptation du gouvernement travailliste de ne pas remettre en cause la réforme du système d'indemnisation du chômage entrée en vigueur en 1996.

a) Dérégulation du marché du travail et accent sur l'offre de travail

Axés, jusqu'au milieu des années 80, sur le soutien de la demande de travail, les programmes publics britanniques de politique active du marché du travail ont laissé place, depuis lors, à des mesures essentiellement orientées sur l'offre de travail⁸⁵ et caractérisées par des stratégies de mobilisation et de contrôle des chômeurs [Lefresne, 1997]. L'accent mis sur l'offre de travail s'est traduit par la mise en œuvre de deux types de mesures complémentaires, opérant dans deux directions différentes. D'une part, des mesures qui, principalement sur la période 1985-1995, ont visé à limiter l'extension et la couverture des prestations chômage du système d'assurance nationale et à réduire l'efficacité du filet de sécurité [Atkinson, 1995]. D'autre part,

⁸⁵ Si la période 1945-1979 a été celle de l'application de principes beveridgiens, la période conservatrice allant de 1979 à 1997 a été celle de la mise en œuvre des principes (néo)libéraux qui se sont traduits, en matière de politique de l'emploi, par la volonté d'atteindre trois principaux objectifs, à savoir : 1) réduire les taux d'imposition afin d'encourager les gens à rester sur le marché du travail ou à y adhérer ; 2) supprimer l'élément lié au revenu et aligner toutes les prestations sur un même taux fixe afin de réduire les dépenses publiques de sécurité sociale et d'encourager les dispositifs professionnels et privés ; 3) introduire un ciblage accru des prestations en renforçant le rôle du contrôle des ressources [Adler, 2004].

des mesures d'incitation financières au travail⁸⁶, au détriment, entre autres, du développement des services d'aide à l'emploi. Pendant la période de leur exercice du pouvoir exécutif, les différents gouvernements conservateurs (1979-1997) ont consacré l'idée d'une focalisation sur des mesures plus punitives et restrictives. Le régime d'indemnisation a alors été rendu plus restrictif à partir de 1986⁸⁷, surtout pour les jeunes⁸⁸, les primo demandeurs d'emploi⁸⁹ et les chômeurs de longue durée, en usant notamment d'une activation coercitive visant à rendre aussi peu attractif que possible la vie aux prestations et en encourageant les demandeurs d'emploi à prendre la voie la plus directe vers l'emploi [Lindsay, Mailand, 2004 : 135].

Initiée dès le milieu des années 80, la tendance globale a été de brider les prétentions des chômeurs en matière d'emploi, plus particulièrement en ce qui concerne les critères relatifs aux emplois qu'ils souhaitent exercer au regard des caractéristiques de leur profession antérieure ou habituelle⁹⁰. La volonté gouvernementale d'abaisser le seuil de leur refus des propositions qui leur sont faites s'est accélérée au cours des années 90 au travers des dispositifs *1-2-1*, *Workwise* et *Jobplan* qui englobent tous des activités obligatoires de formation ou d'orientation pour la recherche d'un emploi, avec la menace de la suspension temporaire des allocations en cas de refus de participation ou d'acceptation d'une offre [Meager, 1997]. Les dispositions introduites ont ainsi principalement consisté à réduire le nombre de bénéficiaires d'allocations en stimulant leur sortie du système d'indemnisation, cette stratégie ayant été rendue possible spécialement grâce à la réforme, en 1987, du Service Public de l'Emploi⁹¹ qui exerce, depuis cette date, une double fonction de placement et d'indemnisation du chômage [Lefresne, 1997]. La réforme du marché du travail s'est accompagnée d'une réforme du système des allocations : entamée pendant la décennie 80, la dérégulation du marché du travail a entraîné une flexibilisation accrue de l'emploi qui est allée de pair avec un renforcement des conditions d'accès et de maintien aux prestations.

⁸⁶ À titre d'exemples de mesures d'incitation financière au travail, on peut mentionner, entre autres, le crédit familial *Family Credit* introduit en 1988, l'allocation de travail pour les handicapés *Disability Working Allowance* introduite en avril 1992, le dispositif pilote *Jobmatch* introduit en avril 1995, la prime de retour à l'emploi *Back to Work Bonus* introduite en octobre 1996 ou encore le dispositif pilote de complément de revenu *Earnings Top-Up* mis en place en 1996.

⁸⁷ La période de suspension des allocations chômage pour perte volontaire de l'emploi a en effet été allongée, depuis cette date, de 6 à 13 semaines.

⁸⁸ À partir de 1988, l'introduction du dispositif *Youth Training*, rendu obligatoire pour tous les jeunes de 16 à 17 ans sortis du système éducatif, a conduit ce public-cible à cesser de pouvoir prétendre à des allocations chômage.

⁸⁹ Depuis 1988, tous les nouveaux demandeurs d'emploi doivent participer à un entretien pour vérifier leur disponibilité pour un emploi et, depuis 1989, sont tenus de justifier de leur recherche active d'un emploi.

⁹⁰ Au-delà de 13 semaines de chômage, les chômeurs doivent étendre leur recherche d'emploi à des emplois dont les caractéristiques ne correspondent plus nécessairement à celles de leur profession habituelle, notamment en termes de compétences, qualification et conditions salariales, et n'ont pas d'autre choix que d'accepter des postes sur des emplois « dégradés ».

⁹¹ La réforme du SPE britannique s'est soldée par la création des *Jobcentres*, qui opèrent le regroupement, dans un même lieu, des agences de prestations et du SPE.

La logique de la limitation du niveau des allocations a de fait pris le pas sur la logique de l'augmentation des revenus tirés de l'exercice d'un travail et les incitations financières à la reprise d'un emploi ont donc essentiellement pris la forme du « bâton », davantage que celle de la « carotte » [Millar, 2002 : 364]. La fin de l'« ère » conservatrice n'a toutefois pas mis un coup d'arrêt aux politiques menées par Thatcher et Major, puisque, en matière de politique de l'emploi, le gouvernement travailliste a affiché deux priorités qui ne s'écartent pas des orientations antérieures que sont l'employabilité grâce à la formation et, surtout, la flexibilité du marché du travail [Freyssinet, 2000b : 165].

b) La réforme du système d'indemnisation du chômage de 1996 n'a pas été remise en cause

Introduite en octobre 1996 en vue de simplifier l'attribution des prestations chômage, la réforme du système d'indemnisation du chômage britannique s'est concrétisée par la naissance d'une nouvelle allocation chômage, la *Jobseeker's Allowance* (JSA)⁹², en remplacement des anciennes prestations d'assurance chômage (*Unemployment Benefit*) et des prestations d'aide sociale (*Income Support*)⁹³. Le nouveau système a réduit les marges de manœuvre de l'allocataire face au SPE et accru le recours aux dispositions punitives. Les chômeurs sont désormais tenus, à l'issue d'un premier entretien approfondi avec un agent du *Jobcentre*⁹⁴, de signer un contrat, le *Jobseeker's Agreement*, qui les engage à chercher activement un emploi et à se tenir disponible pour occuper un travail⁹⁵. La signature du *Jobseeker's Agreement* est une condition préalable à l'ouverture du droit

⁹² La *Jobseeker's Allowance* (allocation de recherche d'emploi) est la prestation d'assurance chômage britannique. La JSA est en réalité une allocation « à double facette ». Il existe en effet deux types de JSA : d'un côté, la *Contribution-based JSA*, réservée aux chômeurs qui ont suffisamment cotisé au système national d'assurance chômage et qui est versée aussi longtemps que son bénéficiaire est disponible et recherche activement un emploi ; de l'autre, l'*Income-based JSA*, qui est versée, quant à elle, aux sans emploi ne remplissant pas les conditions pour avoir droit à la *Contribution-based JSA* ou dont les revenus sont inférieurs à un seuil (il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources).

⁹³ Avant 1996 et la réforme du système d'indemnisation du chômage qui a vu l'introduction de la JSA, il y avait un système d'assurance qui garantissait une indemnité forfaitaire égale pour tous (*Unemployment Benefit*) sans condition de ressources mais assujettie à cotisation préalable et versée pendant un an (une personne n'ayant pas travaillé pendant un an avant la perte d'emploi pouvait donc ne pas être indemnisée ou devoir renoncer à une grande partie de ses droits) et un système d'assistance (*Income Support*) avec une prestation d'un montant forfaitaire sous condition de ressources pour une durée illimitée [UNIOPSS, 2001].

⁹⁴ Un *Jobcentre* est une agence pour l'emploi.

⁹⁵ Dès son entrée au chômage, le chômeur est engagé dans un processus devant conduire à sa réinsertion dans l'emploi, selon une intervention programmée qui doit respecter la succession des étapes suivantes [Lefresne, 1997] :

- tout d'abord, lors de son inscription auprès des centres de placement (*Jobcenters*), le chômeur a une première prise de contact (premier entretien approfondi) avec un conseiller pour les nouveaux demandeurs d'emploi (*New Client Adviser*) qui renseigne sur les conditions légales pour bénéficier d'une allocation et fait signer un contrat de recherche d'emploi (*Jobseeker's Agreement*) ;

à indemnisation puisque le versement de la JSA n'est effectif qu'à partir du moment où le chômeur a accepté de signer cet accord⁹⁶. Les chômeurs-allocataires doivent se présenter toutes les deux semaines au *Jobcentre* pour un entretien d'évaluation des démarches effectivement réalisées. Les motifs valables de refus d'un emploi ont par ailleurs été restreints et sont de plus en plus liés à la durée passée au chômage⁹⁷. La conditionnalité des prestations a également été renforcée par la *Jobseekers' Direction*, qui introduit un régime de sanctions plus clair mais aussi plus sévère [Trickey, Walker, 2000]. En cas de non présentation à un entretien, de manque avéré d'effort de recherche ou de refus injustifié d'un emploi, les prestations peuvent alors être réduites, suspendues ou retirées. La création de la *Jobseeker's Allowance* a, de plus, porté un coup au niveau et à la durée de versement de l'allocation de chômage. Celle-ci est en effet d'un montant hebdomadaire forfaitaire très faible⁹⁸ et elle est versée pendant une durée uniforme limitée à 182 jours (six mois) pour tous les bénéficiaires, indépendamment de leur âge⁹⁹, de la durée de leur activité antérieure et de la période pendant laquelle ils ont versé des cotisations.

La création de la *Jobseeker's Allowance* définit une véritable stratégie « workfariste » puisqu'elle autorise désormais le personnel du SPE à forcer les clients à adopter des actions raisonnables pour remplir les conditions de leur *Jobseeker's Agreement*, contrat dans lequel est détaillé l'ensemble des activités de recherche d'emploi à remplir pour avoir droit à prestations, sous peine de suppression des droits jusqu'à 26 semaines si la recherche d'emploi est insuffisamment active [Lindsay, Mailand, 2004 : 136]. Le contrôle strict et renforcé par le SPE

-
- ensuite, le demandeur d'emploi se voit proposer, au plus tard la treizième semaine de chômage, un séminaire de recherche d'emploi (*Job Search Seminar*) de deux jours puis une demi-journée durant les quatre semaines suivantes ;
 - enfin, au-delà des treize semaines, est établi un bilan de compétences du chômeur via les ateliers de bilan (*Job Review Workshops*) afin d'envisager éventuellement une réorientation professionnelle en fonction des offres disponibles localement, et, pour les chômeurs de longue durée, des *Jobclubs* qui offrent une assistance technique dans la recherche d'emploi ou encore la possibilité de participation au programme *Restart* qui propose un stage d'environ une semaine au cours duquel le participant est incité à reprendre confiance en lui et à définir un plan individualisé de réinsertion professionnelle.

⁹⁶ Source : <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/497>

⁹⁷ Alors que l'emploi proposé lors de l'entrée en chômage doit correspondre à la profession du chômeur et le salaire offert être équivalent ou sensiblement proche du salaire antérieur perçu, au-delà de la limite de 13 semaines passées dans le système d'indemnisation, le chômeur ne peut plus refuser un emploi, quand bien même ce dernier ne correspondrait pas à sa profession habituelle ou à son salaire antérieur.

⁹⁸ Elle est de 59,15 £ pour les plus de 24 ans, de 46,85 £ pour les 18-24 ans et de 35,65 £ pour les 16-17 ans (soit, respectivement, environ 87,33, 69,17 et 52,63 euros), ce qui équivaut, en moyenne, à 25 % du dernier salaire perçu (information extraite du site Internet des *Jobcentres*, relevant du ministère britannique de l'emploi et des prestations, *Department for Work and Pensions*, source :

<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/WorkingAgeBenefits/Jobseekerallowance/index.html>).

⁹⁹ Les politiques en direction des jeunes chômeurs de 16-17 ans sortis du système éducatif dérogent cependant à cette règle, puisque, contrairement aux programmes pour les populations sans emploi adultes pour lesquelles les offres sont toujours focalisés sur la recherche d'emploi et la motivation et non sur les mesures de formation orientées sur le travail, les dispositifs concernant les jeunes sont davantage orientés vers la formation que sur le placement vers l'emploi, avec des obligations de formation (*training-fare*) [Lindsay, Mailand, 2004 : 136].

britannique de la recherche effective et continue d'un travail par le chômeur et de sa disponibilité pour exercer un emploi convertit alors la JSA en une véritable mesure active du marché du travail [Observatoire Européen de l'Emploi, 1999] et, de ce point de vue, cette nouvelle prestation constituerait la phase finale d'un processus de retrait de l'État providence britannique [Clegg, Clasen, 2003]. Or, la politique du gouvernement de Tony Blair menée dans le domaine des prestations chômage est en continuité avec la politique conservatrice et « *la substance de leur position est clairement américaine : elle est proche de la demande de participation à des programmes de travaux d'utilité publique en contrepartie de l'aide sociale (workfare)* » [Grahl, 1999 : 62].

B) La réforme de la politique sociale et l'entrée en vigueur du *New Deal*

Fortement inspiré de son homologue américain du *Workfare*, le *Welfare to Work* britannique promeut une logique d'activation où les mesures incitatives sont collusives de mesures coercitives, punitives et disciplinaires. Introduite par Thatcher en 1986, cette logique d'activation a été réaffirmée par le *New Labour* au travers du *New Deal*, qui forme le pilier de l'activation contemporaine au Royaume-Uni, et dont les programmes confirment le renforcement des obligations incombant aux chômeurs ainsi que les sanctions qui leur sont appliquées en cas de non respect de ces obligations. Le projet d'activation dans le *New Deal* est double : il s'agit, dans un premier temps, de mettre en œuvre des stratégies de passage de l'assistance à l'emploi ordinaire (*welfare to work*) par l'instauration de programmes de dynamisation de la recherche d'emploi et la fourniture de services améliorés par le service public pour l'emploi (SPE), cette stratégie étant sous-tendue par une logique punitive (programme prévisionnel de sanction rigoureux) ; il s'agit également, dans un deuxième temps, de réformer l'ensemble de la protection sociale avec le but avoué d'étendre l'éligibilité à un crédit d'impôt à vocation universel applicable à tous les travailleurs à faible salaire – le *Working Tax Credit*, entré en vigueur depuis avril 2003 en remplacement du *Working Family Tax Credit* et de l'*Employment Credit*. L'objectif est donc de favoriser la réinsertion rapide des allocataires sur le marché du travail et ainsi supprimer leur dépendance au système de protection sociale (*welfare dependency*), notamment via l'instauration de mesures visant à « rendre le travail payant » (*making work pay*), c'est-à-dire en liant davantage les prestations au travail.

1. Un système d' « *in-work benefits and tax credits* » soutenu par des allocations conditionnelles

La nouvelle logique de sécurité sociale britannique vise à la promotion de politiques actives du marché du travail via la combinaison de programmes d'allocations conditionnelles et de formules de crédit d'impôt [Adler, 2004 : 110]. L'idée est de mettre en place un système socio-fiscal intégré liant les prestations et les impôts, autrement dit un système de *welfare* dans lequel les allocations sociales sont obligatoirement liées à l'exercice d'un travail. La politique de *making work pay* s'accompagne dès lors d'un renforcement de la conditionnalité des prestations. L'insistance portée sur la conditionnalité indique que les mesures incitatives de prise ou de retour à l'emploi (*in-work benefits and tax credits*) ne peuvent exister indépendamment de mesures disciplinaires (*workfare*).

a) Vers un système socio-fiscal intégré : la combinaison de crédits d'impôts et de prestations liées à l'exercice d'un travail

De 1997 à aujourd'hui, l'emploi a constamment été vu comme le meilleur moyen de garantir la sécurité sociale et c'est pourquoi la priorité a été accordée aux programmes axés sur le passage de l'aide sociale au travail et sur le changement d'attitude des gens par rapport au marché du travail. Cette raison a motivé la mise en place et le développement de crédits d'impôt pour ceux qui travaillent – aux dépens des prestations à ceux qui ne travaillent pas – et conçus de manière à garantir que le travail soit toujours rémunérateur [Adler, 2004]. Au Royaume-Uni, l'activation du *Welfare* s'est matérialisée au travers d'une réforme de la politique sociale visant à lier de plus en plus les prestations d'assistance au système fiscal. La réforme socio-fiscale engagée s'est alors traduite par la mise en place de mécanismes d'incitation au retour à l'emploi via l'octroi de crédits d'impôts (le *Working Family Tax Credit* principalement) et de primes de retour ou d'obtention d'un emploi (*back to work bonus, job grant,...*). Il s'agit dès lors de procurer un complément de revenu aux travailleurs dont les salaires perçus sur le marché du travail sont jugés trop faibles. Si la stratégie adoptée porte sur des mesures qui ont notamment pour but d'augmenter le revenu du travail via des subventions salariales aux entreprises pour la création d'emplois réservés aux chômeurs, elle repose toutefois, outre la mise en œuvre d'un salaire minimum national, essentiellement sur l'instauration de prestations liées à l'exercice d'un emploi faiblement rémunéré pour les familles ainsi que sur l'introduction de programmes de *New Deal*

qui tendent à venir rediversifier un peu la gamme de programmes offerts aux sans emploi [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

Plus précisément, la volonté du *New Labour* a consisté à réconcilier travail et famille. L'accentuation de la sélectivité du marché du travail que génère la transition d'une société industrielle à une société orientée sur les services a justifié l'insistance sur les politiques actives du marché du travail en faveur de la formation des travailleurs peu qualifiés et des groupes vulnérables et, dans l'optique de répondre à cette nouvelle exigence, l'objectif recherché a été de promouvoir l'accès au marché du travail comme stratégie de lutte contre la pauvreté, principalement en permettant à plus de mères de prendre un travail rémunéré [Taylor-Gooby, Larsen, 2004]. La nouvelle donne de la politique sociale britannique réside ainsi dans la politique familiale avec un certain nombre de mesures pour faciliter la garde d'enfants, de nouvelles aides pour les familles, la volonté de concilier travail et famille, l'extension de certains dispositifs en matière de congés [Trouvé-Finding, 2006 : 133]. L'orientation de la politique active de l'emploi en direction de crédits d'impôts est de fait une constante depuis la fin des années 90 ; celle-ci s'est concrétisée par l'introduction, en plus du principal crédit d'impôt que représente le WFTC (*Working Families Tax Credit*) qui a remplacé le *Family Credit*¹⁰⁰, de trois nouveaux crédits d'impôt en 2003 : le crédit d'impôt intégré pour enfant (*Integrated Child Tax Credit*), le crédit d'impôt en cas d'activité professionnelle (*Working Tax Credit*) et le crédit de pension (*Pension Credit*). La tendance désormais prégnante à l'œuvre au Royaume-Uni est donc de s'éloigner de l'assurance sociale pour aller vers un système mixte d'assistance sociale, d'assurance professionnelle ou privée et de crédits d'impôt [Adler, 2004].

b) L'insistance sur la conditionnalité des prestations ou quand les dispositifs incitatifs servent de caution à la dimension punitive du système

Les prestations versées ne sont bien évidemment pas exemptes de conditionnalité. Cependant, cette conditionnalité tend à se renforcer de plus en plus via l'introduction de sanctions plus prononcées. Alors que la réforme du système d'assistance britannique s'attache pour une part à régler le problème de l'augmentation des inégalités et de l'exclusion sociale parmi les enfants et les retraités, l'accentuation de la dimension punitive du *welfare* répond au souhait

¹⁰⁰ Le *Working Families Tax Credit* (WFTC) est le plus important dispositif faisant partie de l'ensemble des mesures contenues dans la stratégie de *making work pay*. Basé sur le principe de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) américain, ce mécanisme a été introduit en octobre 1999 en remplacement du *Family Credit* (FC) pour les travailleurs à bas revenus avec enfants à charge et « [it] appears to be only the first step in a more fundamental reform of the benefit interface between welfare and work » [Trickey, Walker, 2000 : 193].

politique de rendre ce système plus efficace en luttant contre les phénomènes de désincitations financières à la reprise d'un emploi salarié et les phénomènes de fraude contribuant à faire sortir hors du système des deniers publics ne pouvant dès lors plus être utilisés pour les demandeurs honnêtes [Trickey, Walker, 2000]. Cette optique centrale de « correction » des comportements et de lutte contre les abus a constitué un puissant argument afin de légitimer la distinction opérée entre les bénéficiaires « méritants » (*erving*) et les bénéficiaires « non méritants » (*underserving*). Les méritants sont ceux qui ont droit à prestations parce qu'ils n'en abusent pas et ils sont considérés comme n'en abusant pas à partir du moment où les allocations qu'ils perçoivent constituent pour eux l'unique moyen de vivre ; les non méritants sont donc tous ceux pour qui les allocations sont un gain monétaire non justifié dans la mesure où ils sont en capacité de pourvoir par eux-mêmes à leurs besoins en pouvant se procurer directement sur le marché du travail les ressources qui leur sont nécessaires. Autrement dit, l'idée de la réforme du *welfare* est d'axer les programmes de *welfare-to-work* et les mesures de *making work pay* sur une stratégie globale visant à fournir du travail pour ceux qui peuvent travailler et la sécurité à ceux qui ne le peuvent pas¹⁰¹. Cette politique s'est notamment concrétisée au travers de la création d'une nouvelle agence pour les individus d'âge actif. Il s'agit de ONE, dont la principale mission est de remplir conjointement les fonctions dévolues aux agences de prestations et celles inhérentes au SPE. La visée poursuivie avec l'instauration de cette nouvelle structure est de modifier le système d'attribution des prestations en supprimant les différences entre groupes de demandeurs et en promouvant systématiquement l'orientation sur le travail pour tous ; et, de fait, avec ONE, depuis avril 2000, tous les demandeurs de prestations dans les régions pilotes ont dû prendre part à un entretien focalisé sur le travail et quasiment tous les demandeurs de prestations d'âge actif sont canalisés dans un *Single Gateway*¹⁰².

2. De « *Restart* » au « *New Deal* » : permanence et accentuation des stratégies de responsabilisation « imposée »

Avec l'introduction des programmes de *New Deal*, le Royaume-Uni s'est engagé, depuis 1998, dans la mise en œuvre de stratégies devant favoriser le passage de l'assistance à l'emploi ordinaire. Si ces programmes accordent désormais une place plus importante que par le passé à la

¹⁰¹ La capacité à travailler a été définie dans un sens très strict qui a, entre autres, motivé la réforme du système de prestations des handicapés avec l'introduction d'un *Disabled Person's Tax Credit* et a parallèlement conduit à la baisse du nombre d'individus éligibles aux prestations d'invalidité ainsi qu'à la réduction du nombre d'invalides pouvant bénéficier des suppléments liés à cette prestation [Trickey, Walker, 2000].

¹⁰² Cette idée a été reprise de développements similaires entrepris aux Pays-Bas et en Australie.

formation, il n'en reste pas moins que la focalisation sur une contrepartie-compensation, à l'œuvre depuis les années 80, demeure. Elle conduit à perpétuer le principe de la « disponibilité à l'emploi » qui est central dans la politique d'emploi britannique [Révauger, 2003], principe qui a toujours empêché la mise en œuvre de dispositifs conçus pour investir dans la formation des bénéficiaires. Cela signifie que l'objectif de dynamisation de la recherche d'emploi, engagé dès la fin des années 80 avec le programme *Restart*, reste fondamentalement prioritaire. Il l'est d'autant plus dans le *New Deal*, et ce parce que le discours politique du *New Labour* rompt avec le discours traditionnel des travaillistes « *which had seen the primary goals of social policy as redistribution across life cycle, the promotion of high levels of employment and the provision of services to meet the social needs of citizens* » pour adopter une vision renouvelée de la gauche qui met l'accent sur la redirection de l'effort de la politique sociale en vue de soutenir la compétitivité économique et qui s'inscrit ainsi davantage dans la veine du discours politique des conservateurs « *of the 1980s and early to mid-1990s [which] consistently stressed market forces and individual responsibility, so that state help should be targeted, the private sector encouraged and tax kept low* » [Taylor-Gooby, Larsen, 2004 : 60]. De fait, au Royaume-Uni, le droit conféré à la société d'imposer aux chômeurs indemnisés certains types d'activité est légitimé au motif qu'il s'agit d'une contrepartie normale à la garantie de revenu que constitue l'indemnisation du chômage [Lefresne, 1997 : 17].

a) *Les ancêtres du New Deal : Restart, Project Work,...*

La Grande-Bretagne s'est assez vite orientée vers des politiques qui mettent la responsabilité individuelle au centre des préoccupations de la politique sociale. La situation de dépendance vis-à-vis de l'assistance est donc fortement condamnée et le chômeur est ainsi perçu comme un « profiteur » du système. Dès lors, l'assistance n'a vocation qu'à apporter une aide (ponctuelle et de dernier recours) en cas de non-emploi¹⁰³. La responsabilisation a donc pris très tôt le chemin d'une « mise en accusation » des chômeurs (condamnation et culpabilisation) et l'activation la forme d'une intensification des obligations qui pèsent sur eux. Le retour sur le marché du travail est alors perçu comme le meilleur moyen de sortir de la pauvreté et incombe directement aux individus. Cette conception de l'individu responsable de sa situation par rapport à l'emploi est une constante dans ce pays, notamment depuis la mise en œuvre du programme

¹⁰³ Le *welfare*, c'est-à-dire l'assistance à vocation généraliste, joue alors le rôle de substitut du revenu, étant entendu que cette situation ne peut être que transitoire (autrement dit, de courte durée) et que seul le marché peut fournir à plus long terme les ressources monétaires nécessaires à la satisfaction des besoins de l'individu. Le marché du travail est donc considéré comme le principal fournisseur des moyens de subsistance et l'emploi constitue la priorité et la vie hors travail est jugée contraire à l'éthique d'une vie conforme.

Restart à la fin des années 80, ainsi que les programmes qui ont suivi et qui se sont tous plus ou moins inspirés de *Restart*.

1 – Le programme *Restart*. Ce programme a été introduit en 1987, à un moment où le taux de chômage britannique culminait à plus de 11 %¹⁰⁴. Il repose sur une aide à la recherche d'emploi qui s'accompagne d'un examen rigoureux de l'éligibilité à prestations. Les entretiens sont obligatoires et, en cas d'absence non motivée à un entretien, le chômeur se voit supprimer son droit à allocations. Parallèlement à l'intensification des critères d'éligibilité à prestations, la conditionnalité des prestations a été accentuée au travers de l'instauration des entretiens *Restart*, obligatoires après six mois de chômage [Trickey, Walker, 2000]. La participation obligatoire au programme constitue alors la contrepartie demandée aux demandeurs d'emploi en échange des efforts effectués par le SPE de leur fournir des informations sur les emplois vacants et les possibilités de stage et de formation (mission d'orientation et de conseil). Le durcissement des conditions d'attribution des allocations chômage s'est parallèlement accompagné d'une réduction assez notable, tout au long de la décennie 80, de leur montant.

2 – Les autres programmes. Introduit en 1996, *Project Work* poursuit la visée entamée avec *Restart*. *Project Work* est en effet un programme destiné aux chômeurs de longue durée, bâti sur l'instauration d'une première période de 13 semaines de recherche d'emploi intensive, à laquelle s'ajoute une deuxième période de 13 semaines obligatoires d'expérience de travail, généralement dans un travail manuel d'intérêt général [Trickey, Walker, 2000]. Mais bien avant *Project Work*, préfigurateur de la réforme du *welfare* britannique, de l'introduction de la JSA et des politiques de *New Deal*, ont été mis en œuvre, pendant les années 80, des programmes axés sur l'idée d'un couplage d'une offre de formation et de conditions sévères en cas de non participation à l'un des programmes permettant d'accéder à cette offre. Ainsi en est-il du programme *Youth Training*, introduit en 1990 en remplacement du *Youth Training Scheme* institué en 1982, ouvert aux jeunes de 16 à 18 ans sortant de l'école, ou encore du programme *Training for Work* qui concerne les plus de 18 ans et les chômeurs de longue durée. Les deux types de programmes consistent en des stages de formation en alternance, dont l'objectif est d'offrir une qualification professionnelle aux participants, de leur procurer des compétences plus élevées et de combiner la formation avec des expériences de travail [Trickey, Walker, 2000 : 187]. Si cet objectif est louable, la sévérité des

¹⁰⁴ En 1986, le taux de chômage était de 11,2 % : 17,8 % pour les moins de 25 ans et 9,3 % pour les plus de 25 ans (source : *Eurostat*).

sanctions y afférant – suppression des allocations en cas de refus d’inscription dans le programme concerné – est, à bien des égards, discutable¹⁰⁵.

b) *Les programmes de New Deal*

La perspective coercitive de *Restart* a été reprise et accentuée avec la réforme du *Welfare*, qui a conduit à l’élaboration et la mise en œuvre du *New Deal*. Le *New Deal* britannique ne représente pas en fait une approche radicalement différente des politiques du marché du travail britanniques précédentes et la nouveauté réside essentiellement dans l’intégration entre les structures administratives de gestion des allocations sociales et celles des services de recherche d’emploi et l’administration publique de l’emploi [Clegg, Clasen, 2003 : 140], qui s’est finalisée par la création des *Jobcentre Plus*¹⁰⁶. Institués dès 1997 par le gouvernement Blair, les programmes de *New Deal*¹⁰⁷ ont surtout pour objectif de favoriser un retour (rapide) à l’emploi des chômeurs, plus particulièrement des jeunes et des chômeurs de longue durée¹⁰⁸. Malgré les spécificités qui sont

¹⁰⁵ Cet objectif est plus particulièrement critiquable dans le cas du *Youth Training*, dans la mesure où l’insuffisance des offres de formation faites par le gouvernement a plongé la catégorie des 16-17 ans dans une situation périlleuse depuis l’entrée en vigueur du *Social Security Act* en 1988, qui a conduit à la suppression du revenu minimum pour cette population-cible censée bénéficier des prestations versées au titre de leur participation au dit programme.

¹⁰⁶ Créés en avril 2002, les *Jobcentre Plus* sont des agences, sous la tutelle du *Department for Work and Pensions*, qui gèrent l’indemnisation et le placement des chômeurs. Ces nouvelles structures résultent de la fusion du service public de l’emploi et d’une partie des agences nationales pour les prestations [Sénat, 2004].

¹⁰⁷ On parle de programmes (au pluriel) de *New Deal*, car le *New Deal* vise plusieurs catégories de personnes sans emploi et à chaque catégorie définie correspond une mesure particulière. On dénombre en effet six grands types de programmes : le *New Deal for Young (Unemployed) People* (NDYP), qui s’adresse aux jeunes sans emploi âgés de 18 à 24 ans ; le *New Deal 25+* (ND25+), pour les chômeurs de plus de 25 ans ; le *New Deal 50+* (ND50+), en direction des chômeurs de plus de 50 ans ; le *New Deal for Disabled People* (NDDP), en faveur des personnes handicapées ; le *New Deal for Lone Parents* (NDLP), orienté vers les parents isolés ; et le *New Deal for Partners* (NDP), qui vise le conjoint(e) d’un chômeur bénéficiaire d’une prestation sociale. On peut également rajouter une septième catégorie qui est venue compléter le dispositif initial, le *New Deal for Musicians* (NDM), pour les musiciens, ainsi que le *New Deal for Communities* (NDC), qui s’adresse non pas aux chômeurs directement mais aux communautés (urbaines) et dont le but diffère sensiblement de celui des autres programmes *New Deal* (il ne s’agit pas ici tant d’accélérer le retour à l’emploi que de lutter contre la pauvreté et l’exclusion des habitants de certaines zones géographiques défavorisées de la Grande-Bretagne, et d’améliorer leur cadre de vie en agissant sur l’éducation, la santé, la lutte contre le crime et la délinquance, l’emploi, le logement,...).

¹⁰⁸ La date d’entrée dans un des programmes proposés varie selon la catégorie à laquelle appartient le chômeur. Le *New Deal for Young People* s’applique aux jeunes chômeurs-allocataires dès leur septième mois de chômage ; le *New Deal 25+*, quant à lui, n’entre en vigueur qu’à partir du dix-neuvième mois de chômage. À noter que seuls les chômeurs qui relèvent de l’une de ces deux catégories sont tenus de participer à un programme de *New Deal* ; les personnes sans emploi qui font partie d’une autre catégorie sont libres d’entrer ou non dans le programme qui leur correspond, mais n’y sont pas obligées. Elles ne peuvent toutefois en bénéficier que sous certaines conditions : avoir perçu une prestation sociale (du type *JSA*, *Income Support*, *Incapacity Benefit*, *Severe Disablement Allowance*, *Pension Credit*, *Housing Benefit*, *War Pension*,...) pendant au moins six mois, pour accéder au *ND50+* ou au *NDDP* ; ne pas travailler plus de 16 heures par semaine et élever seul un ou des enfants dont le plus jeune a moins de 16 ans, pour avoir droit au *NDLP* ; être le conjoint(e) d’un individu bénéficiaire d’une prestation sociale (*Jobseeker’s Allowance*, *Income Support*, *Incapacity Benefit*, *Carer’s Allowance*, *Severe Disablement Allowance* ou *Pension Credit*) ou être membre d’un couple bénéficiaire du *Working Tax Credit*, pour bénéficier du *NDP* ; enfin, être certain de vouloir faire carrière dans le domaine de la musique et être déjà en *NDYP* ou en *ND25+*, pour entrer dans le *NDM*.

inhérentes à chaque programme, tous les *New Deal* promeuvent une logique de *welfare-to-work* (passage de l'assistance à l'emploi) qui, pour certains d'entre eux, se traduit par des dispositions obligatoires et l'application de sanctions de plus en plus sévères. C'est le cas notamment du *New Deal for Young People* (NDYP) et du *New Deal 25+* (ND25+), programmes « phares » de la politique de *Welfare-to-work*, où les allocataires n'ont pas d'autres choix que de participer aux mesures qui leur sont proposées, sous peine de réduction, suspension ou perte de leurs allocations chômage.

1 – Les dispositifs « phares » du *Welfare-to-work* : le *New Deal for Young People* (NDYP) et le *ND25+* (New Deal for the 25+). L'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1997 ne s'est pas traduite par la remise en cause de la logique du *Training-fare* pour les 16-17 ans, mais la nouveauté réside dans l'introduction du *New Deal* avec, notamment, le *New Deal for Young People* (NDYP), qui représente la principale mesure gouvernementale de politique active du marché du travail britannique [Lindsay, Mailand, 2004]. Instauré dès 1998, le *New Deal* a en effet d'abord été destiné aux jeunes âgés de 18 à 24 ans inscrits au chômage depuis plus de 6 mois. Il a ensuite été étendu progressivement, depuis 2000, à d'autres catégories de chômeurs : handicapés, famille monoparentale/parent isolé, chômeurs de plus de 25 ans, chômeurs de plus de 50 ans, chômeurs de longue durée, conjoint d'un chômeur,... Les demandeurs d'emploi, plus particulièrement les jeunes, constituent donc la cible privilégiée des dispositifs orientés vers le travail qui comportent des éléments obligatoires.

Instauré le premier, le NDYP fait figure de « prototype » et est certainement le plus emblématique de tous les *New Deal* mis en place, dont la logique générale est celle d'une insertion sur le marché du travail ordinaire. Chaque participant au NDYP a un conseiller personnel qui le guide dans le *New Deal* et ce processus débute par l'établissement d'un plan d'action « réaliste et atteignable » [Trickey, Walker, 2000]. Une fois entré dans le dispositif, le jeune chômeur bénéficie, durant une durée relativement courte (4 mois), d'une première phase de recherche d'emploi intensive qui doit permettre sa réintégration rapide sur le marché du travail [Walker, Wiseman, 2003] et cette première étape, appelée *Gateway*¹⁰⁹, constitue une période d'aide, de soutien, de conseils et d'orientations. Bien que le *Gateway* ne comporte normalement aucun élément obligatoire, il ne dispense toutefois pas de la nécessité d'être disponible pour travailler et de rechercher activement du travail [Trickey, Walker, 2000 : 201]. Au terme de ces quatre mois, si

¹⁰⁹ Le *Gateway* est un stage initial d'orientation au cours duquel les jeunes chômeurs sont informés par un conseiller personnel des options qu'offre le programme.

l'intéressé n'a toujours pas trouvé de travail, quatre options (deuxième phase dite « *Options* ») s'offrent alors à lui :

- un emploi auprès d'un employeur ou une aide à la prise d'une activité indépendante ;
- un enseignement ou une formation à plein temps pendant un an maximum¹¹⁰ ;
- un emploi dans le secteur bénévole pendant six mois ;
- un emploi dans la force d'intervention environnementale (*Environment Task Force*) pendant six mois.

Il est à noter que les participants dans l'option « formation/éducation à temps plein » reçoivent une garantie minimale de quatre mois d'expérience de travail au sein de leur option, mais que les autres options n'en sont pas dépourvues puisqu'elles conduisent, de leur côté, à une journée de formation par semaine [Trickey, Walker, 2000]. Après le *Gateway*, les *Options* proposées deviennent cependant obligatoires et des sanctions peuvent alors être prises en cas de non respect des conditions prescrites. Ces options, qui incluent, nous venons de le mentionner, éducation, formation, emplois subventionnés, travail dans une association ou dans l'environnement et travail indépendant, forment dès lors une seconde période au terme de laquelle, si le participant n'a toujours pas trouvé de travail, débute une dernière période d'aide intensive supplémentaire, qualifiée de *Follow through*. Enfin, dans la mesure où l'inscription dans le programme de *New Deal for Young People* est obligatoire, le refus d'y participer entraîne une suspension des prestations d'une durée de deux à quatre semaines [Lindsay, Mailand, 2004].

Étendard de la politique de *Welfare to Work* britannique, le NDYP met l'accent sur le travail d'abord, mais est également caractérisé par une activation construite sur le développement des compétences et la formation [Trickey, Walker, 2000]. Cette combinaison emploi/formation, trait fondamental du NDYP, est rendu possible grâce aux partenariats locaux responsables du planning et de la mise en œuvre du *New Deal* dans les 144 zones du pays au travers de services coordonnés par le SPE collaborant avec les *Learning and Skills Councils*, mais aussi avec les autorités locales, les offreurs de formations et d'éducation, les services d'orientation professionnelle, enfin les organisations du secteur bénévole [Lindsay, Mailand, 2004]. Parmi l'ensemble des *New Deal*, le NDYP est par ailleurs le plus structuré des programmes et celui qui dispose du plus gros budget. D'ailleurs, contrairement aux programmes facultatifs (NDDP, ND50+, NDLP,...)¹¹¹ qui visent davantage à privilégier une réinsertion rapide dans l'emploi plutôt que le développement du capital humain, les programmes obligatoires que sont le NDYP

¹¹⁰ Cette option s'adresse surtout à ceux qui ne possèdent pas ou très peu de qualifications.

¹¹¹ Jusqu'à très récemment, il n'y avait pas de condition de travail pour les parents seuls et les malades ou les handicapés car ces derniers étaient considérés comme inaptes au travail.

et le *New Deal for Long Term Unemployed* (NDLTU ou ND25+)¹¹² sont prioritairement axés sur l'aptitude à l'emploi des bénéficiaires et se focalisent, en plus de l'expérience professionnelle et du placement, sur la formation et, pour ce faire, disposent des budgets les plus conséquents en la matière [Millar, 2002 : 350].

2 – Le renforcement de la dimension coercitive. La tendance à l'obligation d'activité et, plus particulièrement, à l'activité de travail, constitue une orientation majeure des mesures concernant les chômeurs, tout spécialement celles prises en direction des jeunes âgés de 16 à 24 ans percevant des prestations d'assistance [Trickey, Walker, 2000]. Cette tendance est cependant assez ancienne puisque, à l'égard des sans emploi, « *des sanctions ont toujours été imposées en cas de départ « sans raison valable », de renvoi pour « faute grave » et de rejet d'une offre de travail « adéquate », une faible rémunération n'a[yant] jamais été considérée comme une « raison valable » et, jusqu'en 1975, les prestations soumises au contrôle des ressources pour les travailleurs au chômage étaient limitées au niveau de revenu que le bénéficiaire pouvait espérer atteindre en travaillant (système appelé *wage stop*)* » [Adler, 2004 : 117]. La logique générale de la sécurité sociale britannique repose ainsi sur la volonté d'édifier un système dissuadant du maintien aux prestations, d'une part, en persuadant les individus de conserver et d'accepter un emploi faiblement rémunéré, d'autre part, en couplant à cet objectif des mesures de contrôle strictes visant à garantir que les demandeurs au chômage recherchent activement du travail et fondées sur l'obligation impérative de présentation au bureau de placement à intervalles réguliers sous peine d'interruption du versement des prestations. Au Royaume-Uni, la prestation de sécurité sociale pour chômeurs n'a d'ailleurs jamais eu pour fonction d'être uniquement un revenu de remplacement mais a toujours en même temps été perçue comme un moyen de modifier les comportements [Adler, 2004].

Cette logique globale est corrélative d'une stratégie plus profonde d'un pays qui a fait le choix des ajustements marchands au travers d'un *welfare to work* qui contraint les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée à participer à des actions de formation ou à trouver des emplois dans le secteur marchand ou non marchand, confortant *de facto* une conception britannique de l'activation qui repose sur l'idée de la dynamique de création d'emplois faiblement qualifiés, le plus souvent à temps partiel, encouragée par des mécanismes de prime à l'emploi [Lefresne et

¹¹² Le *New Deal* est également tout autant obligatoire pour tous les chômeurs de plus de 25 ans percevant des allocations chômage de manière continue depuis un an et demi lors des 21 derniers mois [Walker, Wiseman, 2003]. Essentiellement axé sur les chômeurs de longue durée, le ND25+ contient les trois mêmes étapes que le NDYP, à savoir *Gateway/Options/Follow through*, mais l'entrée dans ledit programme ne s'effectue qu'après 18 mois de chômage et les options offertes dans ce dispositif sont moins disponibles pour cette catégorie que pour celle de la cible des 18-24 ans [Trickey, Walker, 2000].

Tuchszirer, 2004b]. C'est ainsi que « *le programme de Welfare to work mis en place par le gouvernement Blair en direction des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée relève explicitement du registre de la contrainte, les catégories concernées se voyant menacées de suspension d'indemnisation en cas de non participation* » [Lefresne, 1997 : 17]. Bien qu'ils assurent la fourniture de services améliorés par le service public de l'emploi, les programmes de *New Deal* renforcent aussi la logique punitive du système, rendue opératoire par la rigueur des sanctions applicables¹¹³, et ce d'autant plus qu'au Royaume-Uni, le fait de suivre une formation ne constitue pas la manifestation d'une recherche active de travail. La conjonction des conditions strictes imposées pour bénéficier des allocations chômage et des obligations inscrites dans le *New Deal* – reprenant en cela en grande partie la logique mise en œuvre dans *Restart* – indique donc une profonde culture de la responsabilisation par la contrainte en Grande-Bretagne (en tous cas de plus en plus manifeste depuis une vingtaine d'années).

SECTION 2 : LA LOGIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES SANS EMPLOI DU MODELE DEMOCRATE DE PROTECTION SOCIALE

La logique de « *work first* » vise à une remise au travail rapide. Caractéristique des MCI privilégiant le principe de solidarité collective, la logique d'accompagnement des sans emploi se fixe quant à elle pour objectif d'assurer leur réinsertion professionnelle concomitante à leur insertion sociale : l'emploi n'est donc pas vu comme un objectif en soi, mais comme le moyen qui permet au sans emploi d'être inséré. Bien qu'il ne soit pas le seul outil de l'insertion, l'emploi en est certainement l'un des plus importants. Quand il est considéré comme l'instrument prioritaire, l'activation prend alors la forme d'un accompagnement VERS l'emploi, ce qui est le propre du régime social-démocrate. Lorsque la réintégration sur le marché du travail est perçue davantage en tant que vecteur de l'intégration sociale, l'intermédiaire incontournable assurant la réinsertion des individus privés d'emploi dans la société, alors l'accompagnement s'effectue DANS l'emploi, et il est le trait marquant du régime chrétien-démocrate. Alors que la première forme d'accompagnement est celle du modèle de la « rigidité paradoxale », modèle dans lequel il y a adéquation de la norme intérieure à la norme extérieure, la seconde renvoie au modèle de l'« incohérence » institutionnelle, caractérisé par une dissymétrie assez marquée entre la norme interne de configuration nationale et la norme externe commandée par l'« idéal » supranational.

¹¹³ Celles-ci peuvent notamment se traduire par une réduction des prestations pouvant aller jusqu'à 40 % pendant deux semaines (information extraite du site Internet des *Jobcentres*, relevant du ministère britannique de l'emploi et des prestations, *Department for Work and Pensions*, (Sources : <http://www.dwp.gov.uk/> / <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/WorkingAgeBenefits/Jobseekerallowance/index.html>).

A) L'accompagnement « vers l'emploi » du régime social-démocrate : l'exemple de l'*Aktivering* et de la flexicurité danoise

Les pays du régime social-démocrate sont des pays de culture nordique¹¹⁴ où prévaut la religion protestante et la langue scandinave¹¹⁵, et dans lesquels l'accompagnement VERS l'emploi se traduit essentiellement et prioritairement par les opportunités proposées aux sans emploi sous formes d'offres de formation et d'éducation. L'exemple danois est, sur ce point, intéressant parce qu'il permet de comprendre, à titre d'illustration concrète, ce qui s'est aussi passé parallèlement chez ses voisins suédois et finlandais¹¹⁶. Au Danemark, l'importance de la politique de l'emploi se conjugue avec une faible protection de l'emploi [Gautié, 2001]. Ainsi, à côté d'une politique de l'emploi forte, orientée vers la dimension active, existe une très grande flexibilité du marché du travail. La flexibilisation du marché du travail est de fait contrebalancée par une sécurité élevée des revenus en cas de chômage. Dans la logique danoise, la protection sociale est pleinement au service du marché du travail tout en conservant sa vocation initiale : l'aide au revenu et la réinsertion dans l'emploi ne s'opposent pas mais se complètent. Ce modèle de flexicurité¹¹⁷, qui n'est possible qu'au prix d'une politique active du marché du travail suffisamment développée, est ainsi soutenu par l'*Aktivering*, en d'autres termes la forme danoise de l'activation¹¹⁸.

¹¹⁴ L'expression « pays nordiques » vient de *Norden*, signifiant « le Nord » (le même mot est utilisé au Danemark, en Norvège et en Suède, de même que *Pohjola* en finnois et *Norðurlönd* en islandais veulent dire « pays nordique »), et désigne la région constituée du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède, ainsi que leurs États associés : Åland (territoire autonome rattaché à la Finlande), le Groenland et les îles Féroé (qui font partie du Danemark). Au-delà d'une culture commune, les pays nordiques disposent également d'une institution commune au travers du Conseil nordique (institué en 1952 et destiné à la coopération interparlementaire entre les pays membres).

¹¹⁵ Cette affirmation n'est pas valable pour la Finlande dans la mesure où le finnois est une langue finno-ougrienne qui partage une origine commune avec l'estonien, le lapon et le hongrois. Le finnois appartient en effet à la branche fennique de la famille des langues ouraliennes qui ne sont pas indo-européennes. La Norvège et l'Islande, qui ne font pas (encore) partie de l'UE sont, sur ce point, plus proches de la Suède et du Danemark puisque ces deux pays ont une langue dont les racines sont communes au suédois et au danois. La Finlande est ainsi souvent qualifiée à tort de « pays scandinave » : sa situation géographique et son entité linguistique font d'elle un pays n'appartenant pas à la Scandinavie, qui ne comprend que la Suède, la Norvège et le Danemark (au sens le plus strict, la Scandinavie ne correspondrait qu'à la Norvège et à la Suède qui se partagent la péninsule de Scandinavie, mais, dans le sens le plus courant, on y ajoute le Danemark, qui partage avec les deux premières nations une histoire et une culture communes, et, dans un sens plus large, culturel et linguistique, également l'Islande et les Îles Féroé). Les similitudes linguistiques et historico-culturelles permettent aujourd'hui d'unir la Scandinavie.

¹¹⁶ Aussi ne nous étendrons-nous pas sur les cas suédois et finlandais – encore moins sur les différences qui font leur spécificités et les distinguent, par certains aspects du cas danois – car le Danemark représente l'archétype d'une activation où l'accompagnement vise à insérer socialement l'individu via son intégration au marché du travail. L'*Aktivering* et la flexicurité danoise permettent en effet de saisir, par comparaison et extension, la manière dont ont évolué les politiques du marché du travail en Suède et en Finlande.

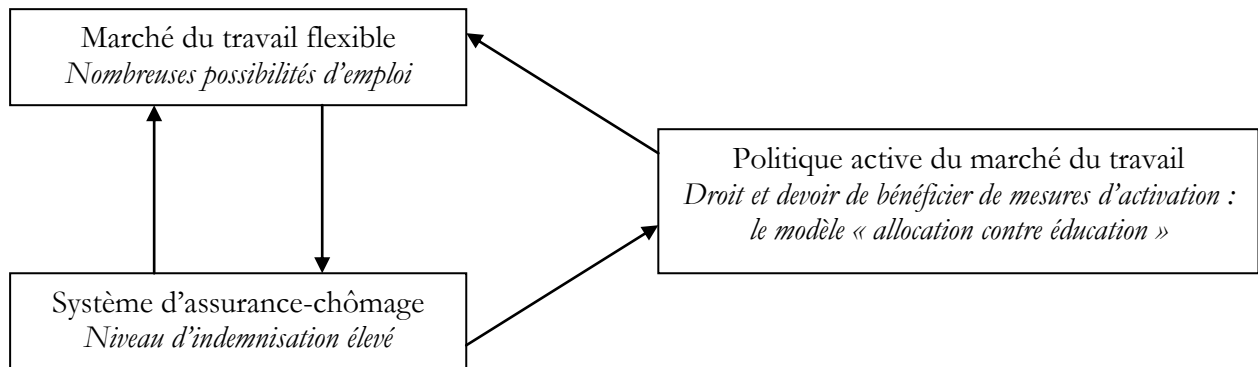
¹¹⁷ La flexicurité est la traduction française du néologisme du anglais *flexicurity*, formé par la contraction des termes de *flexibility* et *security* ; la flexicurité (on parle aussi parfois de flexi-sécurité) est donc le concept désignant la tentative de synthèse de la flexibilité (du marché du travail) et de la sécurité (des revenus).

¹¹⁸ La particularité du Danemark est d'avoir un système en trois « piliers » : a) un premier « pilier » relatif à un marché du travail régulier marqué par une forte fluidité (coûts de licenciement faibles, fort *turn-over*, dispositifs publics de

1. La flexicurité

La flexicurité se définit comme la conjonction d'une adaptabilité à un environnement international en pleine transformation et d'une protection sociale solidaire qui vise à mettre les citoyens à l'abri des conséquences des changements structurels induits par ces mutations [Kongshøj Madsen, 2002 : 314]. Elle repose sur un « triangle d'or » [cf. figure 5, ci-dessous], qui allie une grande flexibilité du marché du travail (les embauches et les licenciements sont peu réglementés), une protection généreuse des revenus en cas de chômage et une politique d'activation très développée [A. Lefebvre et Méda, 2006]. On peut donc avancer que la flexicurité représente, à certains égards, la version danoise du *Third Way* britannique dans le sens où elle tente la synthèse entre un libéralisme obnubilé par la déréglementation du marché du travail et un « socialisme » porté sur la sécurisation des conditions financières et matérielles de l'existence et la satisfaction des besoins essentiels. Cette « synthèse » n'a toutefois été possible que parce que les différents gouvernements, aussi bien que les syndicats, ont admis la nécessité de flexibiliser davantage le marché du travail, ce qui a justifié, en retour, de mettre en œuvre les conditions de sécurité des revenus indispensables aux personnes qui en sont (temporairement) exclues.

Figure 5 : Le « triangle d'or » de la flexicurité danoise



Source : Kongshøj Madsen [2002 : 316]

congés temporaires pour formation, sabbatique ou éducation d'enfants) ; b) un second « pilier » caractérisant un système d'indemnisation du chômage qui, bien qu'il ait été réformé dans le sens d'un durcissement des conditions d'accès au régime et une durée d'indemnisation abaissée, reste le plus généreux d'Europe ; c) un troisième « pilier » concernant un marché du travail activé (ou activation) avec la mise en œuvre de dispositifs en vue d'assurer le retour vers le marché du travail régulier et éviter que la période d'activation ne vienne dégrader les normes de l'emploi et de salaire en vigueur sur le marché du travail régulier [Lefresne et Tuchsirer, 2004b].

a) Déréglementation du marché du travail et sécurisation des conditions matérielles et financières de l'existence

La propension à déréglementer le marché du travail n'est pas propre au Danemark, bien évidemment. Seulement, dans ce pays, la tendance à l'introduction de mesures de flexibilisation de l'emploi a été assez fortement contrebalancée par la volonté de continuer à soutenir les individus et les ménages en leur offrant les aides et services participant à la conservation d'une vie décente. On retrouve bien là l'idée d'un équilibre des droits et des devoirs propre au modèle démocrate de protection sociale, puisqu'à un devoir additionnel – celui d'accepter une plus grande flexibilité du marché du travail et donc une instabilité croissante des conditions d'accès à l'emploi et d'exercice du travail – est venu s'ajouter parallèlement un droit supplémentaire – en l'occurrence, celui de bénéficier, en échange de cette instabilité accrue des emplois et des parcours professionnels, un revenu plus stable, moins soumis aux aléas de la conjoncture économique et aux mutations rapides du marché du travail.

1 – Une tendance à une flexibilité de plus en plus forte du marché du travail danois... Le marché du travail danois est très souple et cette forte flexibilité s'exerce à deux niveaux principalement : tout d'abord, il existe un taux de rotation de la main d'œuvre élevé (25 à 30 % supérieur au niveau annuel de fluctuations nette de l'emploi qui équivaut, pour sa part, environ à 12 %), qui explique par ailleurs la faible ancienneté dans l'emploi de la main d'œuvre danoise ; ensuite, une protection de l'emploi peu développée et des facilités de licenciement accordées aux entreprises, dispositions acceptées par les travailleurs danois en raison du niveau élevé d'indemnisation du chômage dont ils bénéficient en contrepartie¹¹⁹ [Kongshøj Madsen, 2002]. Cette « spécificité » danoise n'est pas une nouveauté : la flexibilité de l'emploi n'est, en réalité, qu'une actualisation, au cours des années 90, d'une tendance bien plus ancienne de la politique du marché du travail du Danemark. Depuis les années 50-60, le principe fondamental du marché du travail danois est en effet de soutenir la politique économique générale, et ce notamment via la manipulation de la force de travail en vue de garantir le meilleur équilibre possible entre offre de travail et demande de travail dans les différents segments du marché du travail tout en favorisant la circulation de la main d'œuvre entre ces différents segments [Lind, Hornemann Møller, 2004 : 164]. L'orientation de la politique de l'emploi de rechercher en permanence l'adéquation offre/demande est ainsi toujours couplée à la politique économique et

¹¹⁹ Les chômeurs danois peuvent en effet percevoir, dès leur premier jour de chômage et pendant une durée de quatre ans, jusqu'à 90 % de leur salaire antérieur.

doit se soumettre aux objectifs définis par cette dernière. Autrement dit, le bon fonctionnement du marché du travail est un impératif, dans la mesure où les performances économiques du pays sont étroitement liées aux résultats en matière d'emploi. La flexibilité vise donc à stimuler la croissance, condition *sine qua non* permettant d'envisager le maintien d'un haut niveau de sécurité matérielle et financière des conditions de vie des individus.

2 – ...que vient équilibrer une protection toujours assez élevée des revenus. Les diverses mesures et réformes introduites au Danemark l'ont toutes été dans la perspective constante que les problèmes sociaux émergeant du chômage doivent être combattus car le chômage est créé par la société et l'individu au chômage ne peut pas être blâmé pour sa situation [Lind, Hornemann Møller, 2004 : 166]. Ainsi, les changements ont tous été construits pratiquement autour de l'idée que la privation d'emploi ne doit être qu'une situation temporaire, et ce aussi bien pour l'individu que pour la société et l'économie danoise dans son ensemble. Considéré comme passager pendant les années 70, l'émergence du chômage a justifié la mise en œuvre de nouvelles initiatives législatives orientées essentiellement vers l'amélioration de l'accès aux prestations chômage et le maintien du niveau de prestations avec les salaires et l'inflation¹²⁰. Cette disposition n'a pas été fondamentalement remise en cause par la suite, puisque les chômeurs bénéficient toujours de droits avantageux : en premier lieu, 85 % d'entre eux sont en effet indemnisés par l'assurance chômage¹²¹ ; de plus, 65 % des chômeurs indemnisés ont un taux de remplacement moyen de 90 % de leur dernier salaire ; enfin, les allocations chômage sont versées indépendamment des ressources de l'intéressé. Dans le même temps, les chômeurs n'ayant pas droit aux allocations chômage sont pris en charge par les municipalités¹²² et peuvent toucher, en fonction de leurs ressources, des allocations d'assistance sociale d'un montant approximatif à 80 % du maximum des allocations chômage versées aux personnes sans enfants à charge [Kongshøj Madsen, 1997]. Par ailleurs, un « filet de sécurité » a été prévu au travers du programme danois de revenu minimum (*social bistand*), qui est accordé, pour une durée illimitée, à

¹²⁰ Dès cette époque ont été instaurés d'autres dispositifs tels que la création d'emplois via des programmes pour les jeunes, mais également l'introduction d'un système d'offre d'emploi introduit les chômeurs de longue durée ou encore le versement d'allocations retraite pour les plus de 60 ans en départ volontaire en retraite en parallèle de l'assurance chômage.

¹²¹ L'assurance-chômage est, au Danemark, une caisse privée étroitement liée à un syndicat, mais cette caisse est financée à hauteur de 80 % par l'État.

¹²² Certaines dispositions spécifiques ont toutefois été mises en place pour les jeunes de moins de 25 ans, qu'ils soient ou non assurés.

toute personne non couverte par le régime d'assurance-chômage¹²³ [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

b) Le rôle incontournable des pouvoirs politiques et syndicaux dans l'acceptation de la flexicurité

La flexicurité n'est pas allée de soi au Danemark : elle n'a été admise par les travailleurs et les sans emploi que parce que ces derniers ont reçu les garanties politiques et syndicales que la flexibilisation de l'emploi s'accompagnerait d'une sécurisation au moins équivalente de leurs revenus. Autrement dit, c'est bien parce que les pouvoirs politiques et les syndicaux ont réaffirmé et agi dans le sens de la protection des conditions financières et matérielle d'existence en contrepartie de l'insécurité grandissante résultant de la déréglementation du marché du travail que la flexicurité a pu être assez facilement mise en place. Les premiers sont en effet parvenus à faire taire leurs dissensions en partageant, depuis les années 90, un même constat sur l'évolution du lien entre l'emploi et la protection sociale et sa nécessaire redéfinition ; les seconds, quant à eux, se sont évertués à défendre le maintien d'un système de protection sociale redistributif et solidaire.

1 – Au-delà de l'alternance des gouvernements, la reconnaissance commune du besoin d'une protection sociale active. La flexibilisation du marché du travail et de l'emploi a notamment été prônée et défendue aussi bien par les gouvernements libéraux que par les gouvernements sociaux-démocrates qui se sont succédé au cours des années 90 et 2000. Les deux grands partis politiques qui se partagent le pouvoir au Danemark depuis plus de vingt ans sont en effet globalement tous deux d'accord sur la nécessité de mieux articuler la sécurité fournie par le système de protection sociale et la flexibilité que réclame un marché du travail soumis aux enjeux d'une économie nationale insérée dans la compétition internationale. Au-delà de leurs clivages idéologiques historiquement datés, les partis de gouvernement successifs sont donc tous deux favorables à l'idée de l'activation, ce qui dénote un certain « rapprochement » politique. Par exemple, le gouvernement libéral au pouvoir dans les années 80 n'a pas eu l'audace de démanteler les accords collectifs et le système de relations industrielles en vigueur. De son côté, bien qu'elle ait mis fin à une longue période de gouvernement conservateur guidé par une logique de politique monétariste ayant conduit à accroître le nombre de chômeurs, l'arrivée au pouvoir des sociaux-

¹²³ Outre la prestation en espèces, qui est un droit social universel pour tous, les prestataires ont également le droit d'obtenir des municipalités, responsables de la gestion du programme, des cours de formation, des emplois subventionnés ou des activités de bénévolat au sein de la communauté.

démocrates en 1993 s'est traduite par une rupture avec le syndicat majoritaire LO et par la mise en œuvre d'une vision conservatrice/néolibérale du keynésianisme qui a permis au Danemark d'élaborer sa propre version de la « troisième voie » [Etherington, 2004]. Le mouvement de « synthèse idéologique » à l'œuvre a concouru à la fin de l'opposition entre libéralisme et socialisme et donc à l'émergence d'une « troisième voie », qui ne prend néanmoins pas la même tournure que celle à l'œuvre au Royaume-Uni depuis le milieu des années 90. Cette troisième voie demeure en effet davantage social-démocrate que social-libérale. En fait, la dimension sociale demeure et elle n'est pas noyée dans le libéralisme à tout crin ; celui-ci est surtout accepté au nom de l'aptitude du système socio-économique à le « digérer », c'est-à-dire à l'intégrer au sein de la démarche de régulation étatique et donc « *the labour movement is still a key bargaining partner and is represented on economic and social policy form established when the current Danish 'model' was set up at the turn of the century* » [Etherington, 2004 : 337]. Au Danemark, la « troisième voie » n'a pas été mise à mal par les syndicats danois, dans la mesure où ces derniers ont pu conserver leurs prérogatives et ainsi continuer à disposer d'une capacité de décision et d'action dans la définition de la politique publique sociale et de l'emploi.

2 – L'influence des syndicats dans le maintien d'un système de protection sociale redistributif et solidaire. Le mouvement syndical occupe une grande place au Danemark. Les unions syndicales ont en effet – tout comme les mouvements ouvriers et les féministes – tenu un discours solidariste en faveur du changement de l'équilibre entre travail et vie de famille, mais s'est aussi vivement engagé à introduire de nouvelles formes de collaboration avec les chômeurs bénéficiaires de l'assistance sociale [Etherington, 2004]. Le rôle joué par les syndicats danois dans la gestion du fonds d'assurance chômage et la reconnaissance de leur fonction de représentants légaux des employés expliquent la croissance des adhésions syndicales pendant les années 80 et le taux élevé de syndicalisation au Danemark. Le développement du chômage au cours des années 90 n'a pas été à même d'ébranler l'organisation des syndicats ni même leur participation aux relations industrielles. Par ailleurs, le corporatisme tripartite s'est maintenu, ce qui a permis de garantir des espaces de négociations, salutaires au développement de l'influence du mouvement salarial sur le contenu des programmes d'activation. Celui-ci a en effet été, dans une grande mesure, incorporé dans la réforme du *Welfare* et les stratégies d'activation, en même temps que les interrogations sur la demande ont continué d'être au premier rang des combats politiques et du

discours sur la solidarité sociale¹²⁴. Bien que principal syndicat LO ait progressivement mu vers la droite en admettant la nécessité de politiques réformistes davantage enclines au capitalisme de marché, au Danemark « *the balance of social forces via a strong trade union movement has to some extent maintained (until now) the redistributive dimensions to welfare. [...] The trade union leadership at the early stages of the welfare reforms successfully bargained for maintaining relative high level of benefits and spending on training as a trade off for the inclusion of compulsion in the activation programmes* » [Etherington, 2004 : 342]. Le système de protection sociale danois a donc conservé sa vocation redistributive originelle et son principe de fonctionnement solidariste en raison de l'acceptation syndicale d'inscrire cette double dimension initiale de la protection sociale (redistribution/solidarité) dans une logique d'intégration à l'économie de marché capitaliste.

2. L'*Aktivering*

La dialectique entre un marché du travail flexible et un système d'aide aux revenus généreux (assurance-chômage, assistance et revenu minimum) ne forme un cercle vertueux que dans la mesure où ce double mouvement est rendu opérationnel par une politique active de l'emploi qui n'hésite pas à utiliser les sommes consacrées à l'indemnisation en vue du financement de dispositifs de retour vers l'emploi régulier. Ainsi, au-delà d'une flexibilisation accrue du marché du travail, parallèle au maintien de garanties de revenus élevées, le Danemark a fait le choix, dès les années 90, d'orienter sa politique du marché du travail en direction de stratégies actives, ancrées principalement sur des investissements collectifs massifs dans le capital humain. L'accent mis sur les programmes de formation et d'éducation constitue donc le point central des mesures d'activation danoises (*aktivering*), dont la principale caractéristique est d'être mues par le principe d'« *active line* ».

a) Le principe de l'« *active line* »

Pour répondre au problème du chômage et à celui de l'augmentation du volume des dépenses sociales, le Danemark a introduit l'« *Active Line* » liant politique sociale et politique du marché du travail : ce principe, surtout développé durant les années 1990, repose sur l'idée que

¹²⁴ Cf. notamment l'insistance portée par certains syndicats à la *jobrotation* comme instrument du marché du travail qui permet d'offrir aux chômeurs à la fois une expérience professionnelle et aux salariés peu qualifiés de mettre à jour leur formation et éducation, mesures qui ont décliné pendant les années 1990 à cause d'une approche plus sélective de la formation professionnelle et l'arrêt de nombreux dispositifs de congé qui a fait baissé notablement le nombre de participants à ces programmes.

les sans emploi recevant des revenus de transferts publics doivent participer à des activités qui les rapprochent du marché du travail, ce qui est un bénéfice pour la société toute entière [Rosdahl, Weise, 2000 :160]. Ce principe est en réalité une traduction concrète du principe d'obligations mutuelles qui implique notamment une co-responsabilité de l'ensemble des acteurs participant à la réinsertion professionnelle de l'allocataire.

1 – La mise en œuvre effective du principe d'obligations mutuelles : une illustration au travers de l'« *Individual handlingsplan* ». Bien que la réforme de l'aide sociale de 1997 ait abouti à renforcer les stratégies actives du marché du travail en obligeant désormais les bénéficiaires de l'assistance à participer à des activités fournies par la municipalité, la permanence du principe de l'échange mutuel assure le respect de la prise en compte des choix de l'allocataire et de son pouvoir de négociation. De même, inscrite dans les textes depuis la loi sur l'activation de 1998, l'obligation d'activation des chômeurs assurés s'accompagne d'un soutien très actif et permanent de l'État qui octroie des prestations sociales d'un montant élevé et assure la fourniture de nombreux services sociaux complémentaires aux prestations [Barbier, 2001a]. Les sans emploi bénéficiaires de prestations sociales construisent eux-mêmes leur parcours de retour sur le marché du travail, en accord avec les autorités publiques compétentes¹²⁵ (services de l'emploi pour les bénéficiaires du régime d'assurance chômage ; services sociaux municipaux pour les bénéficiaires de l'assistance¹²⁶). L'autorité publique concernée établit alors un « plan d'action individuel » avec le chômeur (*Individual handlingsplan*)¹²⁷, plan qui repose sur une approche individualisée et multi-services de l'intégration ou de la réintégration sur le marché du travail – contrairement au *New Deal* britannique qui privilégie le ciblage des divers groupes – et qui comporte deux types d'offres d'activation : le dispositif « emploi-formation » (*jobtraining*) et les

¹²⁵ Si un certain degré de liberté est laissé aux allocataires dans l'appréciation des mesures souhaitées et dans la manière de les enchaîner, ce choix n'est pas totalement libre, puisque les préférences des allocataires peuvent ne pas être prises en compte si elles ne constituent pas des options crédibles susceptibles de les engager dans un réel processus de réintégration sur le marché du travail. De fait, les agents chargés du suivi des chômeurs danois peuvent proposer d'autres options plus réalistes ou plus en phase avec leurs compétences et qualifications.

¹²⁶ Au Danemark, les allocataires bénéficiaires de l'aide sociale ont le droit d'établir avec les agents municipaux un plan d'action individuel qui leur permet de construire leur propre scénario de retour sur le marché du travail. Ils peuvent par exemple choisir les mesures qu'ils souhaitent entreprendre et dans quel ordre, mais les agents ont toutefois toujours la possibilité de réorienter les préférences initiales du prestataire vers des mesures plus près de la réalité du marché du travail.

¹²⁷ Introduit en 1994, le programme « *Individual handlingsplan* » s'adresse à tous les chômeurs : ceux-ci peuvent, grâce à ce programme, demander au bout de six mois de chômage à bénéficier d'un plan qui les conduit vers un emploi subventionné ou une formation et, au bout de vingt mois de chômage indemnisé, ce plan devient obligatoire (s'il le refuse, le chômeur est considéré comme chômeur volontaire et perd alors son droit à allocations, ce qui explique que 40 % de chômeurs indemnisés ont signé un tel plan dès 1995) [Barbier, 1997b].

mesures relevant d'une « offre d'éducation » (*education offer*)¹²⁸ [cf. infra]. Ce plan individuel d'action tient compte des antécédents professionnels et des capacités de la personne activée tout en prenant en considération les souhaits qu'elle formule et en lui offrant une aide cohérente qui lui assure des chances réelles de réintégrer le marché du travail¹²⁹ [Rosdahl, Weise, 2000].

Les exigences du marché du travail (forte flexibilité) sont donc constamment mises en balance avec les besoins de l'individu (sécurité des revenus élevée) : les choix individuels sont pris en compte dans les propositions d'emploi faites par le SPE ou la municipalité et ces offres doivent être de qualité et correspondre aux qualifications professionnelles du chômeur. Enfin, bien que la durée des prestations d'assurance chômage ait été progressivement réduite depuis le milieu des années 90 (elle est passée de sept ans à quatre ans aujourd'hui), leur générosité a été globalement maintenue, d'autant que les sanctions, quoique relativement sévères en cas de non respect de l'engagement, sont dans les faits rarement appliquées. La responsabilisation repose ainsi sur une logique de concertation qui doit normalement déboucher sur un consensus. La réciprocité est à l'œuvre puisque la responsabilité du secteur public est celle de donner davantage de possibilité de travail aux chômeurs qui, en retour, doivent dans le même temps s'engager à respecter l'obligation faite d'accepter les offres émises¹³⁰. Il y a donc une responsabilité partagée par l'ensemble des acteurs chargés de réinsérer le sans emploi sur le marché du travail, responsabilité incombant y compris au sans emploi lui-même.

2 – La co-responsabilité des acteurs dans la définition des parcours de réinsertion professionnelle des sans emploi danois. Une des particularités de l'*active line* danoise est d'affirmer que l'État et les entreprises sont tenues pour responsables de l'offre d'opportunités visant à l'inclusion des sans emploi [Rosdahl, Weise, 2000]. Au Danemark, nous l'avons dit, les allocataires élaborent leur parcours de réinsertion dans l'emploi en concertation avec le SPE

¹²⁸ Pour de plus amples précisions au sujet de ces dispositifs, se reporter à l'article d'Abrahamson [2001].

¹²⁹ Les offres proposées portent, entre autres, sur : 1) des conseils de courte durée et des cours introductifs contenant des informations sur les offres d'activation et sur les droits et obligations ; 2) une formation à l'emploi dans le secteur privé ou public, qui prend la forme de subventions salariales aux employeurs, pendant au minimum 6 mois avec le même employeur ; 3) une formation professionnelle individuelle qui permet de bénéficier d'un revenu au moins égal à l'allocation d'assistance auquel s'ajoute un petit supplément ; 4) des cours de formation spécialement adaptés (offres d'éducation dans les collèges, lycées et facultés, mais également cours de langue danoise pour les immigrés) ; 5) des mesures d'action spéciale qui correspondent à un mixte de formation et d'emploi ; 6) un travail non salarié volontaire, organisé par les associations dans le domaine de la culture, du travail social, de l'environnement ou le sport ; 7) des dispositifs d'éducation pour adultes et l'accès à une formation complémentaire aux individus de plus de 25 ans qui ont été employés pendant 6 mois et qui ont peu de perspectives de carrière.

¹³⁰ Si les allocataires de l'assistance sociale ont le droit de choisir entre plusieurs options, la seule sanction prévue par la loi sur l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale est lourde car elle prévoit la perte du droit à l'aide sociale en cas de refus d'une offre d'activation ; cette sanction reste cependant peu appliquée car les dispositifs sont souples et la suspension des prestations rarement mise en application [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

danois qui, avec les autorités régionales du marché du travail (régime d'assurance) et les municipalités (assistance), se partagent le travail¹³¹. Une très forte décentralisation de la mise en œuvre de la politique de l'emploi y est donc à l'œuvre, ce qui contraste avec la logique britannique où il n'existe qu'une seule administration pour l'emploi qui s'occupe du chômage et qui, la plupart du temps, se contente de fournir des services courts voire uniques et orientés vers le marché. De plus, la modification de l'activation danoise ne s'est pas concrétisée par une rupture avec les missions dévolues à l'État social puisque celui-ci exerce toujours une quasi-fonction d'employeur de dernier ressort et fournisseur d'allocations généreuses et agit, depuis la fin des années 1990, comme formateur auprès des sans emploi. La nouveauté réside *in fine* dans le fait que l'action publique danoise se voit conférer une dimension nouvelle et que l'incitation des personnes est désormais subordonnée à l'engagement de l'individu dans un parcours qualifiant. Les politiques nationales et locales d'*Aktivering* sont inscrites, de manière plus ou moins explicite, dans cette stratégie de co-responsabilité, qui est une des modalités d'expression du corporatisme danois et auquel est très souvent imputé le succès du « modèle » danois d'activation [Etherington, 2004].

b) L'accent mis en priorité sur l'éducation et la formation

Les deux principales mesures d'activation (offres de formation professionnelle et offres d'éducation¹³²) s'inscrivent dans le prolongement de la réforme du marché du travail danois opéré en 1994, qui a conduit les autorités publiques à mettre l'accent sur le rôle essentiel de la formation générale et qualifiante dans l'acquisition de compétences pour retrouver un emploi. En permettant l'accès à une période de formation à temps plein très tôt dès l'entrée au chômage, l'*Aktivering* vise donc davantage à développer les qualifications plutôt qu'à proposer des emplois sous-payés et dégradants sans réelles perspectives.

1 – Le modèle « allocation contre éducation ». En 1993-1994, le Danemark s'est engagé dans une grande réforme de son marché du travail qui a abouti à introduire un tournant majeur dans la politique de l'emploi danoise. Alors qu'elle était antérieurement axée sur l'occupation professionnelle temporaire donnée aux personnes avec reconstitution de leurs droits à la protection sociale de droit commun, celle-ci s'accompagne depuis d'une obligation d'activation

¹³¹ L'activation des chômeurs indemnisés relève en effet des Comités locaux du marché du travail dont le financement est cependant assuré par le Ministère du travail [Kongshøj Madsen, 1997].

¹³² Dans la composante « Études et formation » du programme « offre d'emplois », les allocataires ont la possibilité notamment de poursuivre une formation d'une durée moyenne de 22 semaines, ou encore de bénéficier d'une allocation d'études pendant deux ans [Abrahamson, 2001 : 128].

qui rompt avec l'absence de sanctions de l'ancien système (système qui équivalait à une quasi-allocation universelle). Ce changement de cap par rapport à l'ancienne politique du marché du travail s'est poursuivi avec la réforme de l'aide sociale entreprise en 1997. La nouvelle loi sur l'aide sociale – appelée « loi sur l'activation » –, entrée en vigueur en 1998, visait en effet à renforcer la stratégie active du marché du travail en imposant dorénavant aux bénéficiaires de l'assistance demandeurs d'emploi d'accepter une proposition d'activation émanant de la municipalité et donc de participer à une activité fournie par cette dernière.

Les mesures d'activation ne sont toutefois pas une nouveauté, seulement elles prennent, depuis 1994, outre la possibilité d'emplois subventionnés, essentiellement la forme de cours et de formation¹³³. L'accent est ainsi mis en priorité sur l'augmentation des qualifications qui entrent dans le champ de la politique d'emploi. Si, depuis lors, les revenus individuels et les droits universels aux services sont conditionnés à la participation à des actions de formation, ceux-ci demeurent néanmoins maintenus et mêmes étendus dans certains cas. De plus, les mesures d'activation s'adressent à tous les bénéficiaires de l'aide sociale sans exception : le refus du ciblage évite ainsi de stigmatiser les populations de sans emploi considérés comme davantage exclus. Enfin, les dispositifs mis en œuvre en direction des assistés sont quasiment identiques, à peu de choses près, à ceux qui concernent plus spécifiquement les assurés sociaux et donc l'éventail des mesures actives est sensiblement le même pour l'ensemble des chômeurs¹³⁴ [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

Cet engagement a l'avantage de ne pas conduire à accentuer la dualisation des catégories de chômeurs liée à leur bipartition originelle en deux groupes distincts (assurés/assistés). L'un des exemples illustratifs de cette position non discriminatoire entre ces deux catégories de chômeurs est attesté dans l'élaboration de l'*Individual handlingsplan* : celui-ci constitue en effet un mécanisme de droit commun pour tous les chômeurs assurés et les bénéficiaires de l'assistance, conférant à ces deux catégories les deux mêmes grandes opportunités d'activation que sont l'emploi-formation (*jobtraining*) et l'offre d'éducation (*education offer*).

¹³³ Depuis janvier 1996, par exemple, les jeunes de moins de 25 ans sans formation professionnelle ont droit (et même le devoir) de suivre une formation de 18 mois, assortie d'une indemnité équivalente à 50 % des allocations chômage.

¹³⁴ Cette assertion est cependant à relativiser. Les assistés sociaux n'ont en effet pas le droit aux emplois laissés momentanément vacants par des salariés en congé du marché du travail ou en formation ; de même, les assurés sociaux n'ont pas accès aux activités volontaires ou bénévoles dans le secteur communautaire.

Tableau 10 : Les quatre composantes du programme « Offre d'emploi » au Danemark

Emploi et activité	Études et formation
Offre d'emploi d'une durée de 7 à 9 mois	Offre de formation de 22 semaines en moyenne
Allocation « création d'entreprise » sur une période de 2,5 ans maximum	Allocation « études » de 2 ans en moyenne

Source : Abrahamson [2001 : 128].

2 – L'organisation des mobilités professionnelles. Le Danemark organise les mobilités professionnelles [Gautié, 2001] à partir de mesures axées sur la formation et l'éducation : ces dernières occupent en effet une place prépondérante dans l'ensemble des stratégies de retour à l'emploi et les efforts financiers de l'État danois en la matière sont sans commune mesure avec ceux des autres pays de l'Union. La logique de développement de la formation distingue ainsi le Danemark de pays comme le Royaume-Uni, en ce sens que cette logique vise à fournir aux personnes les capacités dont ils ont besoin (et non pas à les punir) et a une vocation universelle non stigmatisante [Barbier, 2003]. La décroissance du chômage depuis le milieu des années 90 a par ailleurs fait accepter l'idée qu'il faut une stratégie de long terme pour l'inclusion sur le marché du travail des individus les plus marginalisés [Rosdahl, Weise, 2000].

Au programme « Offre d'emploi » est ainsi venu s'ajouter un dispositif à la fois novateur et quasi-unique en Europe : la « *jobrotation* » (dispositif de rotation des emplois), autrement dit un ensemble de programmes de congés visant à permettre le retour à l'emploi des chômeurs sur des postes laissés vacants par les salariés pendant la durée de leur congé ¹³⁵ (extension du congé parental pour s'occuper d'un enfant ; congé d'éducation pour suivre un enseignement ou une formation ; congé sabbatique). L'introduction de telles formules de congés rémunérés a donc été motivée par le souhait politique d'encourager la mobilité [Kongshøj Madsen, 2002] : ces formules sont en effet soutenues par un État encore fortement « interventionniste » qui a opéré une réorientation et une redéfinition de sa fonction d'employeur de dernier ressort ¹³⁶, dans le sens où les allocations sont dorénavant attribuées dans la perspective d'un investissement collectif dans la formation [Barbier, 2001a : 20].

¹³⁵ Le Danemark n'a pas été le seul pays à expérimenter ce type de dispositif, car des pays comme l'Autriche ont également mis en œuvre des mesures visant à assurer la réintégration d'un chômeur sur le marché du travail grâce à l'obtention d'un emploi laissé vacant par le départ d'un travailleur en congé.

¹³⁶ L'État danois n'a pas été fondamentalement remis en cause sa fonction traditionnelle d'employeur de dernier ressort : près d'un tiers de la population active est en effet toujours employée dans le secteur public.

B) L'accompagnement « dans l'emploi » du régime chrétien-démocrate

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, les pays du régime chrétien-démocrate peuvent être classés en deux sous-régimes : d'un côté, ceux du régime chrétien-démocrate méridional ; de l'autre, ceux du régime chrétien-démocrate septentrional. Si les deux régimes font partie du même modèle de l'« incohérence », ils ne se correspondent toutefois pas en tous points. Le premier met en effet en avant le rôle prépondérant de l'État dans la dynamique de réinsertion des sans emploi. Le second, de son côté, fait davantage appel aux partenaires sociaux et aux collectivités locales pour impulser une telle dynamique. Ainsi l'accompagnement DANS l'emploi est-il appréhendé différemment selon les pays appartenant à l'un ou l'autre de ces deux sous-régimes.

Le cas français est illustratif du régime méridional. Marqué par une forte cohérence interne, ce régime a du mal à se réformer en profondeur. Les hésitations des pouvoirs publics et des partenaires sociaux à prendre des décisions introduisant un changement majeur dans la configuration institutionnelle du système se traduisent en effet par des choix *a minima* et l'adoption de mesures s'inscrivant la plupart du temps dans la veine des évolutions passées. Le cas allemand, pour sa part, offre l'exemple manifeste d'un régime septentrional dont la cohérence interne moins prégnante lui permet de concilier davantage la référence à la norme idéologique dominante avec les caractéristiques intrinsèques du système. Sur certains points, ce régime tend à se rapprocher du modèle social-démocrate des pays d'Europe du Nord dans la mesure où il cherche à opérer au mieux la synthèse entre, d'un côté, l'orientation actuelle qui nécessite un haut degré de cohérence externe et, de l'autre, des pratiques promouvant un relatif maintien de la configuration historique du système de protection sociale.

1. Le régime chrétien-démocrate méridional : une illustration au travers de l'« insertion » française

L'exemple français est intéressant dans la mesure où il reflète la volonté politique de faire face au problème du chômage en mobilisant une modalité particulière d'activation que sont les mesures d'insertion. Avec l'« insertion », l'activation n'est en effet pas entendue uniquement sous l'angle de l'insertion professionnelle – c'est-à-dire celui de la réintégration sur le marché du travail – mais aussi et surtout dans la perspective d'une insertion sociale des catégories considérées comme « exclues ». Cette double dimension inhérente à l'« insertion » française s'est concrétisée au travers de politiques de l'emploi marquées par une activation « sociale ».

a) *L'insertion professionnelle et sociale des « exclus »*

Introduites au début des années 1980, les politiques d'insertion françaises ont, dès le départ, visé la réintégration sociale et professionnelle des « exclus ». Bien que les programmes les plus anciens aient échoué à rendre les individus sans emploi plus employables et aient eu des succès limités dans la perpétuation de nouvelles activités, ils ont cependant contribué à lutter contre l'exclusion grâce à la fourniture de services sociaux et de prestations complémentaires telles que le logement, l'éducation ou encore la santé. Par ailleurs, leur originalité réside dans l'objectif de maintenir une cohésion sociale forte via une orientation substantielle sur le travail, objectif auquel l'État participe activement en jouant un rôle prépondérant dans la définition des grandes lignes de cette orientation.

1 – Lutte contre l'exclusion et cohésion sociale. La notion d'insertion est à la fois plus large et plus restreinte que celle d'activation. L'insertion a en effet une visée plus large que l'activation comprise dans le sens de *welfare to work*, dans la mesure où elle ne se contente pas seulement d'assurer le retour sur le marché du travail des allocataires, mais inclut, au-delà des seules activités professionnelles, toutes les activités à finalité d'insertion sociale (santé, logement,...). Elle est, en revanche, plus restreinte que l'*aktivering* danoise, car elle ne concerne pas toutes les franges de la population et se focalise sur certains domaines d'action prioritaires. En accord avec une finalité de maintien de la cohésion sociale, l'insertion « à la française » se fixe pour objectif prioritaire de lutter contre l'exclusion¹⁵⁷ et, de fait, tous les citoyens ne peuvent être concernés par les mesures d'insertion, car celles-ci s'adressent d'abord à la catégorie des « exclus ». L'insertion définit donc les « *french activation policies [which] are strongly rooted in a republican ideology and form part of a broader strategy to fight 'exclusion' and foster 'insertion'* » [Enjolras *et al.*, 2000].

Idéologie républicaine et solidarité. En France, la politique sociale est construite autour de la notion d'exclusion, idée héritée de la tradition républicaine de solidarité française élaborée pendant la révolution de 1789 et inscrite dans la déclaration des droits de l'homme. L'idéologie républicaine a conduit à une vision universaliste de la citoyenneté basée sur l'égalité des droits et sur la reconnaissance de la responsabilité de l'État dans le maintien de la cohésion sociale. L'État est donc tenu d'assurer l'inclusion de tous les membres de la communauté nationale, et ce en vertu de « *the republican ideology, with its focus on solidarity, and its conception of the nation as a unified entity,*

¹⁵⁷ L'« exclusion » se comprend comme une situation de mise à l'écart de l'assurance sociale – qui, à l'origine, ne concernait que les malades mentaux, les pauvres et les handicapés – et de l'impossibilité de faire appel à la solidarité familiale pour panser les plaies de la pauvreté et du chômage.

[which] explains why unemployment, poverty and social exclusion are generally perceived in France not as an issue of individual responsibility (or fault) but as a collective matter » [Enjolras *et al.*, 2000 : 66]. Si elle régit la plupart des règles des politiques d'assistance, la logique solidariste constitue également le socle des politiques d'assurance depuis la fin des années 1940 : en effet, « *au fondement des premières lois d'assurance sociale adoptées au tournant et au début [du XX^{ème}] siècle, le concept de solidarité figurera également au premier article de l'ordonnance du 4 octobre 1945, instituant le système de la Sécurité sociale* » [Morel, 2000a]. L'extension de la notion de solidarité à l'assurance sociale est ainsi allée de pair avec la volonté de définir un « *vaste système d'assurance collective visant à prévenir et surtout réparer, grâce à la mise en œuvre du devoir juridique de solidarité, les conséquences néfastes résultant de la survenance d'un certain nombre de risques sociaux* » [Borgetto, 1991].

La figure de l'allocataire. Avec l'insertion, la figure emblématique de l'allocataire devient, en France, celle de l'« exclu », car l'insertion est conçue à partir d'une lecture de la contrepartie en termes de droit à l'intégration sociale [Morel, 1997]. La mobilisation nationale en faveur de la lutte contre l'exclusion prend sa source dans un contrat social fondé sur l'idée d'une dette de la société envers les pauvres et les exclus, considérés comme des victimes que la société doit secourir¹³⁸ – et donc insérer – en raison des devoirs d'égalité et de solidarité envers les citoyens qui lui sont dévolus [Morel, 1997 : 69]. Dans le droit à l'insertion, la dette de la société est première et induit des obligations pour la société¹³⁹ par laquelle elle se construit et qui, réciproquement, doit donner les moyens de réalisation des droits [Eme et Laille, 1996]. En posant l'antériorité de la dette de la société, l'insertion inverse donc le principe d'une solidarité où la dette des individus envers la société prime [Enjolras, 1996 : 62]. Ainsi, en France, « *la conception solidariste de la primauté de la dette sociale ne vient donc pas légitimer, comme on l'entend parfois, l'imposition d'un devoir pour les pauvres mais, au contraire, leur droit à l'assistance* » [Morel, 2000a : 117-118]. L'insertion se révèle finalement être la contrepartie des droits sociaux accordés : aux droits sociaux issus du solidarisme se substituent en effet des obligations sociales imposées aux individus en échange des nouveaux droits qui leur sont octroyés, en l'occurrence l'allocation d'un revenu. Alors que la France se rapproche du Royaume-Uni, mais également du Danemark, en développant une approche centrée sur l'individu, elle se distingue néanmoins de ces deux pays

¹³⁸ La dénomination d'« exclusion » marque une perspective inverse à celle défendue dans les pays anglo-saxons au travers de la thématique de la dépendance. Dans l'optique française, les sans emploi ne sont pas des coupables, responsables de leur sort : les pauvres ne sont pas stigmatisés au motif de leurs carences et la déviance est imputée à l'ensemble du corps social.

¹³⁹ La théorie de la dette sociale vient renverser la vision solidariste instituant un principe de solidarité qui considère, au contraire, la dette des individus envers la société comme première et qui justifie, à ce titre, le prélèvement et la contribution comme devoir et l'allocation comme un droit en contrepartie.

dans la mesure où elle exprime beaucoup moins clairement les devoirs des sans emploi face à la collectivité qui lui vient en aide [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 66].

2 – Un rôle prépondérant de l'État dans la définition de l'orientation sur le travail.

En France, l'État continue de jouer un rôle important en matière d'insertion professionnelle. Grâce à la mise en place de contrats aidés et de dispositifs ciblés sur les catégories qui rencontrent le plus de difficultés (jeunes et chômeurs de longue durée principalement), il assure le suivi de populations défavorisées et perpétue la tradition d'un État républicain fort qui, au nom du devoir d'assistance, est au service de ses sujets-citoyens. Ce devoir d'assistance n'a pas empêché la constitution d'un système de protection sociale très particulier, puisque le système français combine à la fois des éléments du modèle bismarckien et des éléments du modèle beveridgien.

Devoir d'assistance et constitution d'un système de protection sociale « hybride ». Dès 1793, la notion de protection sociale est formalisée avec le devoir de subsistance de la société aux citoyens nécessiteux [Cendron, 1996]. Cette exigence n'a cependant pas conduit à la construction d'un système de protection sociale « pur ». Le système français est en effet marqué par une double spécificité qui le démarque notablement de ses homologues européens. D'une part, celui-ci est mixte, en ce sens qu'il emprunte tant à l'orientation assurantielle bismarckienne qu'à l'orientation assistantielle beveridgienne : il s'agit d'un modèle de sécurité sociale hybride qui cherche à atteindre les objectifs de Beveridge¹⁴⁰ avec les moyens de Bismarck. Traditionnellement corporatiste et basée sur l'assurance, sur le principe contributif et sur celui de subsidiarité, la protection sociale française n'en demeure pas moins fortement imprégnée par les grands principes élaborés dans le rapport Beveridge¹⁴¹. Cette double inspiration est à l'origine de

¹⁴⁰ Un système beveridgien repose sur trois principes directeurs que sont : tout d'abord, l'équilibre entre passé et avenir ; ensuite, l'intégration du plan de sécurité sociale dans une politique d'ensemble où l'assurance sociale doit être considérée comme une partie constitutive d'une vaste politique de progrès social ; enfin, la collaboration entre l'État et l'individu, laquelle est à la base notamment de l'articulation entre assurance et assistance.

¹⁴¹ Le plan Beveridge exposait trois grands principes formulés sous trois U : 1) une **unité**, qui signifie que l'insécurité de revenus doit être couverte par un système unifié d'assurance sociale réunissant l'ensemble des branches de prestations et dont la gestion doit être confiée à un organisme unique sur le plan géographique ; 2) une **universalité**, visant à couvrir tous les risques sociaux par un système complet de protection de toute la population et rompant ainsi avec la logique traditionnelle des assurances sociales ne s'adressant qu'aux seuls travailleurs ; 3) une **uniformité**, indiquant une égalité de droits et devoirs pour toutes les personnes relevant de la même catégorie, notamment en termes de cotisations et prestations. Il convient de remarquer que la transposition des principes du plan Beveridge ne s'est pas traduite de manière strictement équivalente dans le plan français. Le système français n'a en effet que partiellement réalisé l'objectif d'*unité*, puisqu'il a autorisé le pluralisme et accepté l'autonomie de gestion de certaines caisses. Par ailleurs, le principe d'*universalité* n'a lui-même pas été pleinement respecté, dans la mesure où, en France, malgré la possibilité donnée d'extension du système au fur et à mesure de la survenance de nouveaux risques nécessitant l'expansion de la sécurité sociale, tous les risques ne sont pas couverts au départ – ce qui est notamment le cas du chômage. Enfin, l'*uniformité* a été rejetée par les réformateurs français au motif que la sécurité sociale a une

l'ambiguïté de la sécurité sociale française qui repose conjointement sur une conception commutative (à chacun selon son travail) et sur une conception distributive (à chacun selon ses besoins) [Kerschen, 1995 : 570]. Ce compromis original explique par ailleurs les deux logiques complémentaires des minima sociaux français, à savoir compléter les régimes d'assurance sociale tout en luttant contre la pauvreté et en favorisant l'insertion [CSERC, 1997]. D'autre part, ce système est caractérisé par une gestion tripartite où l'État conserve la primauté dans la régulation des négociations entre les partenaires sociaux. C'est d'ailleurs l'un des traits majeurs du système français que sa constitution progressive à partir d'une pluralité initiale de ses institutions, ainsi que la lente maturation et la lente progression d'une gestion plurielle à une gestion tripartite [Pollet et Renard, 1995]. La spécificité du système français de protection sociale réside donc dans l'orientation initiale sur le travail à visée intégrative que lui confère son caractère hybride fondé sur un régime à dominante assurantielle, défendu par un paritarisme qui reste, au départ, circonscrit à la question du travail, et soutenu parallèlement par les pouvoirs publics. Ainsi, dans la France des années 1940¹⁴², « *la Sécurité sociale devient un élément d'intégration de tous les travailleurs dans une communauté unique et solidaire en s'appuyant sur une intervention de l'État reconnue et admise dans l'économie [et] dans le même temps, elle exprime un compromis social entre les représentants des travailleurs et du patronat, et l'intervention de l'État* » [Richez-Battesti, 1994 : 22].

La création d'emplois aidés. En France, ce sont l'ensemble des politiques sociales, et pas seulement les politiques de l'emploi, qui ont cherché à répondre au problème du chômage de masse. Les réformes engagées en la matière ont alors concerné aussi bien la réglementation du travail, que la politique de l'emploi ou encore la protection sociale, avec comme objectif de rendre le marché du travail plus flexible pour favoriser la création d'emplois [Daniel, 2001]. Toutes les mesures engagées depuis 1982 peuvent être classées dans l'une des trois grandes catégories de programmes d'insertion sur le marché du travail suivantes : les premières visent à adapter les compétences ; les secondes à offrir des opportunités d'emplois dans le marché du travail primaire ; les troisièmes, enfin, à fournir des emplois satisfaisant des besoins non satisfaits hors du marché primaire du travail [Simonin, 2002 : 58]. Les gouvernements successifs ont cependant surtout cherché, à travers la politique publique de l'emploi, à créer des formes particulières d'emplois présumées « utiles à la société » dans le but explicite d'éviter la marginalisation d'une partie de la population active rejetée par les entreprises [Simonin, 2002]. En effet, alors que

signification différente pour chaque individu et qu'il fallait ainsi garantir, pendant les périodes d'inactivité, des prestations en rapport avec le niveau de vie assuré normalement par l'activité professionnelle [Kerschen, 1995 : 592].

¹⁴² Par la suite, c'est-à-dire pendant les années 1945-1970, la principale problématique et les débats politiques vont peu à peu se centrer sur la préoccupation des acteurs politiques français en vue de l'extension et l'amélioration du système de sécurité sociale institué en 1945 [Palier et Bonoli, 1995 : 668].

pendant la décennie soixante-dix l'indemnisation était vue comme une réponse au chômage et que le chômage des jeunes était considéré comme la conséquence d'un manque de formation, a contrario, à partir des années 80, on est passé en France à des mesures de « mise au travail » perçues désormais comme facteur d'intégration sociale. Cette « mise au travail » s'est concrétisée, dès 1982, par la mise en œuvre de Travaux d'Utilité Collective¹⁴³ (TUC), dont la définition du contenu des activités a été laissée à l'initiative de l'employeur, et qui ont été remplacés, en 1992, par les Contrats Emploi Solidarité¹⁴⁴ (CES). À partir de la fin des années 90 sont venus s'ajouter, pour les jeunes les plus désavantagés, le programme Emplois-jeunes¹⁴⁵ en 1997 ainsi que le programme Trace en 1998¹⁴⁶.

¹⁴³ Les TUC sont des emplois dans le secteur associatif dont le contenu est défini en vue de répondre à des besoins non satisfaits par les entreprises du secteur privé ou public. Initialement réservés aux 16-21 ans, ces emplois ont été par la suite étendus aux 16-25 ans. Les jeunes bénéficiaires de ce dispositif avaient le statut non pas de contractuel mais de stagiaire.

¹⁴⁴ Les CES proviennent de la réforme des TUC et sont une extension des anciens TUC à la population des chômeurs de longue durée et des RMIistes.

¹⁴⁵ Considéré comme une réponse à une volonté d'activation des dépenses passives et de création d'emplois réels, le programme Emplois-jeunes s'était fixé pour but le développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Ces derniers avaient le statut de salariés et étaient embauchés sur un contrat de travail privé (CDI ou CDD) pour une durée de 60 mois (5 ans), payés au salaire minimum, avec la possibilité de construire des droits à l'assurance chômage. Il s'agissait de contrats à temps plein (par exception à temps partiel sans pouvoir être inférieur à un mi-temps), à durée permanente ou temporaire, pour un emploi au sein des collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public à l'exception de l'État (établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), ...), au sein d'organismes privés à but non lucratif (associations, fondations, comités d'entreprise...), de personnes morales chargées de la gestion d'un service public (sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés anonymes d'HLM, organismes de sécurité sociale...), de groupements constitués sous forme d'association loi de 1901 ou encore d'organismes dont les activités visent à favoriser le développement et l'animation de services aux personnes répondant à des besoins émergents ou non satisfaits (n'étaient pas concernés les associations de services à domicile, les particuliers, ainsi que les services de l'État). Étaient éligibles aux Emplois-jeunes tous les jeunes de 18 à moins de 26 ans lors de l'embauche (y compris les titulaires de CES, de Contrats Emploi Consolidés (CEC) encore de Contrat d'Insertion par l'Activité Economique (CIA) dans les DOM) et sans qualifications ou enregistrés comme chômeurs, mais également les handicapés de moins de 30 ans (sans autre condition à remplir) et à tous les jeunes de 26 à 30 ans qui ne remplissaient pas les conditions d'activité pour bénéficier de l'allocation d'assurance chômage (sans tenir compte des périodes effectuées en CES, en apprentissage, en contrat de qualification, d'adaptation ou d'orientation).

¹⁴⁶ Inclus dans la loi de lutte contre l'exclusion de 1998, le programme Trace concernait les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus ayant les plus grandes difficultés sociales et visait à répondre à deux objectifs : d'une part, assurer l'insertion professionnelle de ces jeunes en très grande difficulté, de niveau infra V, c'est-à-dire sans formation professionnelle ni diplôme qualifiant ; d'autre part, offrir un appui individualisé d'une durée de 18 mois maximum permettant de conduire ces jeunes à un emploi stable. Le parcours Trace reposait sur la conclusion de plans d'insertion d'une durée de 18 mois conférant une gestion au cas par cas des moins employables, avec l'élaboration d'un itinéraire d'insertion incluant notamment des mesures d'évaluation (bilan de compétences, remise à niveau) ainsi que l'inscription dans des cycles qualifiants ou de formation qualifiante pour disposer des qualifications suffisantes pour entrer sur le marché du travail, enfin des possibilités de stages en entreprise. Au terme de cette première « phase » était alors proposée une option d'insertion entre entrée en contrats de travail aidés CES de courte durée ou en Emplois-jeunes ou encore dans des emplois du secteur marchand aidés ou non aidés.

b) Des dispositifs de retour à l'emploi marqués par une activation « sociale »

En France, l'activation des personnes à l'assistance s'est effectuée – nous l'avons vu – surtout via la création d'emplois subventionnés, et ce essentiellement sous forme d'activités d'utilité sociale qui avaient pour but, au départ, de créer de l'emploi public [Enjolras *et al.*, 2000 : 42]. Cette activation peut, en un certain sens, être qualifiée de « sociale » dans la mesure où, même si elle s'est accompagnée progressivement d'une activation des dépenses passives, elle continue à assumer une fonction d'intégration des exclus. Le RMI fournit un bon exemple de la manière dont ont été « activées » les politiques d'assistance. Le régime d'assurance chômage a, quant à lui, été « activé » en maintenant l'indemnisation comme principe central.

1 – L'activation de l'aide sociale : l'exemple du RMI. Institué en 1988, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) est illustratif du cas français d'activation, sa spécificité résidant dans le volet insertion de ce dispositif. La dimension double de l'insertion, à la fois sociale et professionnelle, n'est bien évidemment pas le fruit d'un choix dénué de fondements : elle est le résultat de l'expression d'un compromis entre deux conceptions opposées sur les priorités des politiques d'assistance et quant aux conditions d'attribution d'un revenu minimum.

Le Revenu Minimum d'Insertion, un compromis entre deux visions antagonistes. En France, le débat sur la pauvreté et l'exclusion a été traditionnellement important. La forte mobilisation qu'a suscitée cette question s'est traduite par une politique de lutte contre l'exclusion bâtie autour de trois axes que sont la garantie d'un accès effectif de tous aux droits fondamentaux, une politique multidimensionnelle intégrée, enfin un partenariat entre les acteurs de l'insertion et la participation des personnes en difficulté [UNIOPSS, 2001]. La volonté française de renforcer la cohésion sociale s'est alors concrétisée par la politique ambitieuse que constitue le RMI [Paugam, 1999b], conçu comme le dispositif pivot de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et comme ultime filet de sécurité du système de protection sociale [UNIOPSS, 2001]. Le RMI est cependant le fruit d'un compromis politique qui apparaît comme une tentative de concilier la tradition solidariste et le développement de l'individualisme. Les ambiguïtés liées aux diverses interprétations possibles de l'insertion ont en effet abouti à l'émergence d'un consensus sur la notion de contrepartie¹⁴⁷, entendue en tant que lien unissant les individus à la collectivité par

¹⁴⁷ Le consensus politique à ce sujet a pris sa source et est l'expression de la manière dont la contrepartie est perçue au sein du corps social. Dans le cas du RMI, il est représentatif de la façon dont les français comprennent cette notion et sur le fait qu'ils sont d'accord avec un tel principe, la contrepartie étant entendue comme effort d'insertion

l'intermédiaire de conditions associées à des droits sociaux [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. Le RMI représente donc la garantie d'un droit objectif au revenu mais également un moyen pour l'individu de s'acquitter de sa dette morale à travers le contrat d'insertion, recréant ainsi du lien social. Le contrat d'insertion matérialise en effet le droit à l'insertion et est perçu comme vecteur de changement social tout en respectant la dignité des prestataires [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. Contrairement aux autres minima sociaux, le RMI se fixe donc l'insertion comme objectif explicite¹⁴⁸ [CSERC, 1997 : 18].

Élément clef des programmes d'assistance français, le RMI a introduit une nouvelle logique dans le système d'assistance solidariste. Il s'inscrit tout d'abord en rupture par rapport aux principes subsidiaristes de l'aide sociale, car c'est un droit opposable qui ne relève ni de l'aide sociale, ni de l'action sociale, ni des assurances sociales¹⁴⁹ [Enjolras, 1996 : 61]. Le contrat d'insertion lui-même introduit un profond changement par rapport à la philosophie solidariste puisque les instruments contractuels du RMI viennent remettre en cause la logique de droit social. Paradoxalement, la distinction plus nette entre assurance et solidarité qu'il provoque et le ciblage accru des logiques redistributives sur certaines populations qu'il génère participent à mieux définir et de manière plus limitée les catégories concernées, ce qui contribue finalement au renforcement de la logique statutaire [Lafore, 1996]. Par ailleurs, s'il permet de maintenir un lien avec la société, ce contrat induit en même temps une dépendance des plus démunis à l'égard des instances politico-administratives locales. Enfin, et aussi contradictoire que cela puisse paraître, le RMI est tout autant un revenu conditionnel qu'un revenu inconditionnel¹⁵⁰ : il est conditionnel car ce revenu est lié au respect d'un projet d'insertion comme condition d'ouverture du droit à versement de l'allocation ; mais c'est un revenu inconditionnel dans la mesure où le droit au revenu est la condition préalable pour construire contractuellement avec le bénéficiaire des actions d'insertion [Eme et Laville, 1996]. Le RMI français ne peut pas être assimilé à une allocation d'assistance au sens anglo-saxon du terme car, pour percevoir cette prestation, « *il n'est pas requis des allocataires de s'inscrire à l'ANPE et de rechercher du travail* » [Barbier, 1997b].

pour avoir droit au RMI, soit parce que cet effort est une condition normale à remplir en échange de la prestation reçue, soit parce que la contrepartie permet d'offrir des perspectives d'insertion [Hatchuel, 1997].

¹⁴⁸ Cet objectif d'insertion couplé à un revenu social a notamment justifié la décision prise de ne pas étendre le dispositif du RMI aux moins de 25 ans. La raison évoquée était la crainte que le revenu minimum octroyé risquait de créer une « culture de la dépendance » parmi les jeunes n'ayant aucune expérience de vie active [Enjolras *et al.*, 2000 : 53], que les perspectives d'insertion proposées n'auraient pas été en mesure de suffire à « briser » leur dépendance au système d'allocation.

¹⁴⁹ Ce droit n'est en effet pas un droit discrétionnaire (cas de l'aide sociale), il n'est pas non plus facultatif (cas de l'action sociale) et n'est pas contributif (cas des assurances sociales).

¹⁵⁰ En réalité, l'absence de contrat d'insertion ou des contrats d'insertion fictifs valident, de toute façon, à leur manière, une inconditionnalité de fait de l'allocation versée [Eme et Laville, 1996].

L'activation par l'insertion socio-professionnelle. Le RMI repose sur un double droit : d'une part, un droit à un revenu minimum et, d'autre part, un droit à l'insertion, ce second droit étant toutefois conditionnel dans la mesure où il est lié à une obligation (prévue dans les textes) d'accepter un emploi proposé. Les allocataires du RMI participent à l'élaboration de leur contrat d'insertion, ce contrat représentant une obligation réciproque de la collectivité et du bénéficiaire du dispositif : la collectivité s'engage à fournir des possibilités d'insertion et, de son côté, le bénéficiaire s'engage à participer aux actions d'insertion. En ce sens, « *l'insertion se veut un processus ouvert et l'élaboration du contrat doit avant tout répondre aux besoins des personnes* » [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 96]. Cette insertion est comprise autant dans un sens social que professionnel. Les actions d'insertion proposées aux bénéficiaires du RMI ne consistent pas, en effet, seulement en des actions orientées vers le marché du travail, comme cela peut être le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis, où l'incitation au travail occupe une place centrale, et leur couplage à des mesures de formation et à un revenu de remplacement indique que le RMI ne se limite pas uniquement à la réinsertion sur le marché du travail mais vise également à l'intégration sociale des personnes¹⁵¹ [Barbier, 1997b].

Bien que l'accès direct à l'emploi reste un outil privilégié de réinsertion professionnelle, en particulier sous la forme des dispositifs d'emploi aidé [Dufour, Boismenu et Noël, 2003], cet objectif prioritaire s'appuie sur une insertion sociale souvent légitimée faute de mieux. Prestation différentielle payée par l'État¹⁵² et versée sous conditions de ressources, le RMI a en effet pour particularité de combiner un revenu minimum d'assistance sociale et des programmes d'emploi qui conduisent à la création d'un marché du travail secondaire [Barbier, Théret, 2001]. Par ailleurs, la mise en œuvre du RMI est allée de pair avec le développement des formes flexibles d'emploi et des bas salaires, qui a précédé le renforcement de la dégressivité des allocations chômage et dont la diffusion a coexisté avec une croissance modérée du Smic [L'Horty et Parent, 2000]. Enfin, les effets très contrastés de ce dispositif¹⁵³ se conjuguent à une faible application des sanctions prévues¹⁵⁴.

¹⁵¹ Le RMI visait, dès son origine, à stimuler le développement du tiers-secteur d'utilité sociale qui était censé combler à la fois les besoins sociaux non satisfaits et permettre aux allocataires de développer des aptitudes qui les conduiraient, par la suite, à une intégration durable en emploi.

¹⁵² Le système administratif français est un système complexe reposant sur un quadruple niveau (État, région, département, commune), avec des directions départementales et régionales, représentantes de l'État et des conseils généraux, régionaux et communaux, indépendants de l'État. Si le financement du RMI s'effectue au niveau de l'État, l'insertion, quant à elle, est du ressort du niveau régional via les départements et la coordination des politiques d'insertion est réalisée au niveau départemental à la fois par le Préfet et le président du conseil général.

¹⁵³ En effet, « *après sept ans d'expérience, le RMI peut être considéré comme un mode de régulation du lien social pour deux raisons. La première est liée aux mutations de l'action sociale : le RMI a renforcé les modes de prise en charge de la pauvreté à l'échelon local et encouragé le partenariat entre les institutions. Il a apporté une réponse aux limites que rencontrait l'État-providence en élargissant le*

2 – L’activation des dépenses d’assurance chômage et d’assistance : au-delà des réformes, la permanence des mesures d’indemnisation. Contrairement à ce que l’on pourrait croire, l’activation des dépenses d’indemnisation du chômage n’est pas une nouveauté ; elle est même une réalité assez ancienne et « *reste un axe prioritaire pour les politiques de l’emploi en France* » [Gineste, 1997 : 37]. L’Unedic s’est en effet engagée dans cette voie, dès 1986, au travers des Conventions de conversion¹⁵⁵ et a instauré, en 1988, l’Allocation Formation-Reclassement¹⁵⁶ (AFR). En 1994 sont mises en place les Conventions de coopération¹⁵⁷ et, enfin, en 1995, est instituée l’Allocation de Remplacement Pour l’Emploi¹⁵⁸ (ARPE). Hormis ces dispositifs à « visée active », la plupart des réformes ont porté sur la dimension « passive » et ont, soit abouti à diminuer la couverture des chômeurs par la baisse des taux de remplacement, soit consisté à renforcer la différenciation des droits entre catégories de chômeurs¹⁵⁹ [Daniel, 1999]. La particularité de l’activation française réside donc dans le fait que, depuis 1974, l’indemnisation du chômage est passée d’une logique d’intégration à une logique de segmentation¹⁶⁰ [Daniel, 2000]. Bien que cette orientation n’ait pas remis en cause le principe d’une assurance chômage où coexistent une solidarité de participation et une solidarité d’appartenance¹⁶¹ [Lafore, 1996], elle a néanmoins sérieusement ébranlé la logique initiale du système, surtout depuis l’introduction, en

champ de la solidarité à d’autres acteurs, en particulier les collectivités locales et les associations. La deuxième raison est liée aux solutions qui ont été proposées aux allocataires pour essayer de sortir des contradictions de l’assistance et favoriser leur participation aux échanges de la vie économique et sociale » [Paugam, 1999b : 58]. De plus, les effets diffèrent fortement selon les catégories d’allocataires, ces catégories ne formant pas un ensemble homogène.

¹⁵⁴ Les sanctions sont peu appliquées dans le RMI (elles représentaient 30 000 allocataires en 1999, soit à peine 0,03 % du total des bénéficiaires). De même, les cas de radiation des listes de chômeurs sont limités et la suspension de la prestation de RMI en cas de non signature du contrat d’insertion plus théorique que mise en pratique.

¹⁵⁵ Les Conventions de conversion ont été mises en place en compensation de la suppression de l’autorisation administrative de licenciement. Elles consistaient en l’obligation faite aux entreprises engagées dans une procédure de licenciement économique de proposer à l’ensemble des salariés concernés de bénéficier de mesures d’aide à leur reclassement grâce à l’adhésion à une convention de conversion.

¹⁵⁶ L’AFR était un dispositif de prise en charge par l’État et l’Unedic du coût de la rémunération des demandeurs d’emploi en formation.

¹⁵⁷ Les Conventions de coopération permettaient aux entreprises qui embauchent des chômeurs indemnisés depuis plus de huit mois de recevoir, pendant un an au plus, une prime égale au solde des allocations auxquelles ils auraient eu droit s’ils étaient restés au chômage.

¹⁵⁸ L’ARPE était versée aux salariés de moins de 60 ans partant de manière anticipée à la retraite après avoir cotisé au moins 40 ans et dont l’entreprise s’était engagée à les remplacer par l’embauche d’un demandeur d’emploi.

¹⁵⁹ Cette différenciation accrue des droits s’est effectuée notamment à partir des critères d’ancienneté dans l’emploi et d’antécédent d’activité ainsi que d’âge du salarié devenu demandeur d’emploi.

¹⁶⁰ Alors que la logique d’intégration était caractérisée par un système complémentaire où les prestations du régime conventionnel étaient proportionnelles au salaire antérieure et devaient s’ajouter à l’aide publique forfaitaire, la logique de segmentation, pour sa part, est marquée par la segmentation des publics bénéficiaires et, depuis 1984, la fin du régime unifié via la mise en place de deux régimes distincts (le régime d’assurance et le régime de solidarité).

¹⁶¹ La solidarité de participation résulte de la domination d’une logique contractuelle qui rend apparents les apports et les bénéfices ; la solidarité nationale fait en revanche prévaloir une logique statutaire où le fait d’être membre fonde l’attribution des prestations et des droits.

1992, de l'Allocation Unique Dégressive (AUD), puis, en 2001, du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE).

Par ailleurs, l'activation a également pris la forme de dispositifs de cumul allocation/rémunération. Dans la perspective d'inciter à reprendre un emploi, des mesures ont été introduites visant à permettre de cumuler une allocation d'ARE avec une rémunération issue de l'exercice d'une activité professionnelle occasionnelle ou réduite¹⁶², salariée ou non¹⁶³. Cette mesure n'est pas propre au système d'assurance chômage puisqu'elle était déjà en vigueur pour certaines prestations d'assistance ou d'aide sociale. Le dispositif d'intéressement a en effet été mis en place avec la création du RMI en 1988 dans l'optique d'inciter les bénéficiaires de cette nouvelle prestation à exercer une activité en leur permettant de cumuler temporairement leur allocation et leurs revenus d'activité¹⁶⁴. Entré en vigueur avec la loi du 23 mars 2006¹⁶⁵, le récent dispositif d'intéressement introduit une nouveauté en instituant deux périodes : la première, de trois mois, permet aux bénéficiaires du RMI de cumuler intégralement leur prestation et le revenu tiré de leur activité ; la seconde, de neuf mois, est une période durant laquelle l'allocataire bénéficie soit d'une prime forfaitaire, soit d'un intéressement proportionnel¹⁶⁶. L'intéressement

¹⁶² Le maintien et la reprise d'une activité salariée n'entraînent plus automatiquement la fin du versement de l'allocation d'assurance chômage. Les prestations chômage sont cumulables avec le salaire perçu, à condition que le(s) travail(aux) effectué(s) n'excède(nt) pas 110 heures par mois et sous condition que l'activité ou les activités conservées ne procurent pas des rémunérations supérieures à 70 % des rémunérations brutes mensuelles perçues avant la perte d'emploi ou que l'activité salariée reprise postérieurement à la perte d'emploi ne procure pas des rémunérations supérieures à 70 % des rémunérations brutes mensuelles prises en compte pour le calcul de l'allocation. Dans les deux cas – maintien ou reprise d'une activité –, le versement de l'ARE est assuré pendant 15 mois dans la limite de la durée d'indemnisation. Deux situations doivent toutefois être distinguées. En cas d'activité conservée, l'ARE est calculée uniquement sur le salaire de l'activité perdue et le cumul de l'allocation et du salaire est intégral. En revanche, lors d'une reprise d'activité, un nombre de jours non indemnissables est calculé chaque mois, correspondant aux revenus mensuels générés par la reprise d'activité divisé par le salaire journalier de référence (SJR).

¹⁶³ Les dispositions en vigueur pour le maintien ou la reprise d'une activité salariée s'appliquent également à l'exercice d'une activité non salariée. Le demandeur d'emploi exerçant à titre de travailleur indépendant peut obtenir le versement de l'ARE sous réserve que l'activité ou les activités qu'il conserve ne procure(nt) pas des rémunérations supérieures à 70 % des rémunérations brutes mensuelles perçues avant la perte d'emploi ; mais, à la différence des salariés, il n'est pas tenu de respecter un seuil horaire et la régularisation, qui a lieu chaque année, s'effectue au regard des rémunérations réelles soumises aux cotisations sociales (lorsque la rémunération mensuelle n'est pas connue, le nombre de jours non indemnissables dans le mois est calculé sur une base forfaitaire divisée par le SJR ; lorsque la rémunération mensuelle est connue, le nombre de jours non indemnissables dans le mois est calculé sur les rémunérations déclarées au titre des assurances sociales divisées par le SJR). Des dispositions de cumul allocation/rémunération ont également été introduites pour les personnes bénéficiant du statut de micro-entrepreneur ou d'auto-entrepreneur, lesquelles peuvent obtenir le versement de l'ARE sans prise en compte d'une base forfaitaire et sans régularisation, mais sur la base du chiffre d'affaires de leur activité (de 29 % à 66 %, selon le type d'activité).

¹⁶⁴ La loi sur l'exclusion de 1998 a étendu ce mécanisme aux bénéficiaires de l'ASS ainsi qu'aux bénéficiaires de l'API.

¹⁶⁵ Il s'agit de la loi relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

¹⁶⁶ La prime forfaitaire (150 euros par mois pour un individu isolé ou 225 euros pour deux personnes et plus) est versée dès lors que la durée mensuelle de l'activité est égale ou supérieure à 78 heures. L'intéressement proportionnel, quant à lui, est octroyé quand la durée de l'activité est inférieure à 78 heures par mois et il consiste alors en un abattement de 50 % des rémunérations pour le calcul du montant versé au titre du RMI.

est donc un mécanisme qui ne remet pas en cause le principe d'indemnisation du chômage ni celui de versement de minima sociaux. S'il conduit à accentuer l'orientation vers des politiques actives de l'emploi, celles-ci reposent néanmoins davantage sur l'incitation que sur la contrainte. En stimulant le retour à l'emploi par l'autorisation du cumul allocation/rémunération, l'insertion réalise de fait un compromis – précaire et instable, mais effectif – entre la dimension active des mesures de réintégration sur le marché du travail et la dimension passive des prestations sociales. Les politiques d'insertion françaises sont ainsi caractérisées par la recherche d'un subtil équilibre entre la nécessité de mettre en place une activation tournée vers la réinsertion dans l'emploi et la volonté de maintenir des dispositifs d'aide au revenu suffisamment généreux.

2. Le régime chrétien-démocrate septentrional : une illustration au travers des politiques actives allemandes

L'exemple allemand montre un régime qui a mis très tôt l'accent sur des politiques sociales et de l'emploi actives. L'étude de l'Allemagne indique ainsi comment les mesures mises en œuvre depuis le milieu des années 90 en direction des bénéficiaires de l'assurance chômage et des allocataires de l'assistance sociale ont pris place dans le cadre d'une économie sociale de marché.

a) Une tradition de mesures actives s'articulant autour de la reconnaissance et de l'acceptation du principe de la libre concurrence économique

L'Allemagne cultive une longue tradition de politiques actives et d'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie. Cette « tradition » remonte à la période de l'après-guerre qui a vu l'affirmation d'une *Sozialmarktwirtschaft*, dont la permanence n'a fait que conforter l'idée d'une politique de l'emploi principalement construite autour de sa dimension active.

1 – La permanence de la *Sozialmarktwirtschaft*. À partir des années 1950-1960 a été mise en place une économie sociale de marché (*Sozialmarktwirtschaft*) – c'est-à-dire une économie de marché fondée sur une intervention forte de l'État – et cette position a été, dès l'origine, appuyée également par les néo-libéraux qui voyaient dans l'intervention étatique la condition *sine qua non* du libéralisme économique, justifiant ainsi l'idée de la « *primauté de l'État sur l'économie, afin de garantir le bon fonctionnement de la concurrence* » [Abelshauser, 1995 : 611]. L'articulation de l'économie et du social sous la modalité de leur nécessaire complémentarité – et non dans un

rapport d'exclusion réciproque – est un trait essentiel des politiques économiques instaurées en Allemagne ; et cette orientation, constitutive et caractéristique du modèle allemand, même si elle a été progressivement réinterprétée, repensée et amendée, n'a jamais été foncièrement remise en question. Ainsi, la constance de la *Sozialmarktwirtschaft* a-t-elle conduit à la mise en œuvre de mesures actives de retour à l'emploi définies et gérées par les pouvoirs publics, sans que cet interventionnisme ne vienne remettre en cause le respect du principe fondamental d'une économie de marché mue par la libre concurrence.

2 – La définition et la mise en œuvre de politiques actives de l'emploi. L'activation de la politique de l'emploi n'est pas une nouveauté outre-Rhin : depuis longtemps, en effet, « *la conception fondamentale de la politique allemande de l'emploi vise à favoriser les mesures actives vis-à-vis des prestations de simple indemnisation* » [Vogler-Ludwig, 1997 : 21]. Les dispositifs de création d'emploi sont, à ce titre, une habitude de longue date du « modèle » allemand et constituent notamment un élément essentiel du système d'assistance dans la mesure où il existe, dans ce pays, depuis la loi sur l'assistance sociale de 1961, une sorte de « *workfare* discrétionnaire »¹⁶⁷ [Voges, Jacobs, Trickey, 2000]. Ainsi en est-il de l'aide sociale qui, dans les années 90, est clairement devenue un droit au secours et qui repose sur une logique de contrepartie associée à une obligation, pour les autorités, de permettre au chômeur d'acquiescer les capacités d'assurer son existence en lui fournissant un support matériel et de l'aider en vue de sa réinsertion sur le marché du travail [Dufour, Boismenu et Noël, 2003]. Si l'on peut donc s'accorder sur un rapprochement, sur certains points, des dispositifs en vigueur en Allemagne avec les mesures introduites en Grande-Bretagne, il convient néanmoins de reconnaître que le modèle allemand conserve sa spécificité en regard du modèle anglo-saxon. Les mesures actives destinées aux sans emploi ont toujours, dans le cas allemand – et contrairement au cas britannique –, pour objectif principal l'amélioration de l'offre de travail et la création d'emplois. De plus, comme le Danemark, l'Allemagne a développé des politiques actives « locales »¹⁶⁸ qui doivent favoriser l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale [Vogler-Ludwig, 1997].

Bien qu'elles aient pu changer de forme, les mesures actives pour les chômeurs demeurent importantes, de même que les offres proposées aux prestataires de l'assistance sociale sont relativement correctes et, « *d'une manière générale, par rapport aux autres pays considérés, les opportunités*

¹⁶⁷ Depuis cette date, en effet, le droit à l'assistance requiert que les allocataires acceptent de travailler quand un emploi leur est offert.

¹⁶⁸ Les chômeurs prestataires de l'aide sociale sous la responsabilité des autorités publiques municipales et se voient offrir des expériences de travail d'une durée limitée, souvent dans le secteur associatif ou d'intérêt public.

offertes par les politiques actives allemandes sont réelles : la contrepartie est appliquée, mais, en comparaison aux pays anglophones, le prestataire a davantage son mot à dire dans la construction du processus devant le réintégrer au monde du travail » [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 99]. Dès lors, ce n'est pas la sévérité avec laquelle est appliquée la contrepartie qui permet de décrire le cas allemand, mais le changement de la nature de cette contrepartie¹⁶⁹. Cette « permanence dans le changement » dénote la volonté des différents gouvernements allemands de privilégier une approche focalisée sur le besoin d'offrir des opportunités et des perspectives aux sans emploi plutôt que mettre l'accent sur une dimension exclusivement punitive du système ; et cette tendance a été confirmée par l'introduction des diverses mesures de retour à l'emploi prises depuis le milieu des années 90.

b) Les mesures de retour à l'emploi depuis le milieu des années 1990

La loi sur la promotion de l'emploi d'août 1994 comportait des éléments de politique visant à activer les dépenses passives avec, notamment, des dispositions orientées vers la formation professionnelle et l'utilisation productive des prestations sociales¹⁷⁰. Cette loi de 1994 a constitué l'une des références à l'origine de l'introduction des programmes JUMP et *Hilfe zur Arbeit*, programmes institués avant la réforme du marché du travail allemand induite par l'entrée en vigueur des lois Hartz et marquée par une orientation préventive de l'activation.

1 – Les programmes avant Hartz : JUMP et *Hilfe zur Arbeit*. La restructuration du système socio-fiscal allemand a été menée en vue de promouvoir la création d'emploi par l'introduction de mesures actives supposées être plus ciblées et plus effectives. Ces créations d'emplois ont surtout, et plus particulièrement, concerné les jeunes et c'est la raison pour laquelle les réformes mises en place se sont surtout traduites par des dispositifs d'emploi pour les jeunes [Leschke, I. Schömann, K. Schömann, 2004]. Le programme JUMP (*Jugend mit Perspektive*) est, à ce titre, évocateur des orientations de la politique sociale et de l'emploi allemande. De leur côté, les sans emploi plus âgés rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail ont pu bénéficier, dans la même veine, des dispositions du programme *Hilfe zur Arbeit* (aide à l'emploi).

¹⁶⁹ La nature de la contrepartie a sensiblement varié : la contrepartie s'applique en effet dorénavant davantage en relation directe avec la nécessité de recherche active d'emploi qu'avec l'ensemble des mesures actives.

¹⁷⁰ Depuis cette loi, il est en effet possible, pour les chômeurs, de participer, avec l'autorisation de l'agence pour l'emploi, à une mesure de formation professionnelle d'une durée pouvant atteindre douze semaines tout en conservant le maintien des allocations chômage ou des prestations d'assistance, et, pour les bénéficiaires des allocations d'assistance-chômage, de participer volontairement à des travaux communaux collectifs [Vogler-Ludwig, 1997].

Le programme Jugend mit Perspektive (JUMP). Parallèlement au *New Deal*, entré en vigueur au Royaume-Uni en 1997, et du « *Youth guarantee* »¹⁷¹, introduit en 1996 au Danemark, a été instauré en Allemagne fin 1998, pour les jeunes, le programme « JUMP » (*Jugend Mit Perspektive*) [Albrechtsen, 2004]. Mis en place depuis le début de l'année 1999, ce programme a pour but de réduire le taux de chômage des moins de 25 ans – taux qui est pourtant inférieur de moitié à la moyenne européenne. Cofinancé par le gouvernement allemand et le Fond Social Européen, ce programme possède un budget annuel d'un milliard d'euros et consiste en une aide aux jeunes qui recherchent des offres d'apprentissage et en une formation/éducation ainsi qu'en des mesures d'emploi pour les jeunes chômeurs [Leschke, I. Schömann, K. Schömann, 2004]. Principalement destiné aux jeunes chômeurs sans qualification, JUMP propose en effet un certain nombre de dispositifs pour inciter les jeunes de moins de 25 ans à obtenir un certificat d'étude ou à suivre une formation. Les participants au programme reçoivent alors, en échange, une subvention mensuelle de 460 €¹⁷². Si le succès de JUMP¹⁷³ résulte en partie de la faiblesse des sanctions imposées aux non participants au programme, il est également dû aux cinq principales dimensions qui le caractérisent, à savoir : 1) mobiliser des places de formation dans et hors de l'entreprise ; 2) mettre en œuvre des mesures visant à préparer les jeunes à la formation ; 3) offrir une formation supplémentaire pour les jeunes qui ont déjà achevé un cours de formation mais qui n'ont pas été en mesure ou capables de l'utiliser sur le marché du travail ; 4) mieux relier l'école à l'emploi ; 5) enfin, améliorer l'intégration directe des jeunes dans les relations professionnelles [Heidemann, Rademacker, 2004 : 362].

Le programme Hilfe zur Arbeit. Le programme *Hilfe zur Arbeit* est – comme son nom l'indique en allemand – un dispositif d'« aide à l'emploi », qui consiste en l'offre d'opportunités de travail spécifiques ayant le caractère d'activation sociale et qui prennent deux formes : celle d'emplois réguliers subventionnés pour les bénéficiaires les plus employables ; et celle de travail d'intérêt général et supplémentaire pour les individus ayant les plus grandes difficultés de placement en emploi¹⁷⁴. Institué en 2000, ce programme a été utilisé par les autorités locales¹⁷⁵ sous ses deux

¹⁷¹ Il s'agit d'une offre d'un emploi subventionné ou d'une formation avant la fin des six premiers mois de chômage.

¹⁷² L'embauche des jeunes est par la suite encouragée par une subvention aux employeurs pouvant couvrir jusqu'à 60 % du salaire sur une période maximale de deux ans.

¹⁷³ Le programme JUMP s'est avéré très populaire auprès des jeunes et l'objectif initial (trouver un emploi à 100 000 jeunes allemands, plus particulièrement à ceux qui n'ont pas réussi à obtenir une place en formation) a été atteint dès avril 1999. Le gouvernement Schröder a d'ailleurs affirmé qu'une part essentielle de la réduction du chômage des jeunes peut être expliquée en raison de la participation de 268 000 jeunes à JUMP au cours des années 1999 et 2000.

¹⁷⁴ Les emplois non contractuels de *Hilfe zur Arbeit* consistent en des emplois temporaires de quelques mois orientés vers les bénéficiaires de prestations d'assistance, lesquels peuvent reprendre un emploi sans contrat de travail tout en conservant leur statut de bénéficiaires de prestations et en échange de paiements supplémentaires pour les dépenses additionnelles occasionnées. Les emplois contractuels de *Hilfe zur Arbeit*, de leur côté, concernent les bénéficiaires de

grandes formes que sont, d'une part, les emplois d'emplois provisoires sous contrat de travail « classique », c'est-à-dire sujet à l'assurance sociale et avec des salaires standards, et, d'autre part, les emplois provisoires supplémentaires d'utilité publique qui ne répondent pas aux conditions du contrat de travail classique¹⁷⁶. Administrés et financés par l'agence pour l'emploi et ciblé sur les chômeurs de l'assurance ou de l'assistance chômage, *Hilfe zur Arbeit* propose un certain nombre d'initiatives visant à faciliter la mobilité professionnelle parmi les bénéficiaires de prestations chômage, et ce via une variété de programmes¹⁷⁷ qui incluent aussi bien des dispositifs de placements en emploi que des mesures d'information, de formation professionnelle ou de reconversion ou encore de réhabilitation au travail [Voges, Jacobs, Trickey, 2000]. La mise en œuvre d'un tel programme n'a par ailleurs pas posé de problème outre mesure, puisqu'il n'y avait que très peu d'oppositions de fond entre la CDU et le SPD sur la nécessité de ce type de politique¹⁷⁸. En effet, « *at the level of national policies, both of the main political parties, Social Democrats and the Christian Democrats, support HTW, and believe that occupational activity is the best means of fulfilling one of the major aims of social assistance – helping recipients to leave it* » [Voges, Jacobs, Trickey, 2000 : 93].

2 – Les lois Hartz I à Hartz IV et le principe d'activation individuelle. Tenant compte des changements radicaux intervenus aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la commission Hartz proposait, dans son rapport de 2002, de suivre ces exemples afin de réduire de moitié le nombre de chômeurs en Allemagne avant 2005¹⁷⁹. Cet objectif ambitieux nécessitait une réforme en profondeur du marché du travail allemand dont l'une des dispositions phare consiste en la reconnaissance du principe de l'activation individuelle.

prestations d'assurance et sont un moyen de réinsérer ces bénéficiaires grâce à des contrats qui peuvent notamment inclure une formation professionnelle [Voges, Jacobs, Trickey, 2000 : 85].

¹⁷⁵ Pour que les autorités locales aient les moyens de proposer des formations aux sans emploi bénéficiaires de prestations sociales, elles se sont vu accorder le droit d'utiliser une partie des sommes versées par le FSE (Fonds Social Européen).

¹⁷⁶ Si les autorités locales ont su créer des emplois *Hilfe zur Arbeit* afin de faire face aux difficultés communes auxquelles toutes sont confrontées, le défaut de coordination entre les programmes mis en œuvre s'est soldé par de grandes variations dans les populations ciblées par ce dispositif, par la diversité de nature et de type des emplois créés (contractuels ou non) et enfin dans l'administration et la fourniture de ces mesures (via les agences locales ou via les entreprises). Par ailleurs, bien que l'objectif des programmes *Hilfe zur Arbeit* soit explicitement le même sur l'ensemble du territoire allemand, l'on constate, dans la réalité, de grandes différences dans l'application des mesures retenues entre les anciens et les nouveaux *Länder*.

¹⁷⁷ Les différents programmes relevant de *Hilfe zur Arbeit* sont mentionnés dans la troisième section du *Sozialgesetzbuch*, anciennement *Arbeitsförderungsgesetz*.

¹⁷⁸ Tel n'a pas été le cas pour les lois Hartz car la CDU-SU, majoritaire à l'époque au *Bundesrat* (le Sénat allemand), s'était initialement opposée au projet de loi initié par le *Bundestag* (l'équivalent de l'Assemblée nationale). Toutefois, le conflit a été résolu et, à l'instar de ce qui s'est passé pour *Hilfe zur Arbeit*, le projet a été adopté : à la suite d'une commission de médiation, les deux chambres ont en effet finalement réussi par s'entendre le 17 décembre 2002.

¹⁷⁹ L'objectif était de passer sous la barre des deux millions de chômeurs.

Les lois Hartz et la réforme du marché du travail allemand. La réforme du marché du travail, qui a eu lieu en Allemagne entre 2003 et 2005, s'est fixé pour objectif de renforcer la lutte contre le chômage volontaire, en supprimant notamment les trappes à inactivité. Introduite pendant la législature du gouvernement du chancelier Schröder, cette réforme s'est largement inspirée des conclusions du rapport déposé par la Commission Hartz en 2002¹⁸⁰. Les principales mesures proposées par la commission ont été dans leur majorité reprises dans quatre lois sur la prestation de services modernes sur le marché du travail¹⁸¹. Mises en place progressivement au travers de Hartz I¹⁸², Hartz II¹⁸³, Hartz III¹⁸⁴ et Hartz IV¹⁸⁵, ces lois avancent un certain nombre de mesures dont les principales visent à offrir un meilleur service de placement pour les chômeurs¹⁸⁶ en améliorant la rapidité et la qualité de leur placement¹⁸⁷, à réorienter les services de formation continue en fonction des évolutions des besoins du marché du travail, à lutter contre le travail au noir¹⁸⁸, notamment au travers d'une nouvelle réglementation du travail intérimaire¹⁸⁹, à

¹⁸⁰ Instaurée en vue d'élaborer une stratégie complète de lutte contre le chômage, cette commission était dirigée par Peter Hartz, un proche du SPD et directeur des ressources humaines chez Volkswagen.

¹⁸¹ Il s'agit des « lois Hartz », également appelées outre-Rhin „*Die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*“.

¹⁸² La loi Hartz I a pris effet à partir du 1^{er} janvier 2003. Celle-ci vise à simplifier les procédures d'embauche, à inciter et encourager, grâce à l'introduction de « bons » pour la formation, l'accès aux formations professionnelles via l'Agence Fédérale du Travail (qui correspond, au niveau régional, à l'ANPE), ainsi qu'à fournir des pensions et à proposer des travaux temporaires offerts par des conseillers personnels effectuant un suivi individualisé du chômeur (chaque chômeur est censé avoir un seul conseiller, interlocuteur privilégié en vue de la construction de son parcours de retour à l'emploi).

¹⁸³ Cette loi a pris effet, comme Hartz I, le 1^{er} janvier 2003. Elle complète la modernisation du système allemand, notamment en proposant au chômeur une convention sur les types de contrats qui ont pris la forme des « Minijob » (contrat de travail de type précaire, moins taxé et à court terme) et des « Midijob » (salaire compris entre 400 et 800 euros par mois). Elle s'est aussi traduite par la volonté politique d'une plus grande coopération entre l'Agence fédérale du travail et les caisses sociales.

¹⁸⁴ Hartz III a pris effet à compter du 1^{er} janvier 2004 et se fixe pour objectif de restructurer l'agence nationale pour l'emploi et les agences fédérales pour l'emploi.

¹⁸⁵ Dernière entrée en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2005, la loi Hartz IV constitue la mesure la plus importante de réforme du marché du travail allemand. Celle-ci consiste, entre autres, en la réduction des indemnités versées aux chômeurs de longue durée qui refuseraient d'accepter des emplois en-dessous de leur qualification ainsi qu'en la possibilité d'embaucher des chômeurs à des salaires inférieurs à la convention collective du secteur (emplois à 1€/heure).

¹⁸⁶ La Commission Hartz proposait, en effet, de transformer les Agences pour l'emploi (*Arbeitsamt*) en Agences de placement de personnel (*Personal-Service-Agenturen*), agences privées établies à la suite d'appels d'offre et qui s'engagent, auprès des Agences pour l'Emploi, à placer les chômeurs dans des contrats à durée déterminée. Les PSA auraient ainsi vocation à offrir du personnel extrêmement flexible pour les employeurs, cependant que le gouvernement s'occuperait de réguler les salaires et les conditions de travail des travailleurs intérimaires. Les nouvelles Agences de placement devraient ainsi développer une approche « client » avec le chômeur, ce qui devrait conduire à réduire radicalement le nombre de dossiers traités et suivis par un employé de l'agence et à proposer des services plus personnalisés au demandeur d'emploi.

¹⁸⁷ Afin d'accélérer le placement des chômeurs, la nouvelle législation inclut plusieurs dispositions pour inciter les sans emploi à chercher ou à accepter un emploi et stipule que les personnes licenciées doivent désormais se présenter immédiatement à l'Agence pour l'Emploi afin de faire connaître leur disponibilité.

¹⁸⁸ La Commission, qui vise ici principalement les travailleurs offrant des services de garde, des soins pour les personnes âgées ou encore de l'aide domestique, indique, dans son rapport, que le gouvernement doit combattre activement le travail au noir en éliminant les incitatifs négatifs pour les petits salariés, et ce par des mesures d'allègement fiscal, une meilleure protection sociale et la simplification des procédures administratives.

promouvoir les emplois à bas salaire¹⁹⁰, entre autres par l'attribution d'aides en capital au service des entreprises créatrices d'emploi¹⁹¹, enfin à renforcer la responsabilité des travailleurs¹⁹². Cette dernière dimension constitue d'ailleurs le fondement sur lequel repose le principe d'activation individuelle que promeut la loi Hartz III.

L'approche préventive de l'activation individuelle. Mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2002, le dispositif *Job-AQTIV*¹⁹³ reprend de nombreux points de la SEE (Stratégie Européenne pour l'Emploi) et consiste en une réforme qui repose sur un placement plus rapide en emploi, davantage d'accent mis sur la formation et l'éducation, moins de bureaucratie et des politiques du marché du travail plus préventives avec un objectif principal d'application plus sévère du principe « d'aide et de demande » [Leschke, I. Schömann, K. Schömann, 2004 : 330]. Malgré sa dimension contraignante, *Job-AQTIV* repose néanmoins sur une approche préventive¹⁹⁴ dont l'objectif est

¹⁸⁹ La nouvelle législation prévoit également des dispositions pour réglementer de manière générale l'utilisation du travail intérimaire. Elle stipule, entre autres, qu'un employeur peut embaucher un travailleur intérimaire pour une durée de six semaines sous des termes différents de ceux prévus pour les employés réguliers de l'entreprise dans le cadre d'une convention collective, mais que la rémunération nette du travailleur intérimaire, pendant cette période, doit être au moins égale aux prestations d'assurance-chômage. Au-delà de cette période, le travailleur intérimaire a droit à tous les avantages prévus dans les conventions collectives.

¹⁹⁰ La promotion des emplois à bas salaire consistait en l'introduction de mesures visant à étendre les exemptions de charges sociales et d'impôt pour une plus grande partie des bas salariés (pour des exemptions totales qui passent de 325 € à 400 € par mois). La réglementation fixait parallèlement le paiement de charges forfaitaires de 25 % pour l'employeur désirant embaucher un travailleur de cette catégorie d'emploi, charges ramenées à 12 % lorsqu'il s'agit de travail domestique et charges modulables pour les travailleurs dont le salaire mensuel varie entre 401 € et 800 €.

¹⁹¹ Selon la Commission, le gouvernement devait faciliter la disponibilité du capital pour les PME capables de créer de l'emploi durable en proposant de garantir un prêt en capital de 100 000€ aux employeurs qui embauchent durablement un chômeur.

¹⁹² La Commission Hartz proposait de combattre les risques « d'aléa moral » menant au chômage de longue durée. Elle suggérait, par exemple, qu'après un certain temps passé dans le système d'indemnisation (vraisemblablement un an), le montant des prestations d'assurance chômage pourrait être ramené au niveau de l'aide sociale, ou encore de renverser le bénéfice du doute sur les chômeurs en leur demandant désormais d'être mobiles sur l'ensemble du territoire allemand et de justifier le refus d'une offre d'emploi.

¹⁹³ AQTIV signifie „Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln“ (activer, qualifier, former, investir et placer).

¹⁹⁴ Cette dimension préventive vise à lutter contre le chômage et à réintégrer rapidement sur le marché du travail les individus ayant perdu leur emploi. Pour ce faire, le dispositif comporte un certain nombre de mesures actives de placement, d'aide et de conseil qui reposent sur : 1) des politiques du marché du travail développant des stratégies plus préventives en matière de placement et de conseil ; 2) des efforts accrus dans la reconnaissance, l'évaluation et le développement des compétences personnelles et professionnelles, notamment par un recours accru à des agents de structures privées de placement ; 3) l'accroissement des quotas minimum de femmes dans certains domaines afin de mieux réaliser l'équité entre hommes et femmes ; 4) l'octroi d'aides à la garde d'enfants pour les ménages qui reprennent un emploi ; 5) l'accroissement de la mobilité (géographique et professionnelle) et l'introduction de mesures de soutien à la formation ; 6) des dispositifs favorisant la transition entre le chômage et l'exercice d'un emploi d'indépendant ; 7) l'accompagnement des sans emploi désirant intégrer une formation en apprentissage ; 8) l'incitation des jeunes sans emploi à s'engager dans une formation en apprentissage et un soutien des employeurs qui offrent ces formations ; 9) le soutien aux mesures de qualification en direction des travailleurs peu qualifiés ; 10) l'introduction de dispositifs de rotation de l'emploi, c'est-à-dire la possibilité pour une entreprise d'employer un individu sans emploi pendant les périodes d'absentéisme prolongé de son personnel en raison de son inscription dans un programme de formation qualifiante ; 11) le fait de faciliter l'embauche par les entreprises de sans emploi sur des contrats temporaires ; 12) la stimulation des programmes de création d'emploi ; 13) l'extension de dispositifs de soutien en direction des chômeurs de longue durée ; 14) la création d'emplois par la réforme des infrastructures

de faciliter l'admission des jeunes aux mesures du marché du travail et une participation à des mesures actives telles que des emplois subventionnés ou une formation [Leschke, I. Schömann, K. Schömann, 2004]. La loi *Job-AQTIV* représente parallèlement un pas supplémentaire en direction de l'activation individuelle [Heidemann, Rademacker, 2004 : 363], notamment parce que les prestations du système de sécurité sociale ont été réduites dans pratiquement tous les domaines depuis les cinq dernières années afin de réduire les coûts et contrer le déficit financier en partie produit par la croissance du taux de chômage. Cette orientation « préventive » de l'activation a par ailleurs été consacrée depuis dans les lois Hartz. Par exemple, la législation entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003 a en effet inclus des dispositions incitant les chômeurs à s'enregistrer comme travailleurs autonomes par la création d'entreprise. Cette mesure, qui porte le nom de « Ich-AG »¹⁹⁵, prévoit qu'un chômeur décidant de se lancer à son compte peut percevoir pendant une période de trois ans des subventions de l'assurance chômage¹⁹⁶.

économiques locales ; 15) l'aide aux personnes âgées et handicapées ; 16) la clarification de certains instruments inefficaces ; 17) le renforcement du contrôle en établissant un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs ; 18) enfin, la création d'une assurance qualité en établissant comme objectif la recherche d'effets.

¹⁹⁵ *Ich-AG* est une abréviation de *Ich-Aktiengesellschaft*, soit « Moi-Société par action ».

¹⁹⁶ Dans la limite toutefois où son revenu annuel ne dépasse pas 25 000 €.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

De même que le devoir des États-providence d'assurer le bien-être de leurs citoyens s'est autrefois concrétisé de manières très diverses [Abrahamson, 2005 : 106], le retour à l'emploi des sans emploi ne se traduit aujourd'hui pas dans les mêmes termes dans tous les pays européens. Au-delà de la relative unicité des moyens mis en œuvre, les modalités de leur réintégration sur le marché du travail demeurent en effet profondément singulières. La dimension plus ou moins coercitive des mesures, l'équilibre entre droits et devoirs et la qualité des propositions varient selon le contexte institutionnel, contexte lui-même modelé par le régime d'État-providence, les mécanismes de régulation de l'emploi, le régime d'emploi et du marché du travail, enfin le type d'institutions responsables de la mise en œuvre des politiques [Serrano Pascual, 2004b : 216]. Ce n'est donc pas tant « [...] *par la nature des instruments utilisés que par le caractère plus ou moins contraignant de[s] obligations d'insertion et [d]es approches politiques ou éthiques les sous-tendant* » [CSERC, 1997 : 136] que les expériences nationales diffèrent. En effet, « *si l'on constate une même évolution tendant à privilégier désormais les [mesures d'accompagnement sur le marché du travail] au détriment des [garanties de ressources et de continuité de la protection sociale], l'importance différente donnée selon les pays à la logique du « workfare » modifie sensiblement leurs conditions de mise en œuvre* » [Teyssier, Vicens, 2001 : 18].

Schématiquement, nous pouvons opposer aux stratégies de retour au travail « forcé » des allocataires (pays anglo-saxons) celles qui mettent l'accent sur la dimension sociale de toute démarche de réinsertion dans l'emploi (pays d'Europe continentale et du Nord). Le régime libéral du Royaume-Uni se caractérise par sa constance au-delà des alternances politiques. L'accession au pouvoir du *New Labour* n'a pas conduit à l'abandon des mesures prises par les précédents gouvernements conservateurs, mesures inspirées par une morale sociale américaine marquée par l'idéologie (néo)libérale. La poursuite de la dérégulation du marché du travail et l'insistance portée sur l'offre de travail ont ainsi dessiné un système socio-fiscal fondé sur l'idée de rendre le travail payant tout en conditionnant les prestations sociales à l'exercice ou à la recherche effective d'un emploi. Cette stratégie s'est traduite par le *Welfare to Work*, c'est-à-dire des mesures disciplinaires d'activation axées sur une responsabilisation *ex post*. Les régimes social-démocrate et chrétien-démocrate se distinguent du régime libéral car ils partagent la même volonté de (ré)intégrer les sans emploi sur le marché du travail au travers de mesures encourageantes d'activation fondées sur une responsabilisation *ex ante* : le Danemark via un accompagnement VERS l'emploi grâce à l'octroi d'opportunités de formation et d'éducation, la France et l'Allemagne via un accompagnement DANS l'emploi au travers de dispositifs publics d'aide au retour à l'emploi.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Il existe, en Europe, une dichotomie assez prononcée entre, d'un côté, un modèle libéral de protection sociale des sans emploi (MLPS) qui promeut le principe de responsabilité individuelle afin d'opérer la mise en adéquation des cohérences interne et externe du système et, de l'autre, un modèle démocrate de protection sociale des sans emploi (MDPS) qui, en insistant sur la dimension de la solidarité collective, rencontre davantage de difficultés à réaliser l'harmonie entre ces deux types de cohérences. Selon le modèle de cohérence institutionnelle qui le caractérise, chaque modèle de protection sociale adopte ainsi une lecture originale du retour à l'emploi ; ce qui explique qu'à chaque SNPS correspond une manière particulière de réintégrer les sans emploi sur le marché du travail. Cette réintégration peut alors prendre deux formes bien différentes : soit elle vise explicitement **la remise rapide au travail des allocataires**, soit elle est davantage axée sur **leur réinsertion durable par l'emploi**.

Ces deux options contraires renvoient elles-mêmes à deux visions différentes de la contrepartie [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 23] : d'une part, une vision libérale, qui met l'accent sur le contrôle et la punition ; de l'autre, une vision alternative, où la conditionnalité est un moyen de donner une place à chacun dans la possibilité de participation sociale et où le travail est considéré comme la première source de réalisation de soi. La première vision est propre aux pays anglo-saxons, pays dans lesquels les **politiques de « remise en emploi »** sont fondées sur l'idée selon laquelle l'autonomie financière de l'individu ne peut être (légitimement) assurée que par sa sortie rapide du système d'assistance en vue de sa réintégration effective sur le marché du travail. La seconde vision, quant à elle, est spécifique aux pays d'Europe continentale et du Nord qui cherchent à fournir aux sans emploi un **accompagnement dans leur démarche de retour à l'emploi**¹⁹⁷. On peut dès lors réinterpréter ces divergences idéologiques en fonction des trajectoires particulières suivies par chaque type d'État-providence et la forme de leur SNPS respectif. En effet, à côté de la trajectoire « néolibérale » poursuivie par le Royaume-Uni coexiste, au sein de l'UE, la trajectoire « social-européenne » caractéristique des pays non anglo-saxons [Merrien, Parchet et Kernen, 2005] ; et de l'inscription dans une trajectoire plutôt que dans l'autre dépend *in fine* la nature des mesures de réinsertion dans l'emploi mises en place.

¹⁹⁷ Cet accompagnement – nous l'avons vu dans la section 2 du chapitre 2 – prend néanmoins une signification particulière et se concrétise de manière différente dans chacun des deux types de régimes du modèle démocrate de protection sociale des sans emploi : alors que les politiques visent en priorité à investir dans les programmes d'éducation et de formation dans le régime social-démocrate, l'accent est surtout mis sur des mesures d'insertion ou de politiques actives de l'emploi dans le régime chrétien-démocrate.

Le maintien des différences observées entre les régimes doit toutefois être compris comme l'effort entrepris par les États afin de concilier l'exigence de réforme qu'impose le mouvement supranational de globalisation et d'eupéanisation en cours avec le respect de l'héritage des mesures nationales passées. Cela signifie que la cohérence institutionnelle d'un système est toujours contingente à une époque parce qu'elle est le reflet de la forme que prend, à un moment donné, l'articulation d'une cohérence interne plus ou moins prononcée avec une cohérence externe plus ou moins forte. Selon les périodes, les configurations institutionnelles se transforment, c'est-à-dire qu'elles adoptent une nouvelle forme à partir de leur forme originelle. Seulement, ces configurations institutionnelles ne sont objectivement appréhendables qu'à partir de la prise en compte de la cohérence institutionnelle de chaque SNPS qui n'est elle-même que l'expression d'un régime dans un intervalle précis de l'histoire du système considéré. Les MCI constituent des modèles, c'est-à-dire des schèmes structuraux qui permettent à la fois de saisir synchroniquement la manifestation de ces configurations institutionnelles et de penser leur évolution depuis un cadre diachroniquement immuable, celui des régimes. **Chaque SNPS ne fait donc partie d'un MCI qu'à une certaine période et peut passer d'un MCI à un autre selon les époques.** Autrement dit, un pays peut être situé, à une date t , dans l'un des quatre MCI mis à jour sans se retrouver nécessairement positionné dans le même MCI à une date $t + 1$.

La prétendue inertie institutionnelle des SNPS ne s'exerce, en réalité, à la limite que dans le domaine des moyens utilisés et des modalités mises en place pour parvenir à un but ; elle n'a pas cours au niveau de l'objectif recherché qui, lui, peut évoluer. C'est la définition d'un nouvel objectif qui conduit en effet à modifier les priorités et les orientations d'un système et qui, de ce fait, est à la source du changement institutionnel. Bien qu'elle induise la mise en œuvre de stratégies de retour à l'emploi diverses, **la diversité institutionnelle des systèmes** que nous venons de constater **ne constitue donc pas un obstacle à leur convergence vers une finalité commune**, à savoir mettre la protection sociale au service de la réintégration des sans emploi sur le marché du travail. La question qui se pose est alors de savoir si cette convergence des SNPS vers une même finalité s'accompagne ou non d'un mouvement corrélatif de déplacement des configurations institutionnelles nationales d'un régime à un autre et, ce faisant, de basculement des SNPS de leur MCI respectif vers le MCI perçu comme l'idéal à atteindre. Par-delà leur hétérogénéité institutionnelle, les SNPS ne sont-ils pas ainsi mus par une tendance plus profonde qui les amène à se rapprocher inexorablement du modèle libéral de protection sociale ?

DEUXIEME PARTIE :

**DES SYSTEMES INSTITUTIONNELLEMENT
HETEROGENES QUI CONVERGENT**

« EN FINALITE »

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2

Depuis la décennie 1990, deux trajectoires opposées ont été adoptées dans les différents pays de l'Union européenne en matière de retour à l'emploi des chômeurs : d'un côté, une trajectoire néolibérale, essentiellement à l'œuvre en Grande-Bretagne¹⁹⁸ ; de l'autre, une trajectoire sociale-européenne, davantage caractéristique des pays d'Europe continentale et du Nord. La première a consisté, dès les années 1980, en la définition d'une forme particulière d'État social dorénavant construit autour de l'idée d'une lutte résiduelle contre les effets négatifs du marché via l'institution d'une protection sociale à la fois fragmentée et ciblée sur les plus pauvres ; la seconde, pour sa part, s'est concrétisée, depuis cette période, par la mise en œuvre de réformes adaptées aux nouvelles contraintes internationales¹⁹⁹ mais continuant à s'inscrire dans la lignée des mutations précédentes pour rester en phase avec le cadre des systèmes sociaux hérités de l'histoire²⁰⁰ [Merrien, Parchet et Kernén, 2005].

La transformation de logique de la protection sociale des sans emploi n'a donc pas emprunté exactement les mêmes voies partout et, jusqu'au début des années 2000, les faits pouvaient laisser penser que ces deux trajectoires allaient continuer à évoluer de manière relativement indépendante l'une de l'autre, que la *path dependency* était assez forte pour maintenir les particularités propres à chaque système de protection sociale. Depuis lors, force est d'admettre que les choses sont beaucoup moins évidentes qu'il n'y paraît et il devient de plus en plus difficile de distinguer le MLPS du MDPS. Les pays de l'UE doivent en effet répondre à un certain nombre de défis communs. Tous sont tenus de faire face à quatre grands problèmes majeurs : 1) la maîtrise budgétaire et fiscale, imposée dans le cadre du respect des critères de convergence de Maastricht (notamment les normes de 3 % de déficit public et de 60 % d'endettement public) ; 2) le vieillissement démographique, source d'augmentation structurelle des dépenses de santé ; 3) le dumping social et fiscal, lié à la mise en concurrence des systèmes sociaux et fiscaux, lui-même sous-produit de la mondialisation et de l'europanisation basée sur l'intégration monétaire ;

¹⁹⁸ Cette trajectoire n'est pas spécifique à la Grande-Bretagne : elle est en effet aussi celle qu'ont suivi d'autres pays anglo-saxons non européens, tels que les États-Unis, l'Australie ou encore la Nouvelle-Zélande.

¹⁹⁹ Ces contraintes ont induit une réorientation des SNPS vers une dimension plus contributive dans les pays sociaux-démocrates (plus grande implication et responsabilisation des comportements, développement des associations et du secteur privé, généralisation de la gestion par les organisations syndicales et patronales) et vers une plus grande solidarité nationale dans les pays chrétiens-démocrates (fiscalisation accrue du système afin de mieux couvrir les besoins sociaux, mise en œuvre de politiques sociales actives, restriction des droits aux prestations).

²⁰⁰ L'adaptation s'est faite au travers d'arrangements sociaux renouvelés dans les pays d'Europe du Nord, alors qu'elle a eu lieu sur fond de conflits et de compromis difficiles dans les pays d'Europe continentale.

4) l'inclusion sociale, fondée, depuis la Stratégie de Lisbonne (mars 2000), sur l'idée que l'emploi est l'instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale.

On peut alors valablement se demander si les deux trajectoires vont, à terme, se rejoindre. Si oui, vont-elles « fusionner » et aboutir à faire émerger un modèle syncrétique, constitutif d'un nouveau régime ? Ou, au contraire, l'une des deux va-t-elle finir par « absorber » l'autre, conduisant de fait à la disparition d'un modèle au profit de l'autre et ainsi contribuer à la prévalence d'un seul et unique régime ? Assiste-t-on donc à la fin de l'antinomie entre le modèle libéral et le modèle démocrate et, finalement, à leur synthèse au sein d'un modèle social-libéral européen ou, à l'inverse, peut-on repérer des facteurs indiquant un penchant à privilégier un MCI et à accorder plus d'importance à un régime ?

Par-delà leurs différences, tous les SNPS se rejoignent sur la nécessité d'adapter la fonction redistributive à la nouvelle finalité intégrative afin de disposer d'une protection sociale réellement active. La redistribution est ainsi subordonnée à l'activation, signifiant par là que **la diversité institutionnelle des systèmes est subsumée sous un même objectif**. Les spécificités nationales ne sont effectives qu'au niveau de la manière dont chaque régime de protection sociale met en œuvre les mesures de réintégration sur le marché du travail qu'il a définies, mais les particularismes disparaissent sur le plan de l'instrument mobilisé en vue de favoriser le retour à l'emploi. Aussi la convergence des SNPS vers une finalité commune est-elle le reflet de l'effacement de l'inertie structurelle derrière les transformations systémiques qu'induit la visée de réinsertion dans l'emploi. En d'autres termes, le maintien des configurations institutionnelles s'effrite progressivement face à la redéfinition de la cohérence institutionnelle qu'engendrent les évolutions sociétales.

La tendance au rapprochement des systèmes est ainsi le fruit d'une dynamique qui insiste sur la réarticulation de leurs cohérences interne et externe et, plus précisément, sur l'adéquation de la cohérence interne à la cohérence externe sur laquelle l'accent est mis en priorité. L'adaptation au nouvel environnement économique, social, technologique, politique, commercial et financier mondial implique en effet que la cohérence interne des systèmes est contrainte d'évoluer en phase avec leur cohérence externe. Compte tenu des impératifs liés à la concurrence internationale et à l'intégration européenne, les régimes les plus cohérents sont ceux qui parviennent à réaliser l'accord entre une cohérence interne faible et une cohérence externe forte, ce qui est le cas, à l'heure actuelle, du régime libéral. Au regard du processus de changement incrémental observé, se profile un mouvement d'imitation du modèle libéral. Ce MCI est en effet celui qui répond le mieux à l'exigence d'une protection sociale plus active et d'une activation forte

nécessitant l'adaptation de la cohérence interne du système à sa cohérence externe grâce à la double conjonction de l'amointrissement de la dimension redistributive et de l'intensification de la responsabilité individuelle dans la gestion du risque de privation d'emploi.

Bien qu'il ait pris des formes diverses, le retour à l'emploi est, de fait, partout sous-tendu par une **logique identique d'activation** qui a été perçue, par l'ensemble des pays européens, comme **la solution à adopter pour répondre aux problèmes et défis** auxquels tous les SNPS ont à faire face (Chapitre 3), en l'occurrence s'adapter aux exigences d'une contrainte extérieure qui leur impose d'ajuster leur cohérence externe au nouvel environnement économique-financier international. Souligner cet aspect permet d'indiquer que la transformation des systèmes de protection sociale est, en Europe, traversée par une volonté politique partagée de mettre en phase la cohérence interne des systèmes avec leur cohérence externe et, pour ce faire, d'approfondir la référence au modèle libéral, avec le risque que comporte une telle option, à savoir de conduire *in fine* à **un glissement généralisé en direction du *workfare*** (Chapitre 4).

CHAPITRE 3 :

L'ACTIVATION, UNE REponse IDENTIQUE A DES PROBLEMES ET DES DEFIS COMMUNS

INTRODUCTION DU CHAPITRE 3

Freinées par une croissance économique molle, les économies européennes créent peu d'emploi pendant la décennie 90, alors que dans le même temps les taux de chômage et d'inactivité se maintiennent à des niveaux élevés dans toute l'Union européenne²⁰¹. L'indemnisation du chômage et les mesures de garantie de revenu représentent un coût financier important, désormais incompatible avec la recherche d'une protection sociale plus favorable à l'emploi. Sous la contrainte de marges de manœuvre budgétaires limitées interdisant toute relance, et sous l'impulsion de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), l'activation a été perçue comme le meilleur moyen de remettre en emploi à moindre coût les personnes exclues du marché du travail. L'activation constitue en effet la réponse unanimement reconnue par les différents États membres de l'UE aux problèmes et défis communs qu'ils affrontent. Ainsi, à un système perçu, à l'origine, uniquement sous l'angle de garantie de ressources se couple désormais une visée d'insertion professionnelle qui se traduit par l'instrumentalisation de la protection sociale et la conjonction de la réintégration des sans emploi sur le marché du travail à l'aide au revenu.

Quelles que soient leurs caractéristiques structurelles, les systèmes de protection sociale européens sont tous confrontés à un certain nombre de difficultés similaires qui les plongent dans une situation délétère. Nous assistons, depuis les années 1980, à une véritable **crise de la protection sociale** [Palier et Viossat, 2001a] (Section 1), expression d'une cohérence interne en décalage avec la cohérence externe requise. Afin de surmonter les obstacles actuels et s'adapter aux challenges à venir, il apparaît indéniable **de réformer les systèmes** (Section 2) pour qu'ils puissent réaliser la cohérence institutionnelle dont ils ont besoin pour assurer leur pérennité.

²⁰¹ En moyenne, le taux de croissance du PIB réel dans l'UE 15 est passé, entre 1994 et 2000, de 2,7 % à 3,8 %. Il est passé sous la barre des 2 % entre 2001 et 2005 (sauf en 2004 où il a atteint 2,3 %) et amorce une légère remontée depuis 2006 (2,8 % à cette date ; 2,7 % prévus en 2007 et 2,2 % prévus en 2008 et 2009). En UE 25 et en UE 27, le taux de croissance du PIB réel est passé de 2,9 % en 1998 à 3,9 % en 2000, a baissé jusqu'à 1,2 % en 2002, puis est remonté à 3 % en 2006 et devrait, selon les prévisions, être de 2,9 % en 2007 et de 2,4 % en 2008 et 2009. Sur la même période, le taux de croissance de l'emploi reste bas en UE 15 : il est négatif de 1992 à 1994 (- 1,3 % en 1992, puis - 1,6 % en 1993 et - 0,1 % en 1994), positif mais faible depuis 1995 avec un maximum à 2,2 % en 2000 (0,8 % en 1995, 1 % en 1997, 1,8 % en 1999, 1,4 % en 2001 et 2006, 0,5 % en 2002 et 2003 et 0,9 % en 2004 et 2005). En UE 25 et en UE 27, ce taux de croissance est passé de 0,5 % en 1996 à 1,8 % en 2000, puis a baissé jusqu'en 2002 (0,4 % en UE 25 et - 0,3 % en UE 27) avant de remonter à partir de cette date pour atteindre 1,6 % en 2006. Le taux de chômage, quant à lui, stagne, en UE 15, à près de 8-9 % depuis le début des années 90, avec une pointe à 10,4 % en 1994. Il s'est en effet maintenu entre 1993 et 1998, passant de 10 % à 9,8 %, puis il a commencé à diminuer progressivement à partir de 1999 (8,5 %) pour atteindre 7,2 % en 2001, est remonté à 8 % en 2003 et a baissé depuis pour s'établir à 7,7 % en 2006. En UE 25, ce taux est passé de 9,4 % en 1998 à 8,2 % en 2006 et, en UE 27, il est passé, entre 2000 et 2006, de 8,7 % à 8,2 % (*Source* : Eurostat). Enfin, le taux d'inactivité est resté globalement stable aux alentours de 30 % en Europe : il est passé, en UE 15, de 32,7 % en 1992 à 30,8 % en 2000 et à 28,4 % en 2006 ; en UE 25, il est passé de 32,3 % en 1997 à 31 % en 2002 et à 29,4 % en 2006 ; et en UE 27, il est passé de 31,4 % en 2000 à 29,8 % en 2006 (*Source* : calculs de l'auteur à partir des données d'Eurostat sur l'évolution du taux d'activité).

SECTION 1 : LA PROTECTION SOCIALE EN CRISE

Les systèmes de protection sociale européens sont, dans leur ensemble, soumis à une crise financière, à laquelle s'ajoutent une crise d'efficacité et une crise de légitimité [Rosanvallon, 1981, 1995 ; Richez-Battesti, 1994], ainsi qu'une crise institutionnelle [Jallade, 1992]. La protection sociale se trouve en effet dans une impasse financière, car il s'agit de financer des systèmes de plus en plus coûteux avec des ressources amoindries ou qui n'évoluent plus guère et des sources de financement qui se tarissent. Dans le même temps, l'efficacité et l'efficience de ces systèmes sont mises à mal du fait de l'incapacité de ces derniers de répondre aux différents objectifs qu'ils s'étaient fixés au départ, autrement dit ceux pour lesquels ils ont été créés. Ce défaut est à l'origine de la perte grandissante de légitimité et donc de la crise institutionnelle qu'ils subissent. Ce constat est surtout manifeste pour les systèmes du régime chrétien-démocrate. Fondés sur le principe de solidarité professionnelle – et donc sur la qualité des références d'emploi – qui vise à sauvegarder le niveau de vie, ces systèmes sont particulièrement concernés par la crise d'adaptation de la protection sociale parce qu'ils tendent à reproduire les inégalités du marché du travail. Le régime chrétien-démocrate répond donc mal aux nouveaux besoins créés par l'alternance observée (et future) entre période de chômage et période d'emploi précaire, ainsi qu'à l'émergence de besoins générés par l'instabilité familiale qui remet en question la logique des droits dérivés.

A) L'impasse financière

La crise des systèmes de protection sociale est essentiellement due à la charge financière que font supporter le chômage et l'inactivité sur les budgets sociaux, tant par la raréfaction des ressources qu'entraîne une baisse du nombre de contributeurs, consécutive à la hausse du nombre de personnes sans emploi, que par l'inexorable progression des dépenses dévolues au financement de systèmes dans lesquels de plus en plus d'individus se retrouvent. Cette crise est également le résultat de la compression des budgets publics de la part de la plupart des gouvernements des pays européens, compression qui impose à l'État de réduire les sommes qu'il consacre au financement de la protection sociale – ou, en tous cas, de maintenir les dépenses à un niveau acceptable, à savoir celui d'un rythme de progression compatible avec le rythme de la croissance. Les systèmes de protection sociale se trouvent ainsi confrontés à un problème quasi insoluble : ils coûtent en effet de plus en plus chers à financer, alors que dans le même temps les

sources de financement s'amenuisent. Cette évolution contrastée des recettes et dépenses de protection sociale est à relier aux changements intervenus dans la sphère du travail et sur le marché du travail ; elle est en effet à interpréter comme la manifestation des transformations de l'emploi.

1. L'évolution asymétrique des recettes et des dépenses de protection sociale

Les dépenses et les recettes de protection sociale ont, au cours des vingt dernières années, considérablement augmenté en Europe. Seulement, leurs évolutions respectives ne se sont pas faites dans des proportions identiques, notamment parce que la crise a freiné le rythme de progression des recettes alors qu'elle a en même temps contribué à accélérer celui des dépenses. Ce décalage entre le taux d'augmentation des dépenses de protection sociale et celui des recettes pose bien évidemment problème, surtout pour l'avenir des systèmes.

a) Des dépenses et des recettes qui ne croissent pas au même rythme

Face à des dépenses qui progressent inexorablement, les recettes ne peuvent plus suivre. Ainsi, bien que la part des recettes de protection sociale dans le PIB soit, en moyenne dans l'UE 15, encore à l'heure actuelle plus élevée que la part des dépenses de protection sociale, le rythme de croissance des recettes est, depuis les années 90, plus faible que celui des dépenses. Le prolongement de cette tendance risque à l'avenir de plonger la protection sociale dans un inextricable dilemme, à savoir disposer de systèmes toujours plus coûteux malgré des financements dont les sources vont fatalement finir par s'épuiser.

1 – L'inexorable progression des dépenses. Dans toute l'Europe, les dépenses sociales n'ont cessé de croître depuis le début des années 1980. Alors qu'elles représentaient 24,3 % du PIB de l'UE en 1980, elles culminent, en 1993, à 28,7 %²⁰². La période 1980-1994 a été celle d'une phase de fort accroissement des dépenses sociales, car celles-ci augmentent plus que proportionnellement à la croissance du PIB par tête, faisant dès lors de ces dernières des biens « supérieurs » et non plus des biens « normaux » [Peracchi, 1998]. Elles amorcent cependant une légère baisse à partir du milieu des années 90 pour tomber à 26,9 % en 2000, mais sont remontées progressivement depuis pour atteindre 27,6 % du PIB dans l'UE 15 en 2004 (26,6 % en 2000 et

²⁰² *Source* : Eurostat.

27,3 % en 2004 dans l'UE 25)²⁰³ [cf. graphique 1]. Cette progression est essentiellement due à l'accroissement des dépenses de santé et des dépenses vieillesse. Elle est également le fruit des mauvais chiffres de l'emploi et du coût qu'occasionne le chômage.

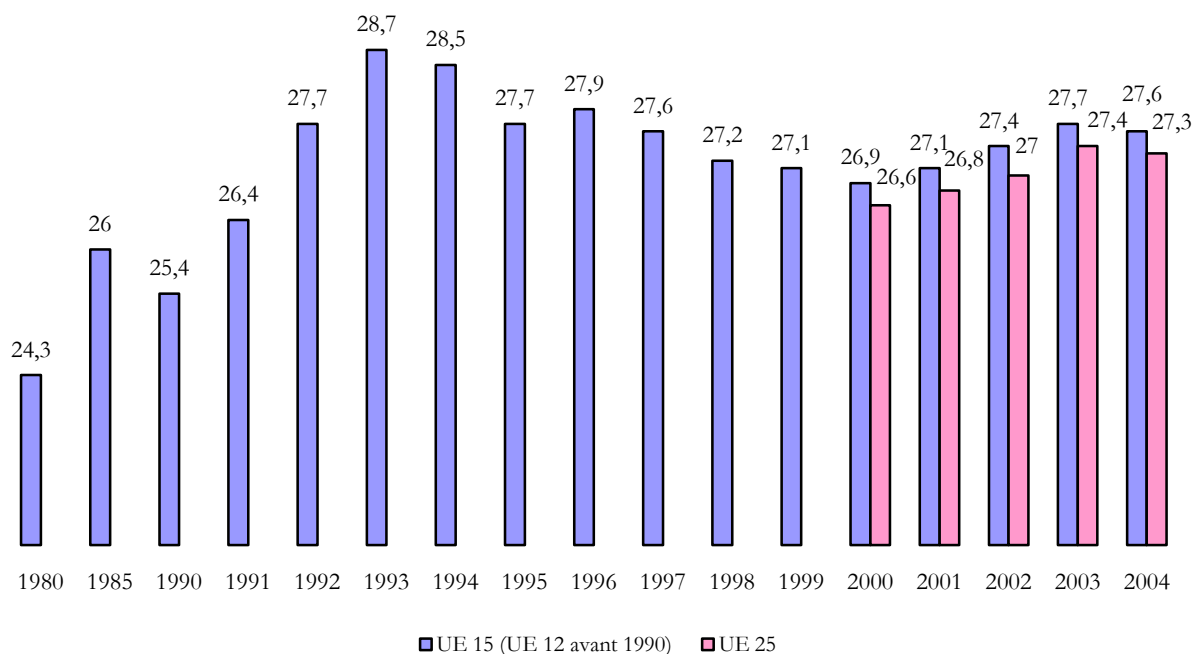
Évolution globale des dépenses de protection sociale. L'évolution des dépenses de protection sociale est marquée par trois phases en UE. Tout d'abord, une première phase de très forte progression, qui s'étale sur la période 1980-1993 (+ 18,1 %). Ensuite, une seconde phase, qui va de 1994 à 1999, où apparaît une légère diminution de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB (- 4,9 %). Enfin, une dernière phase, qui démarre à l'orée des années 2000, et qui voit leur recrudescence (+ 2,6 % pour l'UE 15 et l'UE 25 de 2000 à 2004)²⁰⁴. Sur la période 1990-2004, les dépenses de protection sociale ont ainsi cru d'environ 16,5 % en UE 15 et ont augmenté de 8,7 % entre 1990 et 2004 (+ 2,6 % en UE 15 et en UE 25 entre 2000 et 2004) [cf. graphique 2]. Cette tendance globale fait cependant fi des variations très inégales d'une année sur l'autre, le début des années 90 (1990-1993) étant notamment marqué par une forte progression annuelle des dépenses sociales (de l'ordre de 4,15 % en moyenne²⁰⁵). Elle masque également les différences parfois importantes qui peuvent exister entre pays de l'UE [cf. graphique 3].

²⁰³ *Source* : Eurostat.

²⁰⁴ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat.

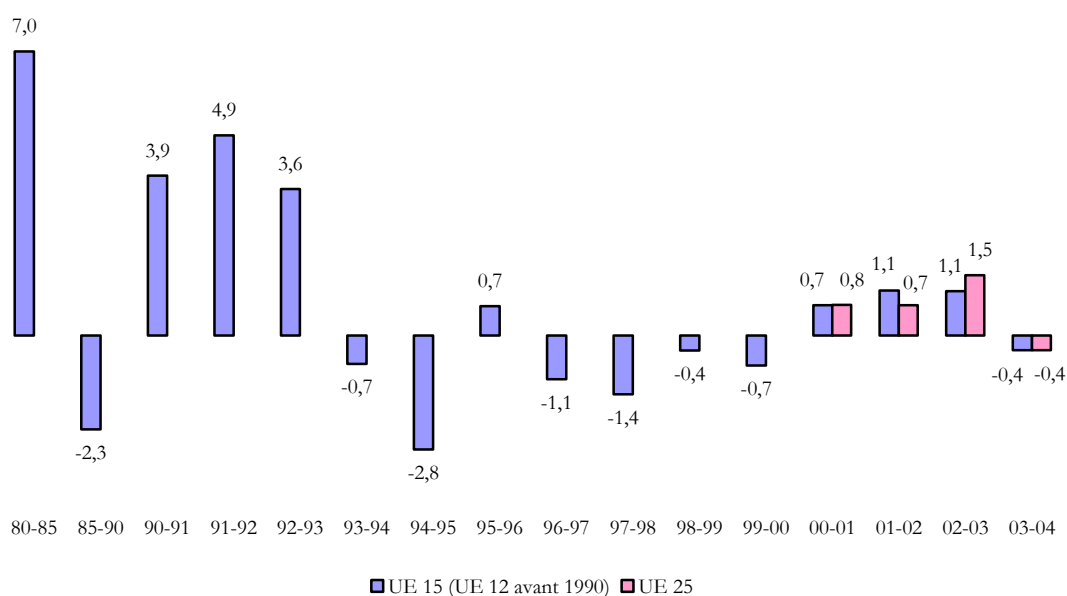
²⁰⁵ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat.

Graphique 1 : Évolution de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB (en %) dans l'UE 15 (1980-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)



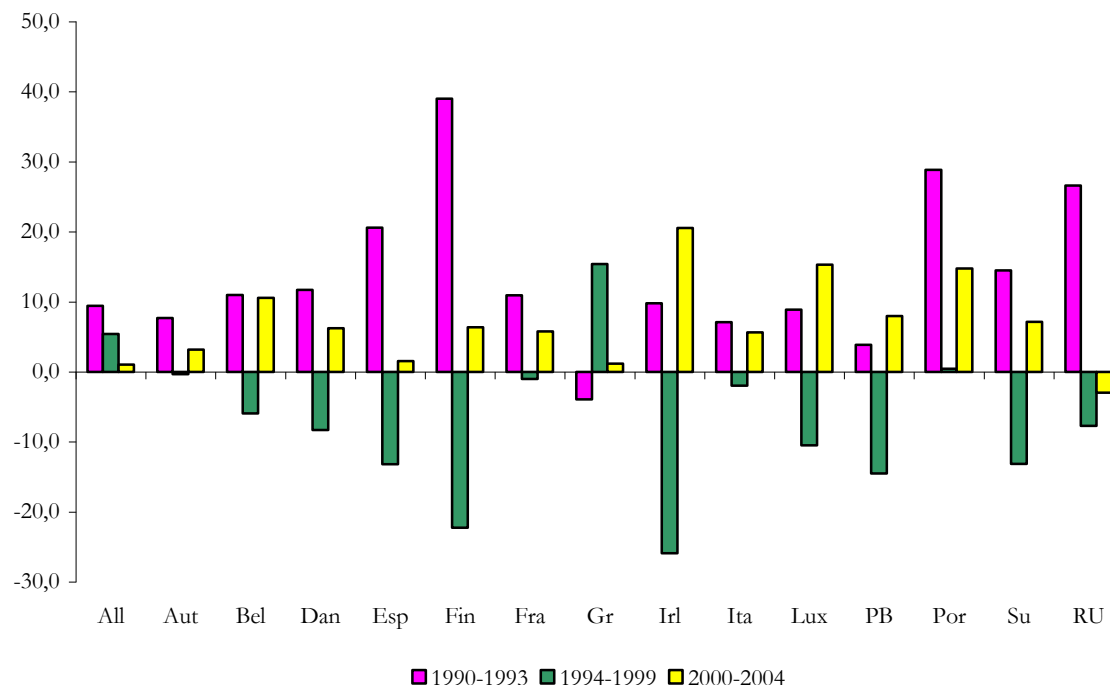
Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

Graphique 2 : Variation annuelle (en %) de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1980-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

Graphique 3 : Évolution (en %) de la part des dépenses de protection sociale entre 1990 et 2004 dans les 15 pays de l'UE 15



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

À l'origine de la forte croissance des dépenses de protection sociale : l'explosion des dépenses de santé/maladie, des prestations vieillesse et des indemnités de chômage. Dans des pays développés tels que les nôtres, dans lesquels le niveau de protection sociale est très élevé et où les exigences en matière de couverture des risques et de prestations sociales sont fortes, les dépenses sociales ont une propension à croître plus rapidement que les recettes, et ce pour trois raisons principalement : d'une part, parce que l'existence d'un chômage de masse entraîne des pertes de recettes alors que les dépenses continuent d'augmenter²⁰⁶ ; d'autre part, parce qu'il y a une tendance – apparemment irréversible – à la hausse des dépenses de santé²⁰⁷ ; enfin, parce qu'il y a une dégradation du rapport entre cotisants et retraités²⁰⁸.

²⁰⁶ Le chômage de masse aboutit en effet à ce que le nombre de cotisants soit toujours plus restreint à mesure que le chômage augmente (car les chômeurs ne cotisent pas ou plus), alors que dans le même temps les recettes nécessaires pour financer les prestations sociales (minima sociaux, indemnisation du chômage, par exemple) sont de plus en plus importantes (le nombre de bénéficiaires s'accroît).

²⁰⁷ Les dépenses de santé sont principalement dues au vieillissement de la population, au progrès de la médecine, ainsi qu'aux exigences croissantes en matière de soins médicaux (la population demande beaucoup plus de soins quand le pays se développe et lorsque le niveau de vie croît).

²⁰⁸ La dégradation de ce rapport résulte de la conjonction de deux phénomènes : 1) le vieillissement démographique (effondrement de la fécondité couplé à l'augmentation de la durée de vie moyenne) ; 2) une tendance au

2 – Un rythme de croissance des recettes moins élevé que celui des dépenses. Bien que les recettes demeurent supérieures aux dépenses de protection sociale, le solde se réduit un peu plus chaque année, à la fois parce que les ressources deviennent de plus en plus difficiles à « capter » et parce que les dépenses évoluent indépendamment des recettes. Les évolutions passées montrent que, jusqu'à une période très récente, les recettes ont globalement toujours réussi à se maintenir à un niveau plus élevé que celui des dépenses. Les chiffres les plus récents indiquent cependant que cette tendance n'est pas reproductible à l'infini et que la protection sociale devrait connaître de très sérieuses difficultés de financement dans les prochaines années, du fait de recettes qui devraient ne plus guère trop augmenter.

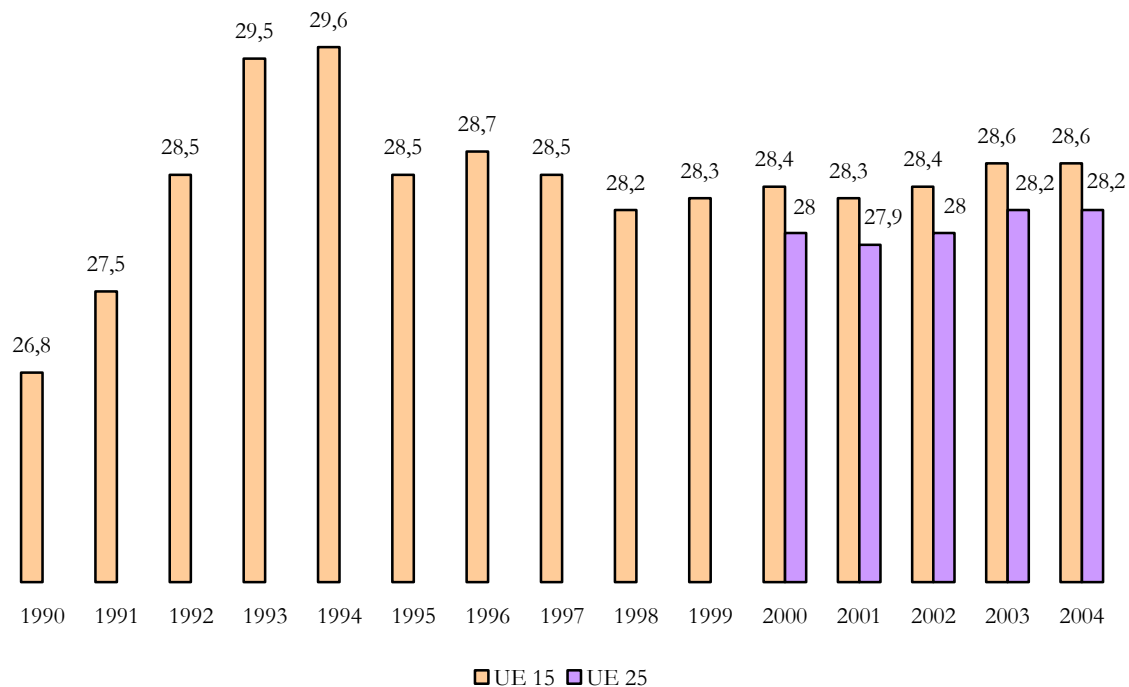
Les tendances passées. Comme les dépenses, les recettes de protection sociale ont augmenté assez fortement sur la période 1990-2004. Alors qu'elles étaient équivalentes à 26,8 % du PIB de l'UE 15 en 1990, elles passent à 29,6 % en 1994, chutent à 28,2 % en 1998, puis remontent progressivement pour atteindre 28,6 % en 2003 (28 % en 2000 et 28,2 % en 2003 en UE 25)²⁰⁹ [cf. graphique 4]. Elles ont ainsi crû, dans l'UE 15, de 6,7 % entre 1990 et 2004²¹⁰ (+ 0,7 % entre 2000 et 2004 en UE 15 et en UE 25) [cf. graphique 5].

raccourcissement de la durée de vie active (la hausse de la durée des études et la baisse de la durée de vie active se conjuguent alors pour donner naissance à cette tendance).

²⁰⁹ *Source* : Eurostat.

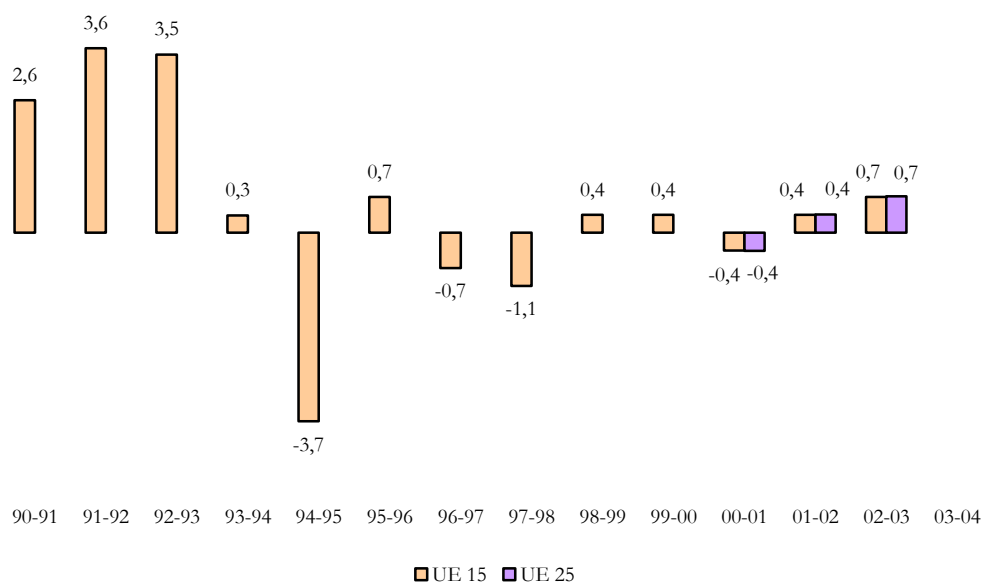
²¹⁰ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat

Graphique 4 : Évolution de la part des recettes de protection sociale dans le PIB (en %) dans l'UE 15 (1990-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

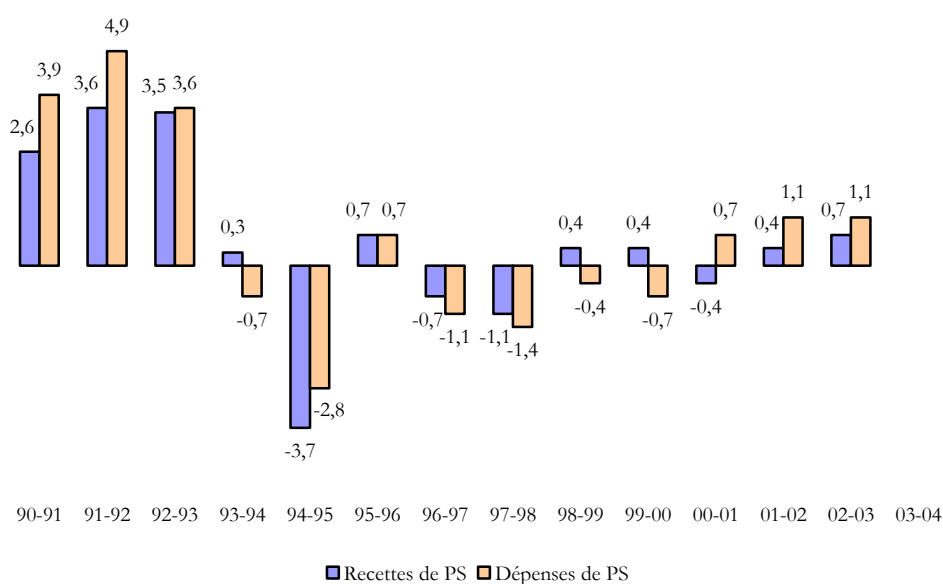
Graphique 5 : Variation annuelle (en %) de la part des recettes de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

La progression recettes de protection sociale est, dans l'ensemble, parallèle à celle qu'ont connu les dépenses et, d'une année sur l'autre, la variation de la part des recettes de protection sociale dans le PIB suit à peu de choses près la variation de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB : généralement, quand les dépenses augmentent, les recettes augmentent elles aussi, bien que ce soit dans une moindre mesure ; quand les dépenses diminuent, les recettes ne baissent pas forcément ou alors moins que proportionnellement [cf. graphique 6]. Sur la période 1990-2004, les dépenses ont toutefois augmenté de 8,7 % en UE 15, ce qui indique qu'elles ont progressé à un rythme plus élevé que celui des recettes, qui ont crû quant à elles de 6,7 % sur la même période²¹¹. Le taux annuel moyen de croissance des dépenses a en effet été de 0,6 % alors que celui des recettes n'a été que de 0,46 % sur la période considérée²¹². Bien que la part des recettes de protection sociale dans le PIB est toujours demeurée légèrement supérieure à la part des dépenses de protection sociale dans le PIB de l'UE depuis le début des années 90 [cf. graphiques 7 et 8], ce déphasage entre le rythme d'évolution des recettes et celui des dépenses indique les limites d'une progression non maîtrisée des dépenses, incompatible de toute façon avec des recettes qui n'augmenteront certainement plus beaucoup dans les années à venir.

Graphique 6 : Comparaison de la variation annuelle (en %) de la part des recettes et de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)

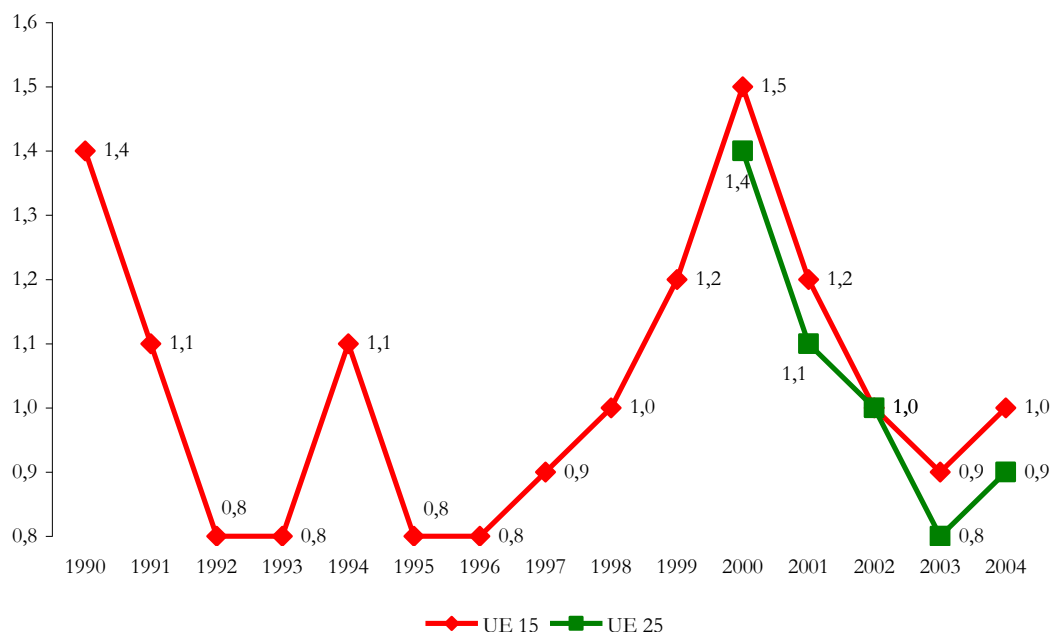


Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

²¹¹ Source : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat.

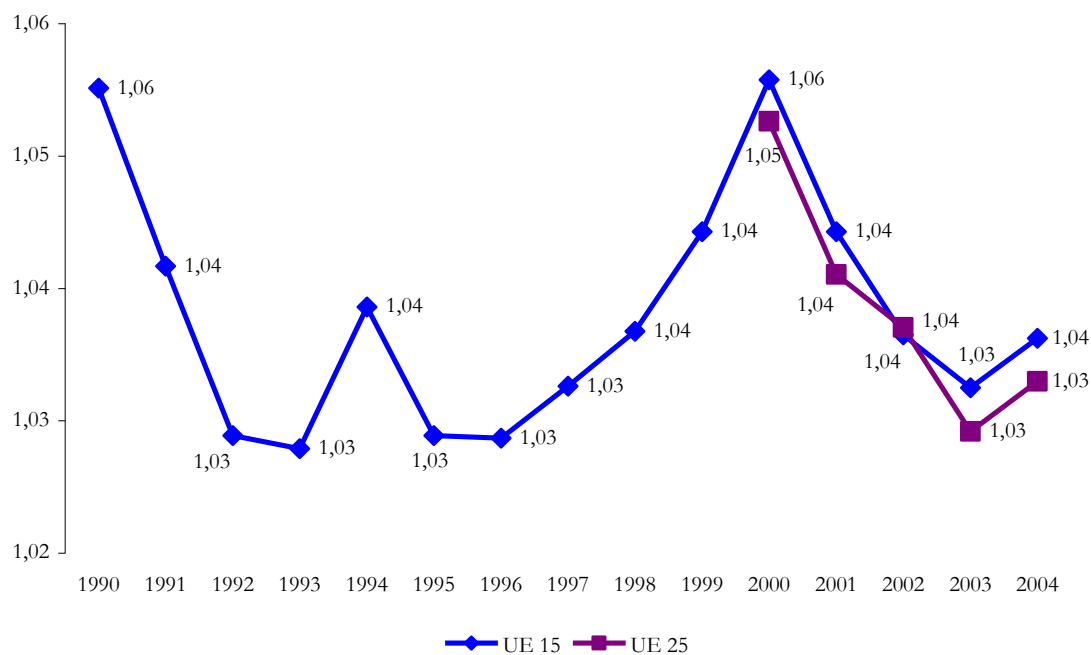
²¹² Source : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat.

Graphique 7 : Évolution du différentiel (en points de %) entre la part des recettes et la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

Graphique 8 : Évolution du ratio entre la part des recettes et la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)



Source : auteur à partir des données fournies par Eurostat

Des recettes de protection sociale qui ne devraient plus guère augmenter dans les prochaines années. Alors que leur part dans le PIB s'est quasiment constamment accrue depuis les années 90, les recettes ne devraient vraisemblablement plus énormément croître dans le futur, et ce pour trois raisons principalement. Tout d'abord, parce qu'elles ont déjà atteint des seuils élevés dans la majorité des pays de l'UE, seuils très souvent considérés comme excessifs, voire intolérables par les élites intellectuelles et politiques. Ensuite, car la concurrence fiscale à laquelle se livrent les pays de l'UE avec les économies du reste du monde, mais également entre eux, se concrétise par la limitation des taux de prélèvements obligatoires, ce qui conduit à une contraction des ressources. Par ailleurs, la persistance d'une croissance économique faible réduit les capacités de ponction fiscale sur la valeur ajoutée des entreprises et sur les revenus des ménages. Les recettes ont donc toute chance de connaître une nette décélération de leur taux de croissance, voire de diminuer. Or, il n'est pas évident que les dépenses puissent se caler sur cette tendance prévisible des recettes. Il est même au contraire assez probable qu'elles continuent d'augmenter sous l'effet notamment des demandes sociales non encore satisfaites des populations des nouveaux pays adhérents, et ce malgré l'obligation de maîtrise des finances publiques affirmée par les différents traités instituant et consolidant l'UE et qui pousse à une constriction des dépenses publiques. Le décalage entre recettes et dépenses risque *in fine* de s'aggraver dans les toutes prochaines années.

b) Causes et conséquences de ces évolutions dissymétriques

La dissymétrie entre l'évolution des dépenses de protection sociale et l'évolution des recettes de protection sociale est en grande partie imputable à la crise économique survenue au début des années 1970. Leur croissance continue pendant les décennies 80 et 90 a plongé les systèmes dans une difficulté sans précédent, celle de réussir à faire encore mieux avec toujours moins de moyens. Il apparaît évident que cette tendance n'est pas reproductible *ad vitam aeternam*.

1 – Les principales raisons du décalage grandissant entre recettes et dépenses. Si l'on peut aisément comprendre que les recettes stagnent sous l'effet de la crise, il est par contre plus difficile de saisir les motifs pour lesquels les dépenses ne s'alignent pas en conséquence. Pourquoi en effet, dans ce contexte crisique, au lieu de chercher à combler l'écart qu'elles accusent avec des recettes diminuées, celles-ci persistent à un niveau élevé et tendent même à croître alors que lesdites recettes ne suivent pas ? Certaines théories ont tenté d'apporter des éléments de réponse à ce phénomène qui défie l'hypothèse de rationalité de comportement des

agents économiques en mettant l'accent sur les causes possibles de l'élévation invétérée des dépenses publiques.

Un facteur central : la crise économique et son prolongement. Surgie pendant la décennie 70, la crise économique n'en finit pas de perdurer. Elle se traduit en tout premier lieu par un taux de croissance atone. Relativement élevé dans les années 50 et 60, celui-ci fluctue en effet aux alentours de 2 à 3 % par an depuis le milieu des années 70, et sa progression est demeurée plutôt faible sur les trente dernières années, de l'ordre de 2 à 2,5 % en moyenne dans l'UE 15²¹³. La crise a provoqué une contraction des recettes, mais s'est aussi soldée par l'expansion des dépenses afin de répondre aux besoins sociaux qu'elle suscite. On peut alors établir un parallèle entre l'évolution de l'activité économique et celle des recettes et des dépenses. Les dépenses de protection sociale ont en effet augmenté, entre 1990 et 2004, de 8,7 % en UE 15 (2,6 % entre 2000 et 2004 en UE 25) et les recettes de protection sociale de 6,7 % sur la même période (0,7 % entre 2000 et 2004 en UE 25)²¹⁴ pendant que, dans le même temps, l'activité économique approchait tant bien que mal un rythme de croissance poussif de 2,1 %²¹⁵. La durée de la crise économique a donc contribué à l'amplification de la « crise » de la protection sociale. Par exemple, en UE 15, le rapport entre le taux de croissance des dépenses de protection sociale et le taux de croissance économique est passé de 2,176 en 1996 à 1,079 en 2000, tandis que le rapport entre le taux de croissance des recettes de protection sociale et le taux de croissance économique est passé, dans le même temps, de 2,353 à 1,287²¹⁶. Cela veut dire tout simplement que, entre 1996 et 2000, le ralentissement du rythme de la progression des dépenses de protection sociale comparativement à l'évolution du PIB a été très peu supérieur au ralentissement du rythme de la progression des recettes de protection sociale comparativement à l'évolution du PIB, ce qui signifie que la moindre croissance des dépenses a été à peine plus marquée que la moindre

²¹³ Le taux moyen de croissance du PIB réel s'établit à 4,6 % entre 1970 et 1973, puis chute à 2,5 % de 1973 à 1979, 2,3 % de 1979 à 1989 et à 2,1 % de 1989 à 2000. Le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant, quant à lui, est passé de 4 % sur la période 1970-1973, à 2,1 % de 1973 à 1979, 2 % de 1979 à 1989, puis à 1,8 % de 1989 à 2000 (*Source* : Statistiques rétrospectives de l'OCDE 1970-2000).

²¹⁴ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données d'Eurostat. Les dépenses de protection sociale sont passées, en UE 15, entre 1990 et 2004, de 25,4 % du PIB à 27,6 % du PIB. Elles étaient égales à 27,7 % en 1995 et à 26,9 % en 2000. En UE 25, elles sont passées de 26,6 % en 2000 à 27,3 % en 2004. Les recettes de protection sociale sont passées, en UE 15, entre 1990 et 2004, de 26,8 % à 28,6 % du PIB. Elles étaient égales à 28,5 % en 1995 et à 28,4 % en 2000. En UE 25, elles sont passées de 28 % en 2000 à 28,2 % en 2004 (*Source* : eurostat).

²¹⁵ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par l'OCDE. N.B. : le recours aux chiffres publiés par l'OCDE est un choix « de moindre mal » car Eurostat ne donne pas de chiffres sur la croissance du PIB réel en UE 15, en UE 25 et en UE 27 avant 1996.

²¹⁶ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat. Alors que, en UE 15, le taux de croissance du PIB réel (TCPR) était de 1,7 % en 1996, celui des dépenses de protection sociale (TCDPS) et celui des recettes de protection sociale (TCRPS) étaient, respectivement à la même date, de 3,7 % et de 4 %. En 2000, le TCPR était de 3,8 %, le TCDPS de 4,1 % et le TCRPS de 4,7 %, et en 2003, le premier était de 1,2 % tandis que le second était de 1 % et le troisième de 0,4 %.

augmentation des recettes sur la période considérée²¹⁷. Le ratio « volume des dépenses/volume des recettes » a quant à lui très légèrement augmenté en UE 15, passant de 0,9494 en 1990 à 0,9498 en 2000, mais il est plus important depuis le début des années 2000 et peut être estimé à 0,9658 en 2004²¹⁸. Nonobstant le rôle indéniable de la crise économique et de sa prolongation au cours des années 80-90, il est également possible d'avancer quelques éléments théoriques pour expliquer la hausse des dépenses sociales.

Les explications théoriques de la croissance des dépenses publiques. De nombreuses théories ont tenté de fournir un cadre pertinent d'analyse explicative des causes plausibles de l'augmentation des dépenses publiques. Il en est ainsi de la loi de Wagner [1867], de la thèse de l'effet de déplacement de Peacock et Wiseman [1961], ou encore de celle de la productivité différentielle avancée par Baumol [1965]. La première repose sur le principe que l'industrialisation de la société conduit à l'augmentation de l'intervention de l'État et donc de la part des dépenses publiques dans le revenu national²¹⁹. Au fur et à mesure que l'industrialisation se poursuit, les dépenses publiques représentent donc une part de plus en plus élevée de la richesse nationale. La seconde précise que la survenance impromptue d'événements exogènes conduit l'État à accroître son rôle dans la vie économique. Or, une fois passés ces événements, le rôle de l'État ne faiblit pas et les dépenses publiques ne reviennent donc pas à leur niveau antérieur. Il existe ainsi un « effet de cliquet » des dépenses publiques, car il est plus facile pour un gouvernement d'augmenter les dépenses, de créer de nouvelles administrations et de mettre en œuvre des politiques publiques que de les supprimer²²⁰. Enfin, la troisième fait état de la faiblesse des gains de productivité dans

²¹⁷ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat. Le faiblissement de la croissance des dépenses de protection sociale comparativement au taux de croissance du PIB est, entre 1996 et 2000 en UE 15, de l'ordre de 50,4 % (le rythme de progression des dépenses a été divisé par 2,02 : 2,176/1,079) alors que le faiblissement de la croissance des recettes de protection sociale comparativement au taux de croissance du PIB est, sur la même période, seulement de l'ordre de 45,3 % (le rythme de progression des recettes a en effet été divisé par 1,83 : 2,353/1,287).

²¹⁸ *Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat. Pour l'UE 25, ce ratio va passer de 0,952 en 2000 à 0,967 en 2004. Ce ratio est calculé à partir des chiffres des dépenses de protection sociale en millions d'euros courants. Si l'on effectue le calcul à partir des millions d'euros constants aux prix de 1995, on obtient, pour l'UE 15, un ratio, qui passe de 0,9598 en 1991 à 0,9498 en 2000 et qui peut être estimé à 0,9658 en 2004.

²¹⁹ L'économiste allemand Adolph Wagner a avancé, dès la fin du XIX^e siècle, que le progrès économique s'accompagnerait d'une augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB, en raison du développement de nouveaux besoins pour le bon fonctionnement de l'économie (infrastructures, réglementations, services publics urbains), et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé, et plus généralement, la prévention de tous les risques. La « loi de Wagner » postule que les dépenses publiques augmentent plus rapidement que le revenu car l'industrialisation et l'urbanisation conséquente conduisent à multiplier les dépenses d'administration générale, d'infrastructure, d'éducation et d'action sociale.

²²⁰ Peacock et Wiseman [1961] se sont attachés à spécifier les ressorts de la croissance des dépenses publiques à partir de l'influence d'événements exceptionnels. Si la croissance des dépenses publiques est longue, la vitesse à laquelle celle-ci s'effectue ne l'est pas et elle se réalise à travers des hausses rapides suivies de paliers. Dans une société donnée, la demande d'intervention publique est latente, qu'elle porte sur la redistribution, la protection de l'environnement, la formation, etc. À l'encontre de cette première tendance, on relève une forte résistance à la hausse

les divers secteurs de l'administration publique (éducation, santé, culture,...), comparativement aux forts gains de productivité dégagés dans l'industrie. L'État fournit en effet essentiellement des « services de main d'œuvre » qui, contrairement aux activités des entreprises privées, sont plus gourmands en travail qu'en capital. Alors que les firmes du secteur privé sont vouées à produire à des coûts toujours moindres afin de demeurer compétitives, le secteur public, non soumis quant à lui à cette exigence, tend à l'inverse à faire supporter une charge toujours plus importante à la collectivité afin de maintenir la qualité de ses prestations²²¹. On pourrait également citer la théorie des biens collectifs²²², qui explique la croissance de la part des dépenses d'État dans l'activité

des prélèvements publics, les contribuables entendant limiter l'effort qui leur est demandé. Il existe donc un écart potentiel entre la croissance de la demande et celle des prélèvements obligatoires qui agit logiquement comme un facteur de rationnement de la précédente. En l'absence de circonstances exceptionnelles, cette tendance à la croissance des dépenses publiques ne peut se matérialiser et seule l'augmentation des impôts permet à l'État d'entreprendre de nouvelles dépenses. Au cours d'une période donnée, les contribuables ont en tête une charge fiscale tolérable. En temps normal, cette charge fiscale ne peut pas être bouleversée et la progression des dépenses de la Puissance Publique rencontre alors des obstacles difficilement surmontables. En revanche, lors des périodes de crise économique ou de guerre, on constate une plus grande tolérance à une charge fiscale alourdie (les citoyens acceptent que l'État intervienne davantage). Toutefois, lorsque la crise est terminée, les dépenses publiques ne reviennent pas à leur niveau de départ : elles augmentent par sauts successifs et non de manière régulière et ne reculent jamais. Ainsi, la « tolérance fiscale » des contribuables est modifiée car la population s'est dès lors accoutumée à un taux d'imposition qu'elle jugeait intolérable auparavant, notamment parce que les guerres et les crises provoquent de nouvelles dépenses publiques sur le long terme (prise en charge d'invalides, d'exclus, reconstruction,...).

²²¹ La thèse de William Baumol affirme que si certaines activités ne peuvent économiser du travail autant que d'autres, et s'il est nécessaire de rémunérer ce travail à peu près de la même manière quel que soit le secteur où il est mobilisé, alors le coût de ses attributs augmentera plus vite que d'autres et elles absorberont donc une part croissante du revenu national. L'objectif initial des travaux de Baumol n'était pas d'expliquer la croissance des dépenses publiques mais les difficultés de gestion de certains secteurs, ce qui explique que sa théorie part d'une définition de trois secteurs d'activité qui se distinguent par le rythme d'évolution de leur productivité : tout d'abord, le secteur « dynamique » (agriculture, industrie, télécommunications et services rendus aux entreprises) à fort gains de productivité ; ensuite, le secteur « stagnant » (administration et entreprises publiques, service aux particuliers, bâtiment) définit par l'absence de gains de productivité ; enfin, le secteur de « stagnation asymptotique » (secteur mixte qui rassemble des activités qui au départ sont dynamiques et à forts gains de productivité mais qui se déplacent vers des composantes à productivité constante). Il existe donc globalement deux types d'activités : celles qui réalisent des gains de productivité et celles où il est pratiquement impossible d'économiser le travail utilisé au cours du temps alors même que ces activités se sont largement développées ces dernières années (c'est le cas, par exemple, de la formation, de la santé ou encore de la culture, activités dans lesquelles les gains de productivité sont faibles voire inexistant, alors qu'ils existent dans le reste de l'économie). Le secteur de l'économie qui capte les gains de productivité en fera bénéficier ses salariés qui verront leur rémunération augmenter. À partir de ce moment là, les responsables des secteurs ne bénéficiant d'aucuns gains de productivité sont en présence d'une alternative simple : soit ils augmentent les rémunérations (auquel cas leurs coûts de production augmentent inévitablement), soit les demandeurs de services sont prêts à acheter le service à un prix relatif croissant (l'équilibre est alors maintenu) ou alors ils s'en détournent (l'activité n'est plus viable). Baumol retient la dernière hypothèse pour le long terme, à savoir que ces activités ne pourront donc subsister et répondre à des demandes sociales latentes que si elles sont financées d'une autre manière, par exemple par l'impôt. Baumol remarque ainsi qu'une part centrale des interventions croissantes de l'État a porté sur des activités telles que l'Éducation, la Santé, le Bien-être, la Culture, c'est-à-dire des activités où les gains de productivité sont faibles sinon absents. Ceci explique donc l'emprise croissante de l'intervention publique sur un certain nombre d'activités où les gains de productivité sont symétriquement plus faibles que dans les autres, et le coût de ces activités croissant.

²²² Cette théorie est fondée qui est fondée sur une distinction entre les biens consommés par les individus (les biens divisibles) et ceux utilisés par l'ensemble de la société (les biens indivisibles : infrastructures et services publics). La différence entre les deux types de biens provoque une distinction entre une demande individuelle (prise en charge par l'économie de marché) et une demande socialisée (prise en charge par l'État).

économique globale à partir de la mise à jour d' « externalités négatives »²²³. De leur côté, les économistes du *Public Choice* (ou économistes du Choix public) ne sont pas en reste et se singularisent par la véhémence de leurs propos sur les abus directement liés à l'existence d'un « marché politique ». L'École de Virginie a apporté sa pierre à l'édifice théorique en montrant que les choix en matière budgétaire sont le fruit de processus de décisions politiques « intéressées ». Buchanan et Tullock [1962], par exemple, ont focalisé une grande partie de leurs travaux sur les processus électoraux, développant une vision organique de l'État et affirmant que les consommateurs révèlent leurs préférences davantage au travers leur vote pour un parti que par l'affectation de leurs dépenses²²⁴. Pour sa part, la théorie de l' « électeur médian », formulée par Downs [1957], a permis de comprendre que les hommes politiques ne visent pas à contenter tout le monde mais à satisfaire quasi exclusivement le segment de la population électorale qui est acquis à la cause de leur programme et qu'en conséquence ils ciblent prioritairement leurs actions envers ceux qui sont susceptibles de voter pour eux²²⁵. Or, dans un système démocratique, la structure du « marché politique » est caractérisée par la concentration de la majorité de l'électorat au centre de l'échiquier politique : les dépenses publiques sont ainsi amenées à croître assez

²²³ Les externalités négatives sont en effet une cause des défaillances de l'économie de marché qui implique que la part de la demande socialisée augmente au détriment de la demande individuelle.

²²⁴ Buchanan et Tullock sont des théoriciens de l'approche individualiste en finances publiques qui réintègrent l'État dans le cadre de l'analyse néoclassique des marchés et dont le champ d'étude est la production publique (réglementation, subventions ou fourniture directe de biens et services) et ses effets. Pour eux, l'État est un simple agent de production de biens qui, pour des raisons techniques, ne peuvent pas être produits par le marché. L'explication de la croissance des dépenses publiques par une théorie de la demande de la part des consommateurs bute, selon eux, sur un problème de fond, à savoir que ces dépenses ne correspondent pas à des choix effectués par les consommateurs sur des marchés, mais à des allocations fournies par les administrations publiques grâce aux prélèvements obligatoires. Ainsi, les consommateurs dévoilent leurs préférences non pas par l'affectation de leurs dépenses mais par leur vote pour tel ou tel parti politique. Ceci explique pourquoi les analyses des économistes de l'école du *Public Choice* se sont focalisées sur l'offre, sur les prises de décisions dans les administrations et sur les processus électoraux. En fait, l'économie publique est reconstruite en intégrant l'analyse de la décision politique et en considérant que l'État n'est pas un « despote bienveillant ». Selon les théoriciens de cette école, il est en effet nécessaire de réfuter la fiction qui représente l'État comme un agent unique appliquant une rationalité supérieure à celle du marché. L'État apparaît au contraire comme étant traversé par des contradictions et comme étant un enjeu pour les divers groupes de pression. De ce fait, l'État ne met pas en œuvre la production de biens à part mais celle de biens normaux demandés par certains agents plutôt que d'autres. Comme le financement de ces biens est réparti entre tous les membres d'une collectivité, ces derniers vont alors s'organiser pour que l'État entreprenne la production des biens qui leur profitent particulièrement. On passe ainsi de l'intérêt général à l'intérêt privé, cet intérêt privé (ou ces intérêts privés) étant contenté(s) par les hommes politiques qui se servent des dépenses publiques comme d'un moyen de promotion de leur carrière politique et qui orientent ces dépenses en direction des groupes qui ont le plus de chance de voter pour eux.

²²⁵ Les effets du vote majoritaire sont les suivants. L'accord collectif nécessaire pour engager des dépenses publiques repose sur des modalités bien différentes de celles d'une allocation marchande : il n'est en effet satisfaisant pour l'ensemble des parties que si on utilise la règle de l'unanimité, mais celle-ci a un champ d'application extrêmement restreint (le théorème d'Arrow en 1951 montre qu'il n'existe aucune procédure non dictatoriale permettant une révélation des préférences individuelles susceptible de garantir la cohérence des choix collectifs). L'utilisation de la règle de majorité est donc nécessaire et il faut alors comparer les gains perçus par certains au détriment des autres. La règle majoritaire pousse ainsi à l'augmentation des dépenses publiques car celles-ci profitent à des groupes limités de bénéficiaires. Il suffit en effet que la moitié des électeurs décide d'appuyer une nouvelle dépense pour que les autres, qui n'ont pas d'intérêt personnel à cette relation, soient quand même contraints de payer.

fortement car elles s'adressent à une portion très importante de la population des votants²²⁶. L'asymétrie des dépenses et des recettes provient donc en grande partie du comportement individualiste (et utilitariste) des bureaucrates qui cherchent à maximiser le budget de leur service et de celui des décideurs politiques qui désirent augmenter les dépenses publiques en direction du pan de l'électorat qu'ils courtisent en vue de se faire réélire et acceptent les déficits budgétaires afin de mener des actions qui leur permettront de continuer à bénéficier du soutien d'une large part de l'opinion²²⁷. Les considérations que nous venons d'énumérer à propos des dépenses publiques sont bien évidemment valables pour les dépenses sociales. Tout d'abord, parce que, dans les pays développés, celles-ci sont essentiellement publiques. Ensuite, parce que les dépenses sociales servent à financer en priorité la protection sociale, laquelle peut être considérée comme un bien public²²⁸. Il existe de fait une forte corrélation entre la croissance des dépenses publiques et celle des dépenses sociales, corrélation également mise à jour par certaines théories hétérodoxes²²⁹.

2 – Les conséquences de la croissance continue des dépenses et des recettes.

L'augmentation ininterrompue des dépenses de protection sociale finit par jouer sur l'équilibre des budgets sociaux ; celle des recettes, de son côté, a un impact non négligeable sur la croissance économique et sur l'emploi.

²²⁶ De plus, il existe des manipulations électorales et également des groupes de pression qui pèsent sur l'État et celui-ci va alors s'efforcer de réaliser les prétentions des groupes : armée, industrie (cf. la thèse de « l'État industriel » de Galbraith). On a aussi, dans le vote majoritaire, un rôle stratégique de l'électeur médian. Imaginons, par exemple, que deux candidats cherchent à maximiser leurs voix. On peut supposer que leurs programmes sont évaluables selon un axe classique (gauche – droite) et que les préférences se répartissent selon une courbe en cloche. On démontre alors chaque candidat a intérêt, pour être élu, de choisir le programme à mi-chemin entre les deux pôles de l'axe, c'est-à-dire que les deux candidats doivent converger vers les préférences des électeurs médians.

²²⁷ La recherche, par l'État, d'un excédent budgétaire ou du maintien à l'équilibre exige la création d'impôts ou la réduction de dépenses, solutions qui pénalisent immédiatement une partie des contribuables ou des bénéficiaires des transferts. Par opposition, l'acceptation d'un déficit permet de dépenser sans imposer : il y a des gagnants immédiats mais pas de perdants. Il existe donc une asymétrie entre gains et pertes associées à l'action publique. Puisque les hommes politiques au pouvoir ont besoin du soutien populaire, cette asymétrie entre dépenses et recettes les pousse à accepter des déficits budgétaires plus élevés et plus fréquents qu'une simple politique de soutien à la demande globale ne le nécessiterait. La croissance démesurée de l'État est le produit de ce système : pour satisfaire des groupes de pression, les hommes politiques alourdissent l'endettement public, approfondissent les actions de redistribution des revenus, distribuent des subventions et multiplient les équipements collectifs. De plus, tout déficit suppose des dépenses supplémentaires et donc de nouveaux droits acquis. Ces derniers se développent alors d'une manière incontrôlée et renforcent la dérive des finances publiques.

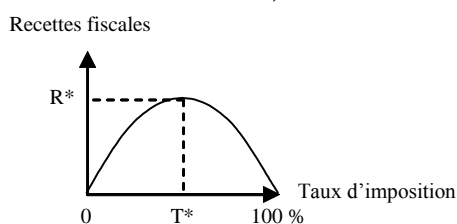
²²⁸ Un bien public est un bien, un service ou une ressource qui bénéficie à tous et qui se caractérise par un principe de non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre individu) et un principe de non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien).

²²⁹ À côté des approches inductives-quantitatives et individualistes de la théorie dominante existent en effet d'autres théories explicatives de la croissance inexorable des dépenses publiques, telles que l'approche du pouvoir coercitif (les décisions de l'État sont orientées en direction des intérêts de groupes particuliers) ou encore l'approche marxiste du capitalisme monopoliste d'État (la tendance du capitalisme à la suraccumulation conduit à une baisse du taux de profit, baisse contrecarrée par les actions du gouvernement via les dépenses publiques) [Delorme, 2001].

Les effets de la croissance des dépenses de protection sociale sur l'équilibre des budgets sociaux. Le premier effet, le plus direct et le plus visible, de l'accroissement des dépenses est qu'il alourdit la charge budgétaire de l'État et, dans une période de conjoncture morose qui ne permet pas de générer une levée de recettes compensatoires suffisantes, il contribue à creuser les déficits budgétaires, surtout dans les systèmes exclusivement financés par des fonds publics. Depuis les années 80, rares sont en effet les pays de l'UE qui ont réussi à dégager des excédents ou su se maintenir à l'équilibre financier ; la plupart d'entre eux ont généralement été contraints de faire face à des déficits, plus ou moins importants. Les déséquilibres financiers qui apparaissent au sein des différents régimes forcent l'État à accroître les recettes publiques afin de combler les déficits et, à terme, rééquilibrer le système. Pour ce faire, celui-ci doit alors agir sur les prélèvements obligatoires, notamment via le relèvement des taux de cotisations sociales mais aussi par l'élévation du taux de pression fiscale. Or, les taux de prélèvements obligatoires étant déjà élevés en Europe, il semble difficile de les relever davantage. Les recettes sont donc condamnées à stagner, d'autant plus que les cotisations sont sensiblement moins importantes puisque le chômage vient minorer les rentrées fiscales.

Les effets pervers de l'augmentation des recettes de protection sociale sur l'emploi et la croissance économique. En se basant sur la thèse de Laffer²³⁰ [1974 ; 1996], les libéraux admettent que le poids croissant des prélèvements obligatoires servant à financer des dépenses de protection sociale toujours plus conséquentes pèse sur les ressources des salariés, il grève le coût du travail et compromet la compétitivité des entreprises et entraîne, à terme, des effets négatifs sur l'emploi. Qu'il s'effectue essentiellement par les cotisations sociales ou par l'impôt²³¹, le financement de la protection

²³⁰ Arthur Laffer a mis en évidence le fait qu'au-delà d'un certain seuil d'imposition le surcroît de recettes permis par l'aggravation de la pression fiscale diminue. Autrement dit, à partir d'un certain taux de prélèvements obligatoires, les recettes publiques n'augmentent plus. En effet, quand l'imposition est trop élevée, les agents n'ont plus intérêt à produire et, finalement, l'impôt ne rapporte rien. Cette idée peut être représentée sous la forme d'une courbe (appelée « Courbe de Laffer ») qui met en relation le taux d'imposition et les recettes fiscales. Cette courbe prend la forme d'une cloche que met en évidence le graphique suivant (où T* est le taux d'imposition optimal et R* le niveau maximal de recettes fiscales) :



Ce graphique permet d'indiquer que le rendement de l'impôt est inexistant lorsque le taux d'imposition est nul (0 %) mais également lorsqu'il est maximal (100 %). Entre ces deux extrêmes, la thèse de Laffer postule que les recettes fiscales augmentent parallèlement au taux de l'impôt jusqu'au point où le poids de l'impôt décourage l'effort productif. À partir de ce point, les recettes fiscales commencent alors à décroître.

²³¹ Le financement d'un système de protection sociale peut être assuré de deux manières : soit par les cotisations sociales, soit par l'impôt. Dans le premier cas, le prélèvement est effectué à la source, c'est-à-dire par l'employeur sur le salaire brut du salarié, alors que dans le second cas, celui-ci est fait par l'État sur le revenu primaire du travailleur (impôts directs) et sur son revenu disponible (impôts indirects). Dans la réalité, ces deux techniques sont utilisées conjointement avec des taux de prélèvement pour chacun des deux mécanismes différents d'un pays à l'autre :

sociale vient en effet minorer le revenu disponible des salariés : il est donc de nature à décourager l'offre de travail (nous reviendrons plus amplement sur ce point ultérieurement). Comme le pouvoir d'achat des ménages baisse, la consommation diminue, surtout pour les catégories de travailleurs à bas revenus, qui ont une propension marginale à consommer très élevée. Cette baisse de la consommation, si elle est générale et importante, risque d'aboutir à une réduction de la demande, ce qui vient restreindre l'activité productive des entreprises et, à terme, ralentir la croissance de l'économie. Laffer et ses successeurs les plus zélés sont les fervents défenseurs d'une vision qui privilégie l'entreprise. Les partisans du courant de l'économie de l'offre (*supply-side economics*) dénoncent ainsi une trop forte pression fiscale ou parafiscale qui, d'après eux, décourage la production, l'investissement, l'épargne, la créativité... et est à la source de la paralysie de l'activité économique.

2. Les transformations de l'emploi : mutations du travail et mutations des marchés du travail

La crise des années 1970 a vu l'émergence d'un nouveau mode de régulation de l'emploi et du marché du travail. Elle a en effet débouché sur un profond bouleversement de la structure productive et sur une amplification des flux sur le marché du travail, caractérisée par des passages plus réguliers entre emploi, chômage et inactivité. Les transformations de l'emploi ont alors joué dans deux directions : à la fois sur l'organisation du travail au sein des entreprises, et au niveau de la structure des marchés du travail. Les premières ont accentué la flexibilité de l'emploi ; les secondes ont quant à elles rendu plus instables les trajectoires professionnelles. Ces transformations sont à l'origine d'une croissance spectaculaire du taux de chômage²³² en Europe à partir des années 70 (il a pratiquement quadruplé de 1973 à 1983²³³) et, parallèlement, d'un déclin du taux d'emploi²³⁴ et du taux d'activité²³⁵ (respectivement, - 7,9 % et - 0,8 % sur la même

certaines pays privilégient effet un financement par l'impôt, comme le Danemark, d'autres, comme la France, se sont davantage orientés vers un financement par les cotisations sociales.

²³² Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active. Il se définit comme la proportion d'individus actifs au chômage (c'est-à-dire la population des personnes âgées 15 à 64 ans qui n'exercent pas d'emploi mais qui sont à la recherche effective d'un travail, selon la définition retenue par le BIT, ou « actifs inoccupés ») dans la population active totale (ensemble des personnes âgées 15 à 64 ans, quelle que soit leur situation vis-à-vis du marché du travail). Le taux de chômage est donc égal au rapport : actifs inoccupés/actifs.

²³³ Habitué à fluctuer autour de 2 % à 3 % depuis le milieu des années 60, le taux de chômage passe de 2,5 % en 1970 à 10,2 % en 1983 ! (*Source* : Statistiques de la population active 1969-1989, OCDE).

²³⁴ Le taux d'emploi se définit comme la proportion de personnes disposant d'un emploi (actifs occupés) parmi les personnes en âge de travailler (individus âgés de 15 à 64 ans). Le taux d'emploi est donc égal au rapport : actifs occupés/population en âge de travailler.

²³⁵ Le taux d'activité se définit comme la proportion de personnes actives (actifs occupés et chômeurs) dans la population totale correspondante (ensemble des individus âgés de 15 à 64 ans, quelle que soit leur situation vis-à-vis

période²³⁶). Le maintien du chômage à des niveaux relativement élevés depuis les années 80 et 90 (de 6 % à 11 % de la population active en moyenne pendant la décennie 80²³⁷ et entre 7,2 % et 10,4 % depuis le début des années 90²³⁸) et d'une population inactive qui ne désemplit pas²³⁹, ont pesé lourdement sur les budgets sociaux et, a fortiori, sur les finances publiques. Les ressources stagnent, voire se contractent sous l'effet de la réduction du nombre de cotisants, alors que les dépenses ne cessent de croître, à la fois afin d'indemniser un nombre croissant de chômeurs et d'inactifs, mais aussi du fait de l'apparition de nouveaux besoins sociaux issus de la crise.

a) Le poids du chômage et de l'inactivité sur les budgets sociaux

La période post-fordiste est celle de l'entrée dans une ère où l'emploi se raréfie. Les créations d'emplois ont lieu en effet à un rythme beaucoup moins soutenu que pendant la période fordiste, ce qui génère un chômage croissant et favorise le développement de l'inactivité. Or, chômage et inactivité ont un coût direct et un coût indirect élevés pour les budgets sociaux (publics) : un coût direct parce qu'ils jouent sur le montant des dépenses d'indemnisation du chômage et d'aide sociale ; un coût indirect, car ils entraînent de moindres recettes, synonyme de ressources affaiblies pour l'ensemble des dépenses sociales. Toute variation du nombre de sans emploi a donc des conséquences indéniables sur le financement de la protection sociale. Leur augmentation se traduit, dans un premier temps, par un accroissement des sommes consacrées à l'indemnisation du chômage ; mais elle se répercute également, dans un deuxième temps, par un recours plus massif aux dispositifs d'assistance et d'aide sociale.

1 – L'accroissement des sommes consacrées à l'indemnisation du chômage. Sous l'effet d'un chômage de masse, les dépenses d'indemnisation du chômage ont connu une certaine envolée au cours des vingt dernières années. L'augmentation du nombre de personnes exclues du marché du travail et un taux de chômage élevé ont en effet de sérieuses répercussions sur le volume des prestations chômage distribuées.

du marché du travail). Le taux d'activité est donc égal au rapport : (actifs occupés + actifs inoccupés)/population totale en âge de travailler ; ou encore au rapport : population active/population des 15-64 ans.

²³⁶ Le taux d'emploi était de 64,4 % en 1973, de 62,7 % en 1979 et de 59,3 % en 1983 ; le taux d'activité, quant à lui, s'établissait à 66,2 % en 1973, à 66,3 % en 1979 et à 65,7 % en 1983 (*Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 1996).

²³⁷ *Source* : Statistiques de la population active 1969-1989, OCDE, 2001.

²³⁸ *Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 2005.

²³⁹ La part de la population inactive dans le total de la population est passée de 42,4 % en 1966 à 41,7 % dix ans après. (*Source* : Statistiques de la population active 1969-1989, OCDE). Cette part est remontée à 46 % en 1991 et est de 46,5 % en 2000 (*Source* : Statistiques rétrospectives de l'OCDE 1970-2000, OCDE, 2001).

L'augmentation du nombre de chômeurs... La proportion de chômeurs n'a cessé de croître pendant la décennie 80 et a atteint son apogée entre le début et le milieu des années 1990 en Europe. Alors que leur part dans la population active ne représentait, en moyenne, que 4,6 % sur la période 1974-1979, elle passe à 9,1 % sur la période 1980-1989, atteint 9,8 % sur la période 1990-2000²⁴⁰, et se stabilise autour de 7,5-8 % depuis le début des années 2000²⁴¹. En 2005, le nombre de chômeurs européens dépasse ainsi allègrement la barre des 1,4 millions en UE 15 et des 1,9 millions en UE 25, ce qui correspond respectivement à des taux de chômage de 8,2 % et 9 %²⁴². Malgré de forts différentiels entre pays, le taux de chômage suit une même tendance globale. Son évolution s'inscrit en effet dans une dynamique caractérisée par trois phases : tout d'abord, l'explosion des taux à partir du milieu des années 1970 (+ 93 % entre 1974 et 1979), leur progression constante pendant la décennie 80 (+ 48 % entre 1980 et 1989)²⁴³ et ce jusqu'au milieu des années 1990 où ils ont atteint un pic (10,4 % en 1994), enfin une légère amorce de décrue ou un relatif maintien depuis cette date (- 2,6 points de pourcentage entre 1995 et 2006)²⁴⁴.

...et ses incidences sur l'indemnisation du chômage. Un nombre important de chômeurs exerce une pression financière sur les régimes d'indemnisation du chômage. Cette pression est évidemment très forte dans les pays où le système de protection sociale est d'inspiration bismarckienne (les pays d'Europe continentale dans la typologie d'Esping-Andersen [1990] : France, Allemagne, Benelux, Autriche), puisque les bénéficiaires d'aujourd'hui sont aussi les cotisants d'hier. Comme le nombre de cotisants décroît, les ressources nécessaires au financement du système se raréfient, alors que la population au chômage ne cesse d'augmenter et réclame l'ouverture de droits à prestations au titre des cotisations payées antérieurement. Les pays où le système de protection sociale est d'inspiration beveridgienne (les pays anglo-saxons et scandinaves principalement, toujours selon la même typologie) ont été moins touchés mais n'ont pas été épargnés non plus. C'est le cas notamment au Royaume-Uni, où l'intégralité des dépenses d'indemnisation du chômage (en plus de celles d'aide sociale) est supportée par le budget public. C'est le cas aussi des pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande), où la crise économique survenue dans les années 90 a rendu impuissantes les politiques keynésiennes de soutien de la demande menées au cours des années 80 et a enclenché un processus de réduction des dépenses sociales publiques à partir de

²⁴⁰ *Source* : Statistiques rétrospectives de l'OCDE 1970-2000, OCDE.

²⁴¹ *Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 2005, 2007.

²⁴² *Source* : Eurostat.

²⁴³ *Source* : Statistiques de la population active 1969-1989, OCDE ; calculs de l'auteur.

²⁴⁴ *Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 2007 ; calculs de l'auteur à partir des données suivantes fournies par l'OCDE sur l'évolution du taux de chômage en UE 15 entre 1995 et 2007 : 10 % en 1995, 10,1 % en 1996, 9,8 % en 1997, 9,2 % en 1998, 8,5 % en 1999, 7,6 % en 2000, 7,2 % en 2001, 7,6 % en 2002, 7,9 % en 2003, 8 % en 2004, 7,9 % en 2005 et 7,4 % en 2006.

1995. Qu'il s'agisse du régime d'assurance chômage ou de celui d'assistance chômage, les deux ont subi de plein fouet les effets d'un chômage persistant et le contrecoup d'une croissance économique trop faible pour dégager les ressources suffisantes au financement de nouvelles dépenses. L'indemnisation du chômage a été très sévèrement touchée. Les effectifs indemnisés sont en expansion depuis les années 1980, ce qui a eu pour conséquence un accroissement sans précédent du volume des prestations consacrées aux mesures de maintien et de soutien du revenu en cas d'absence d'emploi. Les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage ont en effet globalement continué à croître en Europe depuis la fin des années 90 et le début des années 2000, passant de 1,287 % à 1,344 % du PIB de l'UE 15 entre 1999 et 2005²⁴⁵, ce qui représente un accroissement en volume de plus de 30 % sur la période considérée²⁴⁶. Dans le même temps, le nombre d'actifs occupés progresse peu en regard du nombre de chômeurs²⁴⁷, ce qui, sous l'hypothèse de la stabilité ou de la croissance des effectifs de chômeurs indemnisés, contribue ainsi à une contraction encore plus forte des ressources²⁴⁸. L'écart croissant entre recettes et dépenses a mis à mal la survie financière des régimes d'assurance et explique leurs réformes successives entamées dès la décennie 80. Les régimes d'assistance chômage n'ont pas été épargnés non plus. Au fur et à mesure que le poids financier grandissant provoqué par la progression du chômage rendait de plus en plus incertaine la pérennité des régimes d'assurance chômage, les régimes publics d'assistance ont pris le relais. Les budgets publics ont alors dû supporter des charges de plus en plus conséquentes, ce qui a en partie contribué au creusement des déficits publics.

2 – Un recours de plus en plus important à l'assistance et à l'aide sociale. Les quinze dernières années ont été marquées par deux événements d'ampleur qui ont touché les dispositifs de revenus de remplacement et de garantie de revenu. D'un côté, la croissance en volume des inactifs ; de l'autre, un basculement d'une partie des chômeurs vers l'assistance chômage voire,

²⁴⁵ *Source* : Eurostat

²⁴⁶ *Source* : calculs de l'auteur à partir des chiffres fournis par Eurostat.

²⁴⁷ La proportion d'actifs occupés – évaluée à partir du nombre de personnes en emploi âgées de 15 à 64 ans – pour un chômeur est en effet passée, en UE 15, d'un rapport de 8,4 actifs occupés pour un actif inoccupé en 1993 à 9,1 pour un en 1998, puis a crû jusqu'à 12,8 en 2002 avant de redescendre à 10,8 en 2004 et de remonter à 11,8 en 2006. En UE 25, il y avait, en 1998, 9,6 actifs occupés pour un chômeur et cette proportion atteint 11,3 en 2006. Enfin, en UE 27, il y avait 10,5 actifs occupés pour un actif inoccupé en 2000 et cette part est montée jusqu'à 11,3 en 2006 (*Source* : calculs de l'auteur à partir des chiffres fournis par Eurostat).

²⁴⁸ Les ressources nécessaires au financement des mesures d'indemnisation du chômage proviennent en effet pour l'essentiel des cotisations sociales et des impôts payés par les actifs occupés (personnes en emploi) et sont redistribuées, sous forme de prestations chômage, aux actifs inoccupés.

pour ceux d'entre eux qui ont totalement épuisé leurs droits à indemnisation ou bien qui n'y ont pas droit, le passage à l'aide sociale.

L'augmentation du nombre d'inactifs. L'inactivité a elle aussi connu une croissance importante, non pas tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Le rapport de dépendance²⁴⁹ n'a pas en effet beaucoup évolué au cours des cinquante dernières années²⁵⁰ et la proportion d'inactifs au sein de la population totale²⁵¹ a quant à elle peu varié depuis le début des années 80²⁵². Si les efforts réalisés depuis les années 90 en direction du relèvement du taux d'emploi et du taux d'activité semblent avoir porté leurs fruits²⁵³, le nombre d'inactifs demeure cependant toujours élevé, notamment parmi les inactifs d'âge actif. Parmi eux, les aptes au travail²⁵⁴ sont ceux qui posent le plus de souci, car ils représentent une force de travail inemployée, et donc un « gaspillage » de ressource en main d'œuvre. L'inactivité de la population d'âge actif est problématique dans la mesure où cette catégorie réclame l'ouverture de droits à prestations soit d'assistance soit d'aide sociale alors même qu'elle ne contribue pas directement à leur financement. L'augmentation des effectifs d'inactifs potentiellement aptes au travail alimente ainsi la pression sur les finances publiques. Principaux bénéficiaires des minima sociaux, les inactifs contribuent au développement et à l'extension des dispositifs existants de prestations sous conditions de ressources. C'est l'une des raisons pour lesquelles les dépenses d'assistance ou d'aide sociale ont progressé au cours des quinze dernières années. Toutes fonctions de protection sociale

²⁴⁹ Ce rapport est le ratio entre la population âgée de 0 à 14 ans et de 65 ans et plus et la population âgée de 15 à 64 ans (*Source* : Eurostat).

²⁵⁰ Le rapport de dépendance était, en UE 25, de 54,6 % en 1960, de 55,2 % en 1980, de 49,6 % en 1990 et est de 49 % depuis le début des années 2000. Il était, en UE 27, de 50,4 % en 1985, de 49,4 % en 1995 et de 48,7 % depuis 2005 (*Source* : Eurostat). La dépendance n'augmente pas considérablement car la progression du nombre d'actifs (personnes âgées de 15 à 64 ans) n'est pas de beaucoup supérieure à celle des effectifs d'inactifs (personnes âgées de 0 à 14 ans et de 65 ans et plus).

²⁵¹ Cette proportion équivaut au rapport entre la population âgée de 0 à 14 ans et de 65 ans et plus et la population totale.

²⁵² Cette proportion était, en UE 25, de 35,6 % en 1980, de 33,1 % en 1990 et est de 32,9 % depuis le début des années 2000. En UE 27, elle était de 33,5 % en 1985, de 33,1 % en 1995 et de 32,9 % en 2005 (*Source* : calculs de l'auteurs à partir des données fournies par Eurostat). Il est à noter que la faible variation de cette proportion est due à la compensation de l'augmentation de la proportion d'inactifs âgés de plus de 65 ans par la baisse quasi équivalente de la proportion d'inactifs âgés de moins de 15 ans.

²⁵³ Malgré des taux de chômage toujours élevés dans certains pays, les taux d'emploi et d'activité ont recommencé à croître depuis le milieu des années 1990. Le taux d'emploi était en effet, en UE 15, de 61,2 % en 1992, de 60,1 % en 1995, de 60,7 % en 1997, il est monté à 63,4 % en 2000, 64,7 % en 2004 et il a atteint 66 % en 2006. Ce taux est passé, en UE 25, de 60,6 % en 1997 à 64,7 % en 2006 et, en UE 27, sur la même période, de 60,7 % à 64,4 %. De son côté, le taux d'activité était, en UE 15, de 67,3 % en 1992, de 67,9 % en 1997, puis il a augmenté pour atteindre 69,2 % en 2000, 70,6 % en 2004 et 71,6 % en 2006. En UE 25, il est passé de 67,7 % en 1997 à 70,6 % en 2006 et, en UE 27, il est passé de 68,6 % en 2000 à 70,2 % en 2006 (*Source* : Eurostat).

²⁵⁴ On qualifie d'« aptes au travail », les inactifs d'âge actif ayant la capacité de travailler. Sont ainsi considérés comme inaptes les individus dont les facultés mentales, physiques et/ou psychologiques sont altérées au point qu'elles compromettent l'exercice d'un emploi.

confondues²⁵⁵, les prestations sous conditions de ressources sont en effet passées, en UE 15, de 2,3 % du PIB en 1990 à 2,8 % du PIB en 2004²⁵⁶.

Le déversement d'une partie des chômeurs de l'assurance vers l'assistance ou à l'aide sociale. Les déficits des régimes d'assurance chômage amorcés pendant la décennie 80 ont contraint les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à réagir. Les réformes successives de l'assurance chômage ont alors toutes eu en Europe pour objectif d'assainir la situation financière des régimes, autrement dit de redresser les comptes afin de permettre leur retour rapide à l'équilibre budgétaire. Pour ce faire, outre les divers relèvements des taux de cotisations salariales et patronales, l'accent a également été mis sur la réduction du montant des allocations distribuées, mais aussi sur le renforcement des conditions d'ouverture du droit à prestations. L'effet immédiatement observable de la dernière disposition mentionnée est que les chômeurs qui ne remplissent pas ou plus les conditions justifiant l'attribution des prestations d'assurance chômage se voient alors contraints de se reporter sur d'autres mécanismes d'aide au revenu pour espérer continuer à bénéficier de ressources. Cette mesure s'est ainsi soldée par le déversement d'une partie des chômeurs arrivés en fin de droits ou n'ayant pas suffisamment cotisé pour ouvrir des droits à assurance chômage du régime d'assurance vers l'assistance ou à l'aide sociale, ce qui a mécaniquement provoqué un gonflement des dépenses des régimes publics d'indemnisation du chômage et de celles de l'aide sociale. La progression des dépenses d'assistance chômage est en grande partie due à l'augmentation des bénéficiaires de ce régime. L'aide sociale, pour sa part, « récupère » tous ceux qui ne sont pas ou plus pris en charge par le régime d'assurance chômage et qui ne peuvent pas ou plus bénéficier non plus de l'assistance chômage, devenant de fait, dans une très grande majorité des États membres de l'UE, un troisième étage d'indemnisation du chômage. Elle a ainsi été le théâtre d'une croissance inévitable des fonds utilisés pour le financement des prestations sous conditions de ressources dont une part grandissante vient par ailleurs se substituer aux prestations assurantielles sans conditions de ressources.

²⁵⁵ Cela signifie qu'on prend en compte toutes les dépenses sous forme de prestations sous conditions de ressources qui concernent aussi bien les fonctions « maladie/soins de santé », « invalidité », « vieillesse », « survie », « famille/enfants » et « chômage » que les fonctions « logement » et « exclusion sociale ».

²⁵⁶ Pour l'UE 25, cette augmentation est moins nette, notamment parce que les données disponibles couvrent une période moins étendue (2000 à 2004). Entre 2000 et 2004, les dépenses sous forme de prestations sous conditions de ressources sont ainsi restées constantes en UE 25, passant de 2,6 % à 2,7 % du PIB (*Source* : Eurostat).

b) L'émergence de nouveaux besoins sociaux

La crise du financement de la protection sociale n'est pas exclusivement due à un fort chômage et à une inactivité élevée ; elle est aussi liée aux mutations socio-économiques intervenues dans la sphère du travail. À la norme de l'emploi stable à temps plein, à l'œuvre pendant les Trente glorieuses, se substitue en effet dorénavant celle de l'emploi flexible. La crise du fordisme n'est donc pas seulement la crise d'un mode de régulation de l'emploi, elle est aussi – et surtout – la manifestation du passage à une flexibilisation accrue des marchés du travail qui entraîne une plus forte précarité. Ce phénomène de précarisation croissante de la main d'œuvre a suscité l'émergence de nouveaux besoins sociaux, que les pouvoirs publics doivent réussir à financer.

1 – Des besoins sociaux nés de la crise économique... La crise économique née lors des années 1970 s'est perpétuée au cours des années 1980 et s'est même intensifiée pendant la décennie 1990. Elle a provoqué un décuplement du nombre de personnes sans ressources ou, à tout le moins, disposant de ressources à peine suffisantes pour vivre. Pour répondre aux besoins d'une frange toujours plus grande de la population exerçant un travail faiblement rémunéré mais également soumise à des parcours professionnels moins linéaires et à des carrières heurtées, les pouvoirs publics ont décidé de créer et mettre en œuvre de nouvelles aides sociales, ils ont développé et étendu les dispositifs de minima sociaux déjà existants et ils ont davantage mis l'accent sur les services sociaux et les prestations en nature.

La précarité et l'instabilité croissantes de l'emploi... Il serait faux d'affirmer que l'Europe ne crée plus d'emplois. Certes leur rythme de progression est plus faible que celui en vigueur pendant la période de croissance fordiste – et notablement insuffisant pour espérer réduire sensiblement le taux de chômage –, mais l'emploi a continué de croître depuis les années 1980²⁵⁷. Seulement, il est vrai aussi que les créations d'emplois se font désormais de plus en plus sur des statuts dégradés qui dérogent à la norme de l'emploi en CDI à temps plein qui était en vigueur pendant la période d'après-guerre. La part des contrats à durée déterminée dans l'emploi total, par exemple, a été

²⁵⁷ Si l'Europe a traversé une phase caractérisée par une destruction d'emplois au début des années 1990 (le taux de croissance de l'emploi s'établissait en effet à – 1,3 % en 1992, à – 1,6 % en 1993 et à – 0,1 % en 1994 en UE 15), la reprise de l'emploi, amorcée à partir du milieu des années 1990, est encore d'actualité : l'UE 15 a vu son taux de croissance de l'emploi passer de 0,8 % en 1995 à 1,4 % en 2006 (0,6 % en 1996, 1 % en 1997, 1,7 % en 1998, 1,8 % en 1999, 2,2 % en 2000, 1,4 % en 2001, 0,6 % en 2002, 0,5 % en 2003 et 0,9 % en 2004 et 2005) ; l'UE 25 et l'UE 27 ont quant à elles observé une croissance de l'emploi de l'ordre de 0,5 % en 1996, 1,7 % en 2000 et 1,6 % en 2006 (*Source* : Eurostat).

multiplié par environ 1,3 entre 1992 et 2006 en UE 15 ainsi qu'en UE 25 et en UE 27 entre 1997 et 2006, et ce aussi bien chez les hommes que chez les femmes²⁵⁸. Le temps partiel a, pour sa part, connu un essor fulgurant sur la période 1973-1995²⁵⁹, surtout chez les femmes²⁶⁰. Cette tendance s'est maintenue pendant la décennie 90 et se proroge depuis le début des années 2000 dans toute l'Europe puisque la part du travail à temps partiel dans l'emploi total a été multipliée par 1,5 entre 1992 et 2006 en UE 15 et, entre 1997 et 2006, par 1,3 en UE 25 et par 1,1 en UE 27²⁶¹. Le travail temporaire (ou intérim), enfin, a augmenté de 25 % en une dizaine d'années en UE 15 et il représente, à l'heure actuelle, plus d'un emploi sur sept²⁶². D'autres éléments caractérisent les évolutions de l'emploi, puisqu'à côté du temps partiel et des contrats précaires se développent également la sous-traitance, ou des phénomènes tels que celui des « faux indépendants » ou encore le télétravail. Toutes ces nouvelles formes d'emploi rompent avec la logique antérieure de

²⁵⁸ La part des contrats à durée déterminée dans l'emploi total est passée, entre 1992 et 2006, de 11,2 % à 14,7 % en UE 15 et, entre 1997 et 2006, de 11,7 % à 14,9 % en UE 25 et de 11,4 % à 14,3 % en UE 27. Chez les hommes, cette part est passée, entre 1992 et 2006, de 10,2 % à 14 % en UE 15 et, entre 1997 et 2006, de 11,1 % à 14,4 % en UE 25 et de 10,8 % à 13,9 % en UE 27. Enfin, chez les femmes, cette part est passée, entre 1992 et 2006, de 12,5 % à 15,4 % en UE 15 et, entre 1997 et 2006, de 12,4 % à 15,5 % en UE 25 et de 12,1 % à 14,9 % en UE 27 (*Source* : Eurostat).

²⁵⁹ De 1973 à 1995, la part des emplois à temps partiel dans le total de l'emploi a augmenté de plus de 50 % en Allemagne (de 10,1 % à 16,3 %) et au Royaume-Uni (de 16 % à 24,1 %), a doublé en Autriche (de 6,4 % à 13,9 %), plus que doublé aux Pays-Bas (de 16,6 % à 37,4 %) et en France (de 5,9 % à 15,6 %) et a même triplé en Belgique (de 3,8 % à 13,6 %), et elle a globalement légèrement cru dans les autres pays européens (*Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 1996).

²⁶⁰ De 1973 à 1995, la proportion du travail à temps partiel dans le total de l'emploi féminin a connu de fortes hausses dans certains pays européens : si celle-ci s'est maintenue en Italie (elle a baissé de 14 % à 12,7 %) et au Luxembourg (elle a légèrement crû de 18,4 % à 20,3 %) et a un peu augmenté au Royaume-Uni (de 39,1 % à 44,3 %), elle a été multipliée par 1,3 en Allemagne (de 24,4 % à 33,8 %) et par 1,7 en Autriche (de 15,6 % à 26,9 %), elle a plus que doublé en France (de 12,9 % à 28,9 %) et a presque triplé en Belgique (de 10,2 % à 29,8 %) (*Source* : Perspectives de l'emploi, OCDE, 1996).

²⁶¹ Les travailleurs à temps partiel constituent une catégorie de travailleurs qui a fortement augmenté en Europe depuis le début des années 90. Leur part dans le total de l'emploi a en effet constamment progressé : elle est passée, en UE 15, de 14,2 % en 1992 à 15,8 % en 1995, 16,7 % en 1997, 17,7 % en 2000, 18,5 % en 2003 et 20,8 % en 2006. En UE 25, cette proportion est passée de 16 % en 1997 à 16,2 % en 2000, 17 % en 2003 et 18,8 % en 2006. Enfin en UE 27, elle est passée de 15,9 % en 1997 à 16,2 % en 2000, 16,5 % en 2003 et 18,1 % en 2006 (*Source* : Eurostat). Bien que l'emploi à temps partiel concerne beaucoup moins les hommes que les femmes, la progression de ce type d'emploi a été plus forte chez les premiers que chez les secondes depuis le début des années 90. En UE 15, la part du travail à temps partiel a été multipliée par 1,9 chez les hommes entre 1992 et 2006 et par 1,5 chez les femmes sur la même période (les travailleurs à temps partiel représentaient en effet 4,2 % de l'emploi total masculin en 1992, 5,7 % en 1997 et 8,1 % en 2006 ; les travailleuses à temps partiel représentaient quant à elles 28,8 % de l'emploi total féminin en 1992, 32,2 % en 1997 et 36,7 % en 2006). En UE 25, la part du travail à temps partiel a été multipliée par 1,3 chez les hommes entre 1997 et 2006 et par 1,1 chez les femmes sur la période considérée (les travailleurs à temps partiel représentaient 5,9 % de l'emploi total masculin en 1997 et 7,7 % en 2006 ; les travailleuses à temps partiel représentaient pour leur part 29,8 % de l'emploi total féminin en 1997 et 32,7 % en 2006). Enfin, en UE 27, la part du travail à temps partiel a été multipliée par 1,2 chez les hommes et par 1,1 chez les femmes entre 1997 et 2006 (les travailleurs à temps partiel représentaient 6,2 % de l'emploi total masculin en 1997 et 7,7 % en 2006 ; les travailleuses à temps partiel représentaient de leur côté 29,2 % de l'emploi total féminin en 1997 et 31,2 % en 2006). Ainsi, alors que le temps partiel était 6,8 fois plus élevé chez les femmes que chez les hommes en UE 15 en 1992, ce rapport est passé à 5,6 en 2000 et à 4,5 en 2006. De même, entre 2000 et 2006, ce rapport est passé de 5,1 à 4,2 en UE 25 et de 4,7 à 4,1 en UE 27 (*Source* : calculs de l'auteur à partir des données fournies par Eurostat).

²⁶² La part du travail temporaire dans l'emploi total est passée de 11,5 % en 1995 à 13,7 % en 2000 et à 14,4 % en UE 15 et, entre 2000 et 2006, de 12,6 % à 14,7 % en UE 25 et de 12,2 % à 14,1 % en UE 27 (*Source* : Eurostat).

l'emploi stable assurant une certaine sécurité du revenu. La référence de l'emploi en contrat à durée indéterminée perd donc de son acuité au profit de formes d'emplois atypiques²⁶³ caractérisées par la précarité et l'instabilité. Il y a en effet précarisation de l'emploi²⁶⁴ parce que les revenus sont, dans certains secteurs et pour certains types de postes, relativement bas mais aussi parce que l'exercice d'une activité professionnelle « atypique » n'offre pas la garantie de jouir des mêmes avantages sociaux que ceux accordés aux salariés en CDI à temps plein et se traduit par l'octroi de droits sociaux érodés. Il y a également instabilité, car les emplois occupés ne durent qu'un temps et n'ont pas vocation à être pérennes. Les embauches et licenciements se font en effet en fonction des besoins en main d'œuvre évolutifs des entreprises, la demande de travail fluctuant au gré de la conjoncture.

...se conjuguent avec des trajectoires professionnelles de plus en plus souvent irrégulières et incertaines. La flexibilisation croissante du travail se traduit également par une instabilité des trajectoires professionnelles. À des carrières plus chaotiques s'ajoute par ailleurs une « désinstitutionnalisation de l'organisation ternaire du cycle de vie » [Guillemard, 2003] qui se traduit par la remise en cause du modèle linéaire ternaire école-travail-retraite. La sécurité de l'emploi à vie devient une notion totalement obsolète : il y a en effet aujourd'hui des passages beaucoup plus récurrents entre emploi et chômage et entre emploi et inactivité. Ainsi, le temps passé en emploi diminue-t-il alors que la durée au chômage ou en inactivité tend à s'accroître. Or, des salaires plutôt faibles, perçus sur une période de travail réduite entrecoupée de séquences de non travail plus nombreuses et répétées, contribuent à alimenter l'exclusion et la pauvreté d'une partie de la population, plus spécifiquement celle qui occupe des emplois de médiocre qualité exercés la plupart du temps dans des conditions de travail difficiles. Cette nouvelle « norme » du travail a encouragé l'émergence de nouveaux risques de l'existence, appelant consécutivement à de nouveaux besoins sociaux. La prise de conscience par les pouvoirs publics de la réalité de ce risque de pauvreté et d'exclusion – et sa reconnaissance par l'opinion – ont motivé l'extension des dispositifs de minima sociaux déjà existants et justifié la création de nouvelles prestations d'aide sociale, telles que le revenu minimum.

²⁶³ Par opposition à l'emploi « typique » que représente le CDI à temps plein, on parle d'emplois « atypiques » (ou emplois « précaires ») pour désigner les formes particulières d'emploi que sont le temps partiel, l'intérim, les contrats à durée déterminée, l'apprentissage et les contrats aidés.

²⁶⁴ La précarisation de l'emploi désigne un « processus aggravé, dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, d'instabilité de l'emploi, d'insécurité économique et statutaire, de restrictions de droits et des avantages sociaux liés au statut normal de travailleur (activité bien définie, à temps plein et à durée indéterminée) » [Lakehal, 2001 : 541].

2 – ...dont le financement induit des prélèvements de plus en plus importants. La crise a été à l'origine de l'élaboration de systèmes complexes de revenu de remplacement et de garantie de revenu. Son prolongement est d'autant plus inquiétant qu'il rend de plus en plus difficile le financement des prestations et services liés aux nouveaux besoins sociaux. L'évolution des ressources parvient à suivre, tant bien que mal, celle des dépenses nécessaires au respect des engagements financiers que commandent des besoins sociaux plus nombreux et des prestations d'aide sociale²⁶⁵ versées à un nombre toujours plus grand de bénéficiaires. Ainsi, de 1990 à 2004, la part des prestations sociales sous condition de ressources dans le PIB a augmenté de 20,1 % en UE 15, passant de 2,29 % du PIB à 2,75 %²⁶⁶. Cette progression est à mettre en regard avec l'évolution parallèle, proportionnellement moins importante, des prestations sans condition de ressources. Sur la même période, la part de ces dernières dans le PIB de l'UE 15 est en effet passée de 24,37 % à 26,57 %, ce qui représente un taux de croissance de 9 %²⁶⁷. Autrement dit, le rythme d'accroissement de la part des prestations sous condition de ressources dans le PIB a été, entre 1990 et 2004, deux fois plus élevé que celui de la part des prestations sans condition de ressources. Dans le même temps, les ressources nécessaires au financement des prestations sous condition de ressources ont crû à une cadence légèrement plus soutenue. Les recettes de protection sociale issues de recettes fiscales générales ont en effet atteint, en UE 15, 7,8 % du PIB en 1990 et 9,7 % en 2004²⁶⁸. Leur part dans le PIB a ainsi augmenté de 24,4 % sur la période considérée. Si l'on y ajoute les recettes fiscales affectées, on obtient alors les contributions publiques²⁶⁹, dont la part dans le PIB a nettement progressé : + 33,8 % sur la même période²⁷⁰. Le respect strict d'un impératif de gestion saine des fonds publics interdit toutefois toute politique de relance, source de creusement des déficits. Le retour programmé à l'équilibre budgétaire

²⁶⁵ Il est très difficile de définir avec précision l'aide sociale, surtout lorsqu'il s'agit d'utiliser cette notion dans le cadre de comparaisons internationales, car celle-ci peut avoir une signification différente selon le pays auquel on se réfère. Il est cependant possible d'admettre que l'aide sociale, dans sa terminologie la plus générique, correspond à l'ensemble de prestations d'assistance, légalement mise à la charge des collectivités publiques, versées sans contrepartie à des individus ou des ménages et destinées à faire face à l'état de besoin des bénéficiaires qui, en raison de leur situation, se trouvent dans l'impossibilité d'y pourvoir par eux-mêmes, notamment parce qu'ils ne disposent pas de ressources financières suffisantes.

²⁶⁶ La part de ces prestations dans le PIB est par ailleurs passée, en UE 25, de 2,56 % en 2000 à 2,67 % en 2004 (*Source* : Eurostat).

²⁶⁷ En UE 25, cette part est passée de 25,53 % en 2000 à 26,21 % en 2004 (*Source* : Eurostat).

²⁶⁸ Elles étaient équivalentes, en UE 25, à 8,9 % du PIB en 2000 et 9,6 % en 2004, ce qui équivaut à une augmentation de 7,8 % (*Source* : Eurostat).

²⁶⁹ Pour ses comparaisons des pays européens, Eurostat opère une classification des recettes de protection sociale en quatre grandes catégories : les cotisations sociales à la charge des employeurs (cotisations sociales patronales), les cotisations sociales à la charge des personnes protégées (cotisations sociales salariales), les contributions publiques (qui regroupent les recettes fiscales affectées ainsi que les recettes fiscales générales), enfin les autres recettes.

²⁷⁰ Les recettes de protection sociale provenant de contributions publiques ont vu leur part dans le PIB croître, en UE 15, de 8 % en 1990 à 10,7 %. En UE 25, celles-ci sont passées, entre 2000 et 2004, de 9,9 % à 10,5 %, soit une augmentation de 6,1 % (*Source* : Eurostat).

implique de fait que les budgets publics ne seront plus en mesure de combler le fossé qui risque de se creuser entre la charge que représentent ces besoins et le produit toujours plus important qu'il convient de prélever sur la richesse nationale afin de les satisfaire.

B) La perte de légitimité

Il serait abusif – et inexact – d'affirmer que les gouvernements européens auraient eu pour but de démanteler intégralement les systèmes de protection sociale aux fins de les réduire à leur plus simple expression. Les réformes engagées ont essentiellement porté sur la remise en cause du fonctionnement actuel de ces systèmes. Si la protection sociale conserve, en Europe, une forte légitimité sociale et un soutien important des populations et des politiques européennes, elle souffre toutefois d'un déficit de confiance dû à une efficacité et à une efficacité²⁷¹ relativement médiocres. D'une part, elle n'a pas été à même d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée à ses origines. D'autre part, la redistribution qu'elle opère demeure assez limitée au regard du coût qu'elle implique. Elle serait donc à la fois incapable de répondre à ses exigences initiales et peu encline à une redistribution optimale des revenus malgré les sommes considérables qui lui sont consacrées.

1. La protection sociale n'a pas su atteindre pleinement ses objectifs initiaux

Parmi les objectifs de départ de la protection sociale, deux apparaissent de prime importance : combattre la pauvreté et réduire les inégalités sociales et salariales. Bien que la lutte contre la pauvreté soit la priorité affichée des systèmes redistributifs verticaux et la réduction des inégalités le but davantage recherché par les systèmes redistributifs horizontaux²⁷², tous les

²⁷¹ Souvent pris pour synonymes, efficacité et efficacité ne désignent pas la même chose, bien que les deux concepts évoquent tous deux une idée de rendement (en tant que critères d'évaluation de la productivité, par exemple). L'efficacité fait référence au degré de réalisation d'un objectif visé ou d'un programme envisagé ; en cela, elle désigne l'adéquation entre les objectifs et les résultats. L'efficacité, quant à elle, fait référence au rapport entre ce qui est réalisé et les moyens mis en œuvre pour y arriver ; en cela, elle désigne l'adéquation entre les moyens et les résultats. En résumé, pour distinguer les termes efficacité et efficacité, il suffit de penser aux notions de *degré* et de *rapport*. Si l'efficacité renvoie à un degré plus ou moins élevé de réalisation, l'efficacité, pour sa part, renvoie à un rapport entre les moyens utilisés et les résultats obtenus avec ces moyens.

²⁷² La redistribution des revenus peut s'effectuer via deux canaux différents : soit par la redistribution verticale, soit par la redistribution horizontale. La redistribution verticale a vocation à agir sur la pauvreté en prélevant une partie des ressources dont disposent les plus riches pour les reverser, sous forme de transferts monétaires, aux individus les moins bien lotis. La redistribution horizontale, pour sa part, repose sur une solidarité entre les membres d'une même classe sociale ou d'une même catégorie socio-professionnelle et a alors pour objectif de réduire les inégalités de revenus entre les membres appartenant à la même classe ou CSP par le jeu des transferts des biens-portants vers les malades, des actifs vers les inactifs (enfants scolarisés, retraités, pères ou mères au foyer,...), ou des actifs occupés

systèmes de protection sociale européens visent à répondre, à des degrés divers et selon des logiques différentes, aux deux à la fois – notamment parce qu'il n'existe, dans aucun pays, une redistribution purement verticale ou exclusivement horizontale. Force est de constater que, si la protection sociale a réussi à mettre fin à l'assimilation entre pauvreté et retraite par des actions de revalorisation des pensions qui ont contribué à réduire fortement la pauvreté des personnes âgées, elle n'a pas éradiqué totalement la pauvreté dans les pays européens, surtout chez les enfants dans les familles modestes et parmi les adultes aux carrières professionnelles chaotiques. Par ailleurs, elle n'a pas empêché non plus l'accroissement des inégalités de revenus et des inégalités sociales.

a) Elle n'a pas réussi à éradiquer la pauvreté

L'impact redistributif de la protection sociale ne peut être évalué qu'à partir de la comparaison entre la pauvreté avant transferts et la pauvreté après transferts : seule la mise en regard de ces deux indicateurs autorise en effet à porter un jugement sur l'efficacité réelle des mécanismes de redistribution. Dans la mesure où la redistribution a, entre autres finalités, celle de réduire la pauvreté²⁷³, l'on peut donc logiquement s'attendre à ce que le taux de pauvreté soit plus bas une fois que les institutions de protection sociale sont intervenues. Nous allons voir cependant que ce n'est pas forcément le cas.

1 – La pauvreté avant transferts. Le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux²⁷⁴ (non compris les pensions de vieillesse et de survie) était, en moyenne en UE 15, de 26 % en 1995, et, en moyenne en UE 15 ainsi qu'en UE 25, de 23 % en 2000 et de 26 % en 2005²⁷⁵. En y incluant les pensions de vieillesse et de survie, ce taux était de 40 % en UE 15 en 1995, de 40 % en UE 15 ainsi qu'en UE 25 en 2001, enfin de 42 % en UE 15 et de 43 % en UE 25 en 2005²⁷⁶. Si

(travailleurs) vers les actifs inoccupés (chômeurs), ou encore des personnes sans enfants en direction des familles avec enfants,...

²⁷³ La pauvreté est désignée le manque de ressources et/ou la mauvaise qualité des conditions de vie ne permettant pas à des êtres humains de vivre dignement selon les droits légitimes et vitaux de la personne humaine et qui condamnent des personnes, groupes de personnes ou régions du monde à être confrontés aux dures difficultés de la survie au jour le jour. Sont donc considérés comme pauvres les individus ou les familles dont les ressources (matérielles, immatérielles, naturelles, financières, culturelles, sociales), sont si faibles ou insuffisantes qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans le pays où vivent ces individus et familles.

²⁷⁴ Le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent, avant transferts sociaux, se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux) (*Source* : Eurostat).

²⁷⁵ *Source* : Eurostat.

²⁷⁶ *Source* : Eurostat.

ces taux n'ont pas beaucoup évolué au cours des dix dernières années, ils se maintiennent toutefois à des niveaux élevés, supérieurs en tous cas à ceux qui avaient cours pendant les années 50 et 60, notamment parce que le ralentissement de la croissance des revenus réels moyens amorcé au début des années 80 – contrastant en cela avec leur accroissement rapide pendant les Trente Glorieuses – n'a pas été compensé par les mesures fiscales et les transferts sociaux mis en œuvre [Burniaux *et al.*, 1998 : 7]. Globalement, la pauvreté avant transferts sociaux a augmenté dans tous les pays de l'Union depuis trente ans. Pour se faire une idée plus précise de la contribution de la protection sociale à la réduction de la pauvreté, il convient cependant de prendre en compte l'impact de la redistribution et donc de comparer la pauvreté avant transferts sociaux à celle après transferts sociaux.

2 – La pauvreté après transferts. Puisque la redistribution a pour objectif de réduire la pauvreté, on doit normalement observer une pauvreté plus faible après qu'avant transferts. Or, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux²⁷⁷ a peu varié en UE 15 ces dix dernières années, passant de 17 % en 1995 à 15 % en 2000 et remontant à 16 % en 2005, et il est resté constant à 16 % entre 2000 et 2005 en UE 25²⁷⁸. On constate ainsi que les transferts permettent, grosso modo, de diviser le taux de risque de la pauvreté par 1,5. Si l'impact de la redistribution apparaît indéniable, ses effets sur la pauvreté sont à relativiser, et ce pour trois raisons principalement. Tout d'abord, les efforts entrepris en matière redistributive n'ont pas été en mesure d'éradiquer complètement la pauvreté dans l'Union : en effet, malgré l'impact globalement positif des mécanismes redistributifs²⁷⁹, ceux-ci ne parviennent toujours pas à faire en sorte que la pauvreté soit efficacement combattue²⁸⁰. Ensuite, l'un des faits remarquables à partir de la fin des années 70 est que la pauvreté après transferts a augmenté à un rythme supérieur à la hausse de la pauvreté avant transferts, ce qui indique que la redistribution a de moins en moins bien réussi à jouer son rôle depuis cette date. Enfin, le taux de risque de persistance de la pauvreté²⁸¹ en UE 15 et en UE 25 est, depuis la fin des années 90, de l'ordre de

²⁷⁷ Le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux) (*Source* : Eurostat).

²⁷⁸ *Source* : Eurostat.

²⁷⁹ Dans les années 90, l'écart entre le taux de pauvreté avant transferts sociaux et le taux de pauvreté après transferts sociaux est, en moyenne en Europe, de dix points de pourcentage, ce qui signifie bien que la redistribution contribue à faire baisser le taux de pauvreté.

²⁸⁰ La pauvreté demeure toujours en moyenne supérieure à 15 % depuis les années 90 en Europe.

²⁸¹ Le taux de risque de persistance de la pauvreté est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois

9 %²⁸², parallèlement à un écart médian relatif au seuil de pauvreté²⁸³ – reflet de l'intensité de la pauvreté²⁸⁴ – qui, après avoir atteint 24 % en UE 15 en 1995, s'établit, depuis 2001, à 22 % en UE 15 et en UE 25²⁸⁵.

b) Elle n'a pas empêché le développement des inégalités

Le deuxième objectif de la protection sociale ne semble pas non plus avoir été atteint. Les inégalités se sont en effet fortement développées au cours des années 80 et se maintiennent voire se creusent depuis, et ce aussi bien dans les systèmes construits autour de cet objectif que dans ceux où celui-ci est secondaire par rapport à celui de la réduction de la pauvreté. La redistribution, qu'elle soit essentiellement verticale ou prioritairement horizontale, n'a donc pas donné pleinement satisfaction en termes de réduction des inégalités de revenus. Elle a de plus été incapable de mettre fin aux inégalités sociales, et a même parfois contribué à les accentuer, notamment en matière de lutte contre l'exclusion sociale et dans le domaine de la pauvreté non monétaire.

1 – Les inégalités de revenus. Puisque la redistribution repose par essence sur la réaffectation des ressources d'une catégorie de ménage à une autre, on est en droit de se demander si ce mécanisme exerce un effet sur les revenus et s'il contribue à réduire les inégalités monétaires²⁸⁶. Pour ce faire, il convient de prendre garde à la lecture des chiffres dont on dispose. Si les inégalités salariales constituent bel et bien une source d'inégalités des revenus entre les

années précédentes ; le seuil est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux) (*Source* : Eurostat).

²⁸² *Source* : Eurostat.

²⁸³ L'écart relatif médian au seuil de pauvreté est calculé comme la différence entre la médiane du revenu équivalent net total des personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté. À noter que l'aggrégat UE est une moyenne pondérée par la population des chiffres nationaux et que le taux de risque de pauvreté est mesuré relativement à la situation dans chaque pays plutôt qu'en appliquant un seuil commun à tous les pays (*Source* : Eurostat).

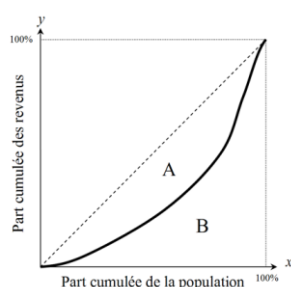
²⁸⁴ « L'intensité de la pauvreté se mesure par l'écart de pauvreté moyen (*poverty gap*), c'est-à-dire la différence entre le revenu moyen des pauvres et le seuil. Cet écart peut être mesuré en valeur absolue ou en pourcentage du seuil. Ainsi, l'intensité apporte une information différente par rapport au taux de pauvreté : elle mesure une distance moyenne entre les pauvres et la ligne qui définit la pauvreté. Lorsqu'il est mesuré en valeur absolue, l'écart de pauvreté indique le montant du transfert qu'il faudrait en moyenne verser à chaque individu vivant dans un ménage pauvre pour que tous atteignent le seuil de pauvreté » [Cohen-Solal et Loisy, 2001 : 8].

²⁸⁵ *Source* : Eurostat.

²⁸⁶ L'on serait tenter de croire que pauvreté et inégalités sont intimement corrélées et ce n'est, dans un certain sens, pas totalement faux. Cependant, si la pauvreté fait toujours plus ou moins explicitement référence aux inégalités au sens où elle renvoie à un calcul à partir d'un seuil qui permet de mettre à jour des écarts, les inégalités n'ont pas forcément pour corollaire l'idée sous-jacente de pauvreté. Il se peut en effet que de fortes inégalités existent alors même que la pauvreté demeure faible. À l'inverse, des inégalités peu élevées ne sont pas nécessairement gages d'une faible pauvreté.

salariés, celles-ci sont liées à l'allocation des ressources qu'opère le marché du travail et elles n'entretiennent de fait aucun lien direct avec le système de protection sociale. La répartition primaire ne nous intéresse donc pas ici. Il faut par contre observer dans quelle mesure la répartition secondaire des revenus ne parvient pas totalement à réduire les inégalités et peut même, dans certains cas, contribuer à les accentuer, pire à les générer. Les deux principaux indicateurs généralement retenus pour mettre à jour la disparité des revenus sont le « coefficient de Gini »²⁸⁷ et le rapport interquintile de revenus (ou ratio S80/S20)²⁸⁸, la différence entre les deux tenant simplement au fait que « le ratio S80/S20 n'est sensible qu'aux changements intervenant dans les quintiles supérieurs et inférieurs [alors que] le coefficient de Gini permet pour sa part de prendre en compte la répartition totale des revenus » [Dennis et Guio, 2004 : 5]. Le rapport interquintile de revenus est passé, en UE 15, de 5,1 en 1995 à 4,5 en 2000 et à 4,8 en 2005 et, en UE 25, de 4,5 en 2000 à 4,8 en 2005²⁸⁹. Autrement dit, les revenus des 20 % de la population disposant des plus hauts revenus sont, en moyenne pour l'ensemble des pays de l'Union, environ 5 fois supérieures à ceux perçus par les 20 % de la population ayant les revenus les plus faibles. Le coefficient de Gini, pour sa part, se maintient depuis une dizaine d'années, en moyenne, à 0,3 dans l'Union²⁹⁰. Sur la période 1995-2005, la faible diminution du rapport S80/S20 (- 0,3 points, soit -5,9 %) et la très faible

²⁸⁷ Le coefficient de Gini est un indicateur qui mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société à partir du calcul d'un coefficient qui est un nombre variant de 0 à 1, où le chiffre 0 représente une égalité parfaite (tous les revenus sont identiques) et le chiffre 1 une inégalité totale (une seule personne reçoit tout le revenu). Le coefficient de Gini peut être représenté par un diagramme de la courbe de Lorenz, cette courbe étant la représentation graphique de la fonction qui à chaque part x des ménages (ménages classés par ordre de revenu individuel croissant en abscisse) associe la part y du revenu total correspondant.



Graphiquement, c'est la superficie de la zone entre la droite d'égalité parfaite (en pointillés) et la courbe de la situation réelle (courbe de Lorenz, en gras). Plus l'aire est grande, plus le pourcentage est élevé et donc plus les inégalités sont importantes.

Si l'aire de la zone entre la diagonale d'égalité parfaite et la courbe de Lorenz est A, et si l'aire de la zone à l'extérieur de la courbe de Lorenz est B, alors le coefficient de Gini est $A/(A+B)$.

Pour n tranches de la population étudiée, le coefficient s'obtient par la formule de Brown :

$$G = 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \quad (\text{où } X \text{ est la part cumulée de la population et } Y \text{ la part cumulée du revenu})$$

²⁸⁸ Le rapport interquintile de revenu, qui mesure l'inégalité de répartition des revenus, est le rapport entre la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus bas (quintile inférieur). Également appelé ratio S80/S20, le rapport interquintile de revenus est un indicateur de la concentration des revenus dans une société donnée : plus il est élevé, plus la concentration est importante et, partant, plus la répartition des revenus est inégale.

²⁸⁹ Source : Eurostat.

²⁹⁰ Ce coefficient était, en moyenne, de 0,31 en 1995 en UE 15, et, en UE 15 et en UE 25, de 0,29 en 2000 et de 0,3 en 2005 (Source : Eurostat).

baisse du coefficient de Gini (- 0,1 point, soit - 3,2 %) indiquent que les transferts sociaux exercent un effet limité sur la réduction des inégalités de revenus car ils ne permettent pas d'amoinrir significativement les écarts de niveaux de vie. La protection sociale joue ainsi insuffisamment son rôle puisque le système redistributif modifie finalement peu la structure des revenus primaires distribués.

2 – Les inégalités sociales observées à partir de la pauvreté non monétaire et de l'exclusion sociale. Par delà les inégalités de revenus, les inégalités sociales se sont également fortement développées. Les principales inégalités sociales que l'on peut retenir renvoient aux différences observées dans les modes d'accès à une vie décente, autrement dit font référence aux moyens mobilisables pour faire face aux difficultés des conditions d'existence. Ces difficultés sont essentiellement liées, d'une part, à la pauvreté non monétaire²⁹¹ et, d'autre part, à l'exclusion sociale²⁹². La pauvreté non monétaire (ou pauvreté d'existence), qui fait état de « manques », de « privations » ou de « difficultés financières », ainsi que l'exclusion sociale, peuvent être évaluées, entre autres, à partir d'indicateurs relatifs au logement, à la privation matérielle ou encore à l'accès au marché du travail. Par exemple, alors que près de 30 % des ménages européens percevant des revenus inférieurs à 60 % du revenu courant réel moyen (RCRM) ont, depuis une dizaine d'années, de lourdes charges financières liées aux frais de logement²⁹³, cette proportion varie seulement, sur la même période, aux alentours de 12 % pour les ménages qui disposent de revenus supérieurs à 140 % du RCRM²⁹⁴. Les arriérés de paiement montrent eux aussi, quel que soit le type d'arriérés, que ces arriérés représentent une part beaucoup plus importante dans les ménages ayant des revenus inférieurs à 60 % du RCRM que dans les autres catégories de ménages

²⁹¹ Alors que la pauvreté monétaire désigne la situation de manque de revenus (est pauvre l'individu ou le ménage qui dispose de revenus inférieurs à un seuil de revenu monétaire fixé conventionnellement), la pauvreté non monétaire renvoie essentiellement à la pauvreté d'existence (pauvreté appréciée à partir des conditions d'existence observées eu égard à l'ensemble des « manques », des « privations » ou des « difficultés financières » rencontrées par un individu ou un ménage), ainsi qu'à la pauvreté administrative (mesurée à partir de la population bénéficiaire de minima sociaux) [Beitone, Dollo et Gervasoni, 2002]. En ce qui nous concerne, nous faisons le choix de réduire la pauvreté non monétaire à la pauvreté d'existence.

²⁹² L'exclusion sociale est un processus plus ou moins brutal et rapide par lequel un individu occupe progressivement une position socialement reconnue comme extérieure par rapport à celle des autres membres de la collectivité [Beitone *et al.*, 2002], processus non voulu et non désiré marqué par la relégation ou la marginalisation sociale de cet individu qui ne correspond pas au modèle dominant et qui aboutit à une rupture progressive des liens sociaux qu'il entretient avec le reste de la société.

²⁹³ Ils étaient 30,9 % en 1994, 30 % en 1997 et 26,4 % en 2001 (*Source* : Eurostat).

²⁹⁴ Ils étaient 13,1 % en 1994, 12,6 % en 1997 et 12,2 % en 2001. Les ménages disposant de revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM étaient 23,2 % en 1994, 22,2 % en 1997 et 19,4 % en 2001 à avoir de lourdes charges financières liées aux frais de logement ; et ceux ayant des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM représentaient, aux mêmes dates, respectivement 17,7 %, 16,3 % et 15,2 % (*Source* : Eurostat).

à revenus plus élevés²⁹⁵. Ce phénomène est également perceptible en matière de statut d'occupation du logement (propriétaire ou locataire)²⁹⁶, en matière de type de logement occupé²⁹⁷, en matière de surpopulation du logement²⁹⁸, ou encore en matière de manque d'éléments de confort dans le logement (eau chaude, bain/douche, WC)²⁹⁹ ou de problèmes liés spécifiquement

²⁹⁵ En 1994, 14 % des propriétaires disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM ayant contracté un emprunt ont des arriérés de paiement d'emprunts, alors qu'ils ne sont que 7,9 % chez ceux qui ont des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 4,4 % chez ceux qui ont des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM et seulement 2,6 % pour les ménages disposant de revenus supérieurs à 140 % du RCRM. En 1997, ces proportions passent, respectivement, à 11,4 %, 5,2 %, 3,9 % et 1,6 % ; enfin, en 2001, elles étaient égales à 8,2 %, 3,8 %, 2,3 % et 1,1 %. Du côté des locataires, pour l'ensemble des locataires ayant des revenus inférieurs à 60 % du RCRM, 17,4 % d'entre eux avaient, en 1994, des arriérés de paiement liées au loyer du logement loué, contre 10,3 % chez les locataires ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 7,4 % chez ceux ayant des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM et 4,4 % pour ceux ayant des revenus supérieurs à 140 % du RCRM à la même date. Ces proportions ont atteint, en 1997, respectivement 19,1 %, 10,7 %, 6,2 % et 4 % ; enfin, en 2001, elles s'établissaient à 11,1 %, 7,8 %, 5,6 % et 2,8 %. La part des locataires ayant des arriérés de paiement de factures régulières de charges était, parmi l'ensemble des locataires disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM, en 1994, de 14 % ; celle des locataires ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM était équivalente à 7 % ; celle des locataires ayant des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM atteignait 4,2 % et seulement 2,1 % des locataires percevant des revenus supérieurs à 140 % du RCRM avaient des arriérés de paiement de factures régulières de charges. Ces proportions sont passées, en 1997, respectivement, à 10,9 %, 5 %, 2,8 % et 1,3 %, puis se sont établies en 2001 à 6,1 %, 2,9 %, 1,5 % et 0,9 % (*Source* : Eurostat).

²⁹⁶ Alors que plus de la moitié des ménages européens aux revenus supérieurs à 60 % du RCRM étaient propriétaires de leur logement en 1994 (ils étaient 52,8 % dans les ménages ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 61 % chez ceux ayant des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM et 69,4 % chez ceux ayant des revenus supérieurs à 140 % du RCRM), ils n'étaient que 45,1 % à la même date dans les ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM. En 1998, ces proportions sont passées à 48,5 % pour la catégorie des ménages ayant moins de 60 % du RCRM, 57 % pour les ménages avec des revenus entre 60 et 100 % du RCRM, 65,6 % pour les ménages avec des revenus entre 100 et 140 % du RCRM et 72,7 % pour les ménages avec des revenus supérieurs à 140 % du RCRM. Ces parts sont montées, en 2001, respectivement à 50,1 %, 59,7 %, 68,8 % et 73,5 %. Il y a, par ailleurs, environ 1,8 fois plus de locataires (et plus de 2 fois plus de locataires à titre gratuit) chez la catégorie des ménages aux revenus inférieurs à 60 % du RCRM que dans la catégorie des ménages ayant des revenus supérieurs à 140 % du RCRM, et ce aussi bien en 1994 qu'en 1998 ou en 2001 (*Source* : Eurostat).

²⁹⁷ En 1994, en UE 15, moins de 50 % des ménages aux revenus inférieurs à 60 % du RCRM étaient propriétaires de leur logement, alors qu'ils étaient 49 % dans la catégorie des ménages aux revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 52,6 % chez les ménages dont les revenus sont compris entre 100 et 140 % du RCRM et 51,3 % chez les ménages avec des revenus supérieurs à 140 % du RCRM. En 1998, ces proportions s'établissaient, respectivement à 49,9 %, 52,3 %, 54,9 % et 55,2 %. Enfin, en 2001, elles étaient équivalentes à 51,8 %, 55 %, 57,4 % et 55,9 %. En revanche, il n'existe pas de très grandes différences entre catégories de revenus quant à la proportion de ménages qui, au sein de chaque catégorie, occupe un appartement. Le reliquat de pourcentage provenant du complément à 100 % obtenu par addition de la part des ménages vivant en maison et ceux vivant en appartement s'explique par la proportion de ménages habitant dans un autre local d'habitation (hôtel, institution, camp). Cette part était en effet, en 1994, de 12,7 % pour les ménages aux revenus inférieurs à 60 % du RCRM, mais seulement de 5,3 % pour les ménages aux revenus supérieurs à 140 % du RCRM à la même date ; et cet écart est resté quasiment constant entre 1994 et 2001 (le rapport entre la part des ménages occupant un autre local d'habitation au sein de la catégorie des ménages percevant les revenus les plus faibles et la part des ménages occupant un autre local d'habitation parmi les ménages disposant des revenus les plus hauts a varié entre 2,2 à 2,5 sur la période considérée).

²⁹⁸ La surpopulation du logement s'apprécie à partir de la part des ménages ayant un logement surpeuplé qui est un indicateur mesurant la part de toutes les personnes qui vivent en surnombre dans leur logement (plus d'une personne par pièce) dans le groupe de revenus auquel appartient le ménage considéré. Cette part était, en UE 15, en 1994, de 18 % pour les ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM alors qu'elle était, à la même date, seulement de 5 % pour les ménages ayant des revenus supérieurs à 140 % du RCRM. Ces proportions sont passées, respectivement, à 17,5 % et 4,6 % en 1997, puis à 15,7 % et 4,1 % en 2001 (*Source* : Eurostat).

²⁹⁹ En ce qui concerne l'eau chaude courante, en UE 15, 6,5 % des ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM n'y avaient pas accès en 1995 ; à la même date, 3,4 % des ménages ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 1,8 % des ménages ayant des revenus compris entre 100 et 140 % et 0,7 % des ménages disposant

au logement habité (manque d'espace, manque de luminosité, bruit du voisinage ou de l'extérieur, équipements de chauffage non appropriés, pollution liée à la circulation automobile ou à l'industrie, vandalisme ou délinquance), notamment son insalubrité (pourriture dans la maison, humidité ou fuites dans la toiture)³⁰⁰. La privation matérielle, pour sa part, peut s'apprécier au travers d'indicateurs concernant des difficultés financières particulières (comme l'impossibilité d'aller en vacances³⁰¹, celle de se chauffer correctement³⁰² ou encore celle de pouvoir choisir de manger un repas riche en protéines³⁰³) ou d'indicateurs relatifs au manque de biens durables (absence de biens d'équipement, principalement d'équipement du logement)³⁰⁴. Enfin, le défaut d'accès au marché du travail est quant à lui observable à partir de l'évolution d'indicateurs tels que la part des personnes qui ont ou non un emploi en fonction de leur situation familiale, ainsi que la nature de l'emploi occupé. Par exemple, le parent des familles monoparentales a moins souvent

de revenus supérieurs à 140 % du RCRM n'y avaient pas accès. En 1998, ces proportions sont passées, respectivement, à 8,4 %, 4,7 %, 3,5 % et 2,9 %. En 2001, elles équivalaient à 6,2 %, 4,1 %, 3,2 % et 2,8 %. Pour ce qui est de l'existence d'un bain ou d'une douche dans le logement, en UE 15, 6,6 % des ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM n'en avaient pas en 1995 ; à la même date, 2,8 % des ménages ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 1,2 % des ménages ayant des revenus compris entre 100 et 140 % et 0,5 % des ménages disposant de revenus supérieurs à 140 % du RCRM n'en avaient pas. En 1998, ces proportions sont passées, respectivement, à 5 %, 2,2 %, 1,3 % et 0,6 %. En 2001, elles équivalaient à 4,2 %, 1,5 %, 0,7 % et 0,4 %. Enfin, au sujet de l'existence d'un WC dans le logement, en UE 15, 5 % des ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM n'en avaient pas en 1995 ; à la même date, 2 % des ménages ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 1 % des ménages ayant des revenus compris entre 100 et 140 % et 0,4 % des ménages disposant de revenus supérieurs à 140 % du RCRM n'en avaient pas. En 1998, ces proportions sont passées, respectivement, à 3,9 %, 1,8 %, 1 % et 0,8 %. En 2001, elles équivalaient à 3,2 %, 1,4 %, 0,8 % et 0,5 % (*Source* : Eurostat).

³⁰⁰ Par exemple, parmi l'ensemble des problèmes liés au logement, la part de ménages confrontés à au moins trois des problèmes mentionnés (manque d'espace, manque de luminosité, bruit du voisinage ou de l'extérieur, équipements de chauffage non appropriés, pollution liée à la circulation automobile ou à l'industrie, vandalisme ou délinquance ; éléments d'insalubrité : pourriture dans la maison, humidité ou fuites dans la toiture) était égale, en UE 15, en 1995, à 26,2 % chez les ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM, 18,8 % chez ceux ayant des revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 15,5 % chez ceux ayant des revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM et 12,3 % chez ceux qui ont des revenus supérieurs à 140 % du RCRM. Ces proportions étaient équivalentes, en 2000, respectivement, à 22,5 %, 16,6 %, 14,7 % et 12,7 % (*Source* : Eurostat).

³⁰¹ L'impossibilité d'aller en vacances s'entend comme l'incapacité à se payer une semaine de vacances annuelle loin du domicile.

³⁰² L'impossibilité de se chauffer correctement s'entend comme la difficulté à maintenir une température adéquate dans le logement.

³⁰³ L'impossibilité de pouvoir choisir de manger un repas riche en protéines s'apprécie à partir de l'impossibilité de faire, si désiré, un repas comportant de la viande, du poulet ou du poisson un jour sur deux.

³⁰⁴ Les biens d'équipements retenus par Eurostat sont les suivants : la voiture, la télévision couleur, le magnétoscope, le four à micro-ondes, le lave-vaisselle et le téléphone. En 1995, 19,6 % des ménages de l'UE 15 disposant de revenus inférieurs à 60 % du RCRM déclaraient ne pas avoir les moyens d'avoir une voiture ; ils étaient, à la même date, 9,6 % dans les ménages à revenus compris entre 60 et 100 % du RCRM, 4,7 % dans les ménages aux revenus compris entre 100 et 140 % du RCRM et 1,8 % dans les ménages dont les revenus étaient supérieurs à 140 % du RCRM. En 1998, ces proportions sont passées, respectivement à 10,1 %, 5,6 %, 3,2 % et 1,5 %. En ce qui concerne la télévision couleur, les chiffres sont, respectivement pour les quatre catégories de ménages mentionnées, 4,3 %, 1,4 %, 0,8 % et 0,2 % en 1995 et 2 %, 0,7 %, 0,3 % et 0,2 % en 1998. Pour le magnétoscope, on a, en 1995 : 19,1 %, 10,4 %, 6,1 % et 2,9 %, et, en 1998 : 10,8 %, 6,5 %, 3,9 % et 1,9 %. Pour le lave-vaisselle, on a, en 1995 : 25 %, 17,5 %, 13,4 % et 7,3 %, et, en 1998 : 14,7 %, 10,6 %, 8,3 % et 4,5 %. Pour le four à micro-ondes, on a, en 1995 : 20,2 %, 12,1 %, 8 % et 4 % et, en 1998 : 11,2 %, 6,9 %, 4,8 % et 2,6 %. Enfin, pour le téléphone, on a, en 1995 : 10,7 %, 4,5 %, 2 % et 0,7 %, et, en 1998 : 5,6 %, 2,2 %, 1,3 % et 0,4 % (*Source* : Eurostat).

un travail que les adultes des familles « traditionnelles »³⁰⁵ et l'activité principale qu'il exerce est, comparativement aux familles traditionnelles, davantage un travail domestique, de garde d'enfants ou d'aide aux personnes, ou sont au chômage ou en inactivité³⁰⁶. Tous ces indicateurs montrent donc une même tendance globale, à savoir que bien que les chiffres permettent de constater que la pauvreté non monétaire et l'exclusion sociale tendent à décliner depuis le milieu des années 1990, ils mettent en même temps à jour le fait que les inégalités sociales liées à la situation par rapport à l'emploi et celles liées aux revenus perdurent³⁰⁷. C'est peut-être là l'un des points les plus marquants de ces deux dernières décennies, notamment parce qu'il soulève l'épineux problème de l'efficacité réelle des mécanismes redistributifs et donc de la justification des systèmes de protection sociale en Europe sous leur forme actuelle.

2. Des systèmes coûteux à gérer pour une efficacité redistributive bien souvent limitée

Nous venons de montrer que les résultats en matière de diminution de la pauvreté et des inégalités sont relativement médiocres au regard des objectifs ambitieux que les systèmes de protection sociale européens s'étaient initialement fixés. Pourtant, les budgets engagés afin d'y répondre n'ont cessé de croître, et ce de façon assez conséquente sur les trente dernières années. Un constat s'impose de lui-même : les dépenses dévolues à la gestion des systèmes de protection sociale contrastent fortement avec leur faible efficacité redistributive et leur efficience somme toute modérée.

³⁰⁵ La part de l'ensemble des personnes âgées de 25 à 49 ans qui n'avaient pas de travail était, en 1997, en UE 15, de 24 %, tandis que celle des personnes âgées de 25 à 49 ans faisant partie d'une famille monoparentale s'établissait à 29 %. Cette proportion est passée, respectivement pour les deux catégories de ménages mentionnées, à 23 % et 28 % en 1998, 22 % et 27 % en 1999, 21 % et 31 % en 2000 et à 20 % et 27 % en 2001 (*Source* : Eurostat).

³⁰⁶ En 1997, en UE 15, 15 % des familles monoparentales âgées de 25 à 49 ans déclaraient avoir pour activité principale un travail domestique tel que s'occuper des enfants ou d'autres personnes, alors que cette proportion était, à la même date, de 12 % dans les familles traditionnelles. Cette part est passée, dans les familles monoparentales, à 13 % en 1998, 12 % en 1999, 14 % en 2000 et 2001, contre respectivement 12 % de 1998 à 2000 et 11 % en 2001 dans les familles traditionnelles. La part de familles monoparentales se déclarant au chômage ou en inactivité s'est maintenue, passant de 17 % en 1997 à 19 % en 2000 puis à 16 % en 2001, alors que celle des familles traditionnelles se déclarant au chômage ou en inactivité est demeuré stable sur la période considérée, variant entre 12 % et 14 % (*Source* : Eurostat).

³⁰⁷ Pour s'en convaincre, il suffit de croiser une lecture longitudinale et une lecture transversale de l'ensemble des chiffres issus d'Eurostat, fournis dans les notes de bas de page précédentes. Alors que l'approche diachronique horizontale met à jour un mouvement de réduction des inégalités dans le temps au sein d'une même catégorie de ménages (une catégorie de ménages à revenus compris dans la même tranche de revenus), l'approche synchronique verticale comparative, année par année, permet d'observer le maintien voire l'accroissement des inégalités sociales entre ces différences catégories, en fonction notamment du niveau de leurs revenus.

a) Le coût croissant de la gestion des systèmes

Disposer d'un système de protection sociale a un coût, non seulement en termes de volume des prestations distribuées, mais aussi en termes de dépenses de gestion. Or, dans les systèmes les plus développés, la gestion accapare une part importante des ressources prélevées. Au fur et à mesure que la protection sociale étend son champ d'action et que la couverture sociale englobe une part croissante de la population, le système se complexifie et sa gestion devient alors plus ardue, ce qui conduit finalement cette dernière à représenter potentiellement une proportion plus élevée dans le total du budget de la protection sociale ou, à tout le moins, à demeurer à des niveaux équivalents dans le temps. Le coût de la gestion de la protection sociale n'a en effet pas beaucoup évolué au cours des quinze dernières années : les dépenses de fonctionnement ont été, en moyenne dans l'UE 15, égales à 0,9 % du PIB de 1990 à 2004, alors même que la part des prestations sociales dans le PIB a augmenté de 24,4 % à 26,6 % sur la période considérée. De plus, les dépenses de fonctionnement ont même diminué de 3,5 % à 3,1 % du total des dépenses de protection sociale entre 1990 et 2004, alors que, dans le même temps, les prestations sociales oscillaient aux alentours de 96 %³⁰⁸.

Bien que le coût d'administration de la protection sociale demeure relativement constant depuis plus de quinze ans, comparativement au poids qu'elle pouvait constituer pendant les Trente Glorieuses, la gestion des systèmes est devenue globalement plus coûteuse à l'heure actuelle, et ce tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Un coût dont la croissance est expliquée chez les néoclassiques, notamment via la théorie de la bureaucratie de Niskanen³⁰⁹ [1971], la devenue très célèbre « loi de Parkinson »³¹⁰ [1958] ou encore la thèse des asymétries

³⁰⁸ *Source* : Eurostat.

³⁰⁹ Pour Niskanen, l'absence de stimulation par la recherche du profit dans les administrations publiques fait que la production publique est moins efficace que la production privée. Les bureaucrates (les responsables des administrations) bénéficient en effet d'une situation particulière, consécutive au caractère non marchand de leur activité, à savoir que l'autorité de tutelle qui leur confie une mission particulière de service public et en contrôle l'application connaît moins bien qu'eux les coûts réels de fonctionnement. De fait, faute d'une sanction par le marché, positive ou négative, le bureaucrate va recevoir un budget global dont il disposera assez librement pour organiser son activité. Il existe de ce fait une marge de manœuvre importante appelée « budget discrétionnaire » que le bureaucrate pourra employer à sa guise. Ce « biais bureaucratique structurel » est à la source de dépenses de fonctionnement qui, dans le temps, auront potentiellement tendance à croître tant que l'autorité de tutelle n'exerce pas expressément son droit de regard sur l'utilisation des fonds octroyés et sur le bien-fondé des actions menées par le bureaucrate. Cette théorie libérale ironise donc sur la pseudo efficacité et le contentement des « experts » de la fonction publique qui tentent de maximiser les coûts afin que le budget qui leur est alloué soit renouvelé plutôt que de minimiser ces coûts comme dans le monde de l'entreprise.

³¹⁰ Une des causes de l'accroissement des dépenses résulte de la tendance naturelle à l'augmentation des dépenses de fonctionnement et, en particulier, des dépenses de personnel. Selon Parkinson, en effet, l'augmentation du personnel demeure étrangère à l'importance des tâches à remplir : l'accroissement du nombre des agents publics serait ainsi gouverné par sa propre loi, indépendamment de l'augmentation ou de la diminution du travail à accomplir. La

informationnelles³¹¹ développée par certains économistes de l'École des choix publics (List, Kenen, Winthrop, Tullock). Ce coût croissant est d'autant plus dommageable que les sommes supplémentaires engagées ne sont pas forcément intégralement utilisées pour l'amélioration du bien-être des catégories bénéficiaires de la protection sociale, mais aussi parce que les augmentations successives des charges sociales et de la fiscalité qu'il suscite affecte la compétitivité des entreprises et donc l'emploi³¹². Enfin, il peut y avoir une mauvaise régulation des dépenses de protection sociale³¹³, source de gaspillages de l'argent public³¹⁴. Cet état de fait a de quoi agacer, surtout parmi les libéraux, sévèrement vindicatifs vis-à-vis de systèmes redistributifs qui dérogent au principe de l'allocation optimale des ressources qu'assure le marché et partisans d'une réduction forte du rôle de la protection sociale, dont l'efficacité et l'efficience semblent par ailleurs discutables. Ce n'est pas tant sur le plan du coût de la gestion des systèmes que le problème budgétaire se pose – puisque, nous l'avons indiqué, les dépenses de fonctionnement n'ont guère connu de changements majeurs ces dernières années – que sur le plan de leur efficacité en matière de redistribution : les effets redistributifs, parfois faibles, des prestations sociales suscitent en effet une interrogation sur la légitimité de dépenses de protection

fameuse formule “*work expands to fill the time available for its completion*” (« une tâche nécessite toujours tout le temps dont on dispose pour l'effectuer ») indique que les réactions sociologiques et professionnelles des fonctionnaires font qu'ils ont une tendance à se confier mutuellement du travail et que tout fonctionnaire souhaite avoir des subordonnés et en augmenter le nombre. L'apparition d'un nouvel agent conduirait inévitablement à ce que se développe, autour de lui, une série de circuits administratifs qui, par eux-mêmes, créent des besoins nouveaux, quoique fictifs.

³¹¹ D'après cette théorie, l'État est structuré par plusieurs échelons administratifs. La relation d'agence qui existe entre le Centre et le bureaucrate incite ce dernier à mentionner au Centre un prix plus élevé que ne l'est celui-ci en réalité pour financer le service demandé. Puisqu'il n'y a pas de contrôle direct du Centre sur les besoins réels du bureaucrate, celui-ci va donc profiter de son pouvoir de monopole en surévaluant le coût de son service. Les dépenses de l'État vont donc avoir tendance à croître, notamment parce que le bureaucrate va pouvoir se servir de la rente dont il dispose afin d'augmenter ses effectifs.

³¹² Dans une société où les besoins de protection sociale croissent, le financement du système, assuré en partie par les cotisations patronales et les impôts versés par les sociétés, exerce une pression fiscale de plus en plus importante sur les entreprises. Puisque les dépenses de protection sociale ne cessent de croître dans le temps, les prélèvements obligatoires opérés en partie sur les firmes afin d'assurer l'équilibre financier du système ne peuvent qu'augmenter et ainsi aboutir à restreindre l'activité productive des entreprises. En effet, les prélèvements réduisent les bénéfices des firmes, ce qui vient limiter leurs investissements productifs, d'où un probable ralentissement de la productivité. De plus, ils entraînent, en cas de marges de profit diminuées, des capacités d'autofinancement moindres ou, au contraire, afin de restaurer les marges, une élévation des prix de vente qui peut se traduire par une compétitivité plus faible. Enfin, ils augmentent le coût de la main d'œuvre et viennent alors accroître le coût du travail, ce qui aboutit à des phénomènes de substitution du capital au travail, sources de chômage. Au final, le poids croissant de ces prélèvements obligatoires va alors venir grever le coût du travail, réduire les marges de profit des entreprises et donc leurs capacités d'autofinancement et enfin minorer les gains de productivité dégagés.

³¹³ Quand on dit que les dépenses sont « mal régulées », cela signifie que l'on n'arrive pas (ou que l'on a du mal) à les contrôler, c'est-à-dire à sélectionner celles qui sont justifiées au regard des objectifs que l'on poursuit.

³¹⁴ C'est tout particulièrement le cas des dépenses de santé en France. Comme l'assurance maladie les rembourse aux patients, ceux-ci n'ont aucun intérêt à en limiter l'usage (elles ne leur coûtent rien, et de toute façon, les malades sont rarement en position de juger de la pertinence des soins qu'ont leur propose). Mais les professions médicales n'ont pas non plus intérêt à freiner les dépenses de santé qui constituent leur source de revenu. On a ainsi une envolée des dépenses, sans rapport forcément avec l'efficacité médicale.

sociale, sur la pertinence du volume des sommes engagées au regard des objectifs poursuivis et, par le fait, également sur l'utilité des montants consacrés à la gestion de systèmes considérés comme inefficients.

b) Une efficacité et une efficacité redistributives mises à mal

Si la redistribution est aujourd'hui admise très largement dans son principe, elle donne cependant lieu à de vifs débats quant à son ampleur. De nombreux arguments libéraux critiquant l'inefficacité d'une redistribution excessive ont en effet été mis à jour³¹⁵. Parmi eux, il convient de relever le fait que la redistribution est parfois « contre-productive », au sens où elle conduit à des résultats inverses à ceux recherchés : la redistribution peut en effet aboutir à générer des flux de revenus dans une direction contraire à celle pour laquelle elle a été mise en œuvre. En l'occurrence, il se peut qu'elle s'opère des catégories modestes vers les catégories aisées, contribuant ainsi, malgré elle, à creuser encore davantage les inégalités. La redistribution est, dans ce cas, totalement inefficace puisqu'elle conduit à favoriser les ménages qui, au départ, ne sont pas censés être visés en tant que cible prioritaire. La dimension redistributive de la protection sociale est également inefficace. Il existe en effet une inadéquation progressive dans le temps entre les moyens et les objectifs liés à la redistribution. Ce phénomène est inhérent à une société développée dans laquelle les besoins de protection sociale, potentiellement croissants, engendrent une augmentation mécanique des dépenses pour y satisfaire. Les besoins grandissants en dépenses appellent des besoins de plus en plus importants en termes de financement. Or, comme le nombre de nouvelles sources de financement s'amenuise au fur et à mesure de l'essor des dispositifs, de leur extension et de leur multiplication, un décalage naît alors entre le rythme de progression des dépenses et celui des recettes, rendant *de facto* le système de protection sociale économiquement non viable à plus long terme.

Ces critiques libérales paraissent fondées puisqu'elles se vérifient dans les faits. Tout d'abord, les moyens engagés apparaissent disproportionnés au regard des objectifs atteints. Ceux-ci restent, nous l'avons indiqué à l'instant, effectivement bien maigres par rapport aux efforts qu'ils demandent en termes de financement. Nous avons en effet montré que le coût de la

³¹⁵ Au titre des arguments défendus par les libéraux, on peut mentionner notamment les quatre suivants : d'une part, l'idée que les inégalités sociales sont une stimulation par le désir de promotion personnelle qu'elles suscitent, ce stimulus étant un des moteurs essentiels du progrès économique ; d'une autre, l'idée qu'une redistribution trop forte est de nature à affaiblir l'épargne ; ensuite, que la redistribution des revenus décourage l'effort productif autant pour ceux qui la financent que pour ceux qui en bénéficient ; enfin, que c'est un facteur important d'augmentation des prélèvements obligatoires.

protection sociale s'envole alors que, dans le même temps, la redistribution ne semble guère apporter les réponses qu'elle promettait. Un simple calcul de rapport entre le montant des dépenses engagées et les résultats obtenus, à la fois en termes de réduction de la pauvreté et en termes de réduction des inégalités, permet de s'en convaincre. Un premier indicateur envisageable est, par exemple, le ratio « dépenses totales des prestations de protection sociale (en % du PIB)/taux de risque de pauvreté après transferts »³¹⁶, qui est passé, en UE 15, de 1,565 en 1995 à 1,72 en 2000 et à 1,565 en 2004, et, en UE 25, de 1,594 en 2000 à 1,638 en 2004³¹⁷. Un second indicateur possible est celui que calcule le ratio « dépenses totales des prestations de protection sociale (en % du PIB)/inégalité de répartition des revenus »³¹⁸ qui est passé, en UE 15, de 5,215 en 1995 à 5,733 en 2000 et à 5,5542 en 2004, et, en UE 25, de 5,666 en 2000 à 5,458 en 2004³¹⁹. L'évolution de ces ratios sur dix ans montre que les prestations sociales ne sont globalement pas parvenues à agir de façon notable sur la lutte contre la pauvreté et à corriger de manière efficace les inégalités de revenus. De plus, la redistribution est largement insuffisante pour les catégories les plus pauvres. Au lieu d'offrir aux catégories de ménages les plus défavorisés les moyens de s'en sortir, la redistribution conduit parfois, par le jeu « pervers » des mécanismes qu'elle institue, à ponctionner sur les ménages à faibles ressources tout en octroyant des « facilités » aux catégories mieux loties. Il arrive ainsi parfois que le système de protection sociale redistribue « à l'envers » : la redistribution s'effectue alors des pauvres en direction des riches³²⁰. Dans certains pays de l'UE, en effet, les familles ayant des enfants bénéficient d'avantages fiscaux et de prestations sociales même si leurs revenus sont déjà élevés car le droit à réductions et crédits d'impôts et/ou à prestations n'est pas conditionné à un plafond de ressources mais est lié à la configuration du ménage. La protection sociale est ainsi touchée par une crise de légitimité corrélative aux attaques qui lui sont adressées sur les éventuels effets pervers que celle-ci peut générer. La critique de la protection sociale repose alors sur l'idée qu'un surcroît de protection n'est pas forcément un gage de progrès³²¹. Ces constats donnent aux libéraux des arguments supplémentaires pour prôner le passage à des systèmes axés sur l'épargne privée et la prévoyance.

³¹⁶ Cet indicateur permet de visualiser l'impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté ; c'est pourquoi le dénominateur prend en compte le risque de pauvreté après et non avant transferts.

³¹⁷ *Source* : calculs de l'auteur à partir des chiffres d'Eurostat. En UE 15, pour 1995 : 26,6/17 ; pour 2000 : 25,8/15 ; pour 2004 : 26,6/17. En UE 25, pour 2000 (pas de données disponibles pour 1995) : 25,5/16 ; pour 2004 : 26,2/16.

³¹⁸ Cet indicateur permet de visualiser l'impact des transferts sociaux sur la réduction des inégalités de revenus, inégalités issues de la répartition primaire des revenus.

³¹⁹ *Source* : calculs de l'auteur à partir des chiffres d'Eurostat. En UE 15, pour 1995 : 26,6/5,1 ; pour 2000 : 25,8/4,5 ; pour 2004 : 26,6/4,8. En UE 25, pour 2000 (pas de données disponibles en 1995) : 25,5/4,5 ; pour 2004 : 26,2/4,8.

³²⁰ C'est le cas par exemple, en France, pour les dépenses maladie ou encore pour les allocations familiales.

³²¹ La surprotection des individus peut en effet conduire à un risque de déresponsabilisation individuelle et, en même temps, à un affaiblissement du lien social. Lorsque l'État prend en charge de manière excessive la couverture des

SECTION 2 : LE BESOIN DE REFORMER LES SYSTEMES ACTUELS AFIN D'ASSURER LEUR PERENNITE

Nul ne peut plus défendre l'idée que les systèmes de protection sociale perdureront dans la lignée de leur anciens schèmes ; à l'heure actuelle, tous les acteurs du monde politique ainsi que les experts s'accordent à dire qu'il est indispensable de réorganiser en profondeur les systèmes afin de leur offrir une perspective de viabilité à plus long terme. Pour sauvegarder sa légitimité³²², la protection sociale doit désormais prouver qu'elle est efficace à moindre coût. Pour ce faire, il faut réformer les systèmes en rompant avec la logique préalable d'une dichotomie, plus ou moins marquée selon les pays, entre la sphère du social et la sphère de l'économique – plus exactement, entre la sphère de l'inactivité et du chômage et celle de l'activité et de l'emploi³²³ – et accepter l'idée d'une protection sociale qui sert les intérêts du marché du travail. Réformer signifie dans cette optique transformer les structures existantes afin d'adapter les systèmes au nouveau contexte socio-économique, tout en disposant d'une redistribution plus efficace. La finalité recherchée tient alors en un mot d'ordre : moderniser la protection sociale afin de la rendre plus favorable à l'emploi.

risques auxquels sont soumis les individus, il se substitue donc aux mécanismes de solidarité traditionnels (notamment les solidarités familiales et de voisinage) et favorise le développement d'une culture de l'assistance qui fait perdre aux individus le sens de leur responsabilité. Les individus sont en effet conduits à ne penser plus qu'à leurs droits sur la société (et donc sur les autres) et à oublier les devoirs qu'ils ont envers elle (et donc envers les autres). L'excès de protection offert par l'État génère ainsi, paradoxalement, l'essor de l'individualisme qui s'accompagne parallèlement d'un renforcement de l'exclusion. Enfin, les dépenses de protection sociale ne sont pas toujours économiquement rationnelles, car les ressources utilisées pour financer les prestations sociales font défaut aux dépenses qui assurent la compétitivité de l'économie : les sommes ainsi détournées de l'investissement ralentissent la croissance économique et *in fine* la capacité à financer la protection sociale.

³²² Est défini comme légitime ce qui est reconnu comme nécessaire et dont l'existence est justifiée au motif de sa capacité à répondre à un besoin ou à un problème ou de satisfaire un intérêt.

³²³ Rompre avec une telle conception implique également de changer notre point de vue sur l'appréhension et la compréhension des phénomènes sociaux et économiques et, par conséquent, notre manière de nous représenter les relations qui unissent marché du travail et protection sociale (et politiques sociales). Le cloisonnement disciplinaire des sciences sociales en champs de recherche distincts, conduisant à étudier les transformations intervenues sur les marchés du travail indépendamment de l'étude des transformations qui ont eu lieu en même temps dans les systèmes nationaux de protection sociale, auquel s'ajoute la prééminence des travaux issus de chercheurs de pays anglo-saxons, où la dichotomie entre emploi et protection sociale est historiquement datée, expliquent en effet qu'« *il y a traditionnellement deux champs d'analyse, marché du travail et emploi d'une part, systèmes de protection sociale et politiques sociales d'autre part, qui utilisent chacun les apports de l'autre mais n'associent pas leur objet* » [Khrystova et Moncel, 2004 : 5].

A) Moderniser la protection sociale

La protection sociale est sujette à des adaptations continues, rendues nécessaires par la conjonction d'un ensemble de facteurs « externes » et de facteurs « internes transnationaux »³²⁴ qui exercent autant de contraintes propices au changement. Sa modernisation semble inéluctable au regard de la pression sans cesse croissante que fait peser le contexte international et européen sur les économies nationales. En même temps, elle apparaît indispensable pour répondre aux principaux défis socio-démographiques qui se profilent à l'horizon.

1. Faire face à la pression d'un nouvel environnement économique international et européen

Depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, on assiste à l'émergence d'un contexte politique et économique international profondément modifié [Clément et Goujon, 2001], caractérisé par des marchés de plus en plus flexibles et une logique du profit dominante. Les États n'ont eu d'autre choix que d'ajuster leurs politiques économiques à cette nouvelle donne. Sur le plan des relations économiques avec l'extérieur, cela se traduit par la recherche d'une compétitivité accrue qui passe par la compression des coûts, la garantie de la libre concurrence, des mesures favorables à l'investissement et des allègements de la fiscalité. À ces contraintes internationales sont venus s'ajouter également les impératifs posés par le traité de Maastricht, dont le respect des critères a conditionné l'entrée dans l'Union Économique et Monétaire (UEM), puis les exigences formulées au travers du Pacte de Stabilité et de Croissance. Au plan européen, c'est donc surtout en réponse à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques que des efforts d'assainissement des finances publiques nationales ont été entrepris.

a) Les contraintes exercées par l'internationalisation croissante des économies : globalisation financière, mondialisation des échanges et intensification de la concurrence

Face à une concurrence mondiale exacerbée, les États de l'UE ont dû adopter une stratégie offensive de recherche de compétitivité. Pour ce faire, l'accent a été mis sur la compression des coûts, et une attention toute particulière a été portée à la limitation des dépenses sociales

³²⁴ Nous qualifions de facteurs « externes » ceux qui proviennent exclusivement de l'environnement extérieur à un pays et de facteurs « internes » ceux qui sont liés à son environnement intérieur. Certains de ces facteurs « internes » sont spécifiques aux caractéristiques intrinsèques du pays concerné (nous les appelons facteurs « internes propres »), d'autres sont relatifs à plusieurs pays (nous les nommons facteurs « internes transnationaux »).

(publiques). L'intensification de la concurrence s'accompagne d'une flexibilisation accrue des marchés du travail. L'emploi est en effet de plus en plus fortement soumis au dictat des marchés des produits et des marchés financiers ; et la protection sociale pâtit de ces nouvelles contraintes qui pèsent sur l'emploi. Ce mouvement ne peut toutefois être compris que replacé dans le cadre des mutations intervenues au sein du capitalisme : la globalisation financière et l'interpénétration croissante des marchés ont en effet conduit les États à mettre en œuvre de nouveaux modes de régulation assurant la compatibilité de leur régime d'accumulation avec le nouveau régime économique international émergent.

1 – L'impact de la globalisation financière et de l'interpénétration croissante des marchés sur les transformations du capitalisme mondial et de ses modes de régulation nationaux. Depuis les années 1980, les pays développés sont insérés dans une économie de plus en plus mondialisée³²⁵. Soutenue par un mouvement de globalisation financière³²⁶ et une interpénétration croissante des marchés, l'internationalisation des économies s'est traduite par une intensification des échanges et une concurrence accrue entre pays. La diffusion de la pensée libérale et de ses principes à l'échelle planétaire a amplement contribué à l'ouverture des marchés sur l'extérieur et à la réduction des barrières tarifaires relevant d'une logique protectionniste désormais reléguée au rang des idéologies surannées. Le carcan du libéralisme économique, en

³²⁵ La mondialisation désigne deux processus bien distincts : d'un côté, l'internationalisation et, de l'autre, la globalisation ; et la première ne saurait être réduite à ni confondue avec la seconde. Il y a en effet une mondialisation internationale (internationalisation) et une mondialisation globale (globalisation). Dans la mondialisation internationale, la mondialisation est une forme avancée d'internationalisation, modernisée et plus complexe, caractérisée par la généralisation et l'expansion du volume des échanges qualitativement et géographiquement. L'internationalisation désigne la structuration du Monde en entités politiques distinctes et indépendantes, elle est une approche qui concilie l'existence d'États-nations souverains et la réalité de leur interdépendance, avec maintien d'États-nations dotés de prérogatives irréductibles en tant qu'unités d'analyse pertinentes. Elle renvoie par ailleurs à l'idée d'une perspective historique cyclique, une constance historique signifiant que la mondialisation n'est pas considérée comme un phénomène nouveau. Dans la mondialisation globale, en revanche, le processus actuel de mondialisation est perçu comme une révolution radicale avec effet d'effacement simultané des frontières et des prérogatives de l'État et s'inscrit dans une optique de fin de l'histoire. Avec l'internationalisation, le Monde est une somme de nations interdépendantes, l'accent est mis sur l'interdépendance et la coopérations inter-États, les individus conservent des spécificités nationales, les indicateurs portent sur les volumes, le phénomène est non-inédit et répétitif ; alors qu'avec la globalisation, le Monde est intégré avec disparition des frontières, l'accent est mis sur l'intégration et le retrait de l'État au profit des marchés ou de régulations « globales », les spécificités individuelles sont indépendantes de la nation d'origine, les indicateurs sont des indicateurs de convergence économique ou sociale, [Siroën, 2004]. La globalisation est plus qu'un simple processus causal, elle est un complexe à la fois logique (dont le but est d'aboutir à la formation d'un seul marché) et illogique (les contradictions mêmes du capitalisme empêchent la réalisation d'un tel marché) résultant de plusieurs processus différents et contradictoires [Jessop, 2001i].

³²⁶ On parle de globalisation financière pour désigner le processus par lequel les marchés financiers deviennent de plus en plus déréglementés (abolition du contrôle des changes et des restrictions aux mouvements de capitaux), désintermédiés (accès direct des opérateurs aux sources de financement sans passer par des intermédiaires financiers) et décloisonnés (éclatement des compartiments qui existaient, que ce soit du point de vue géographique, fonctionnel ou temporel).

vigueur depuis cette période, a suggéré une transformation en profondeur des modes de régulation. Alors que le mode régulation concurrentiel du XIX^{ème} siècle avait laissé place à un mode de régulation monopolistique à partir de la seconde moitié du XX^{ème}, il semblerait que la fin du XX^{ème} et le début du XXI^{ème} siècles voit ré-émerger une régulation de nature concurrentielle, caractérisée par la prédominance de la logique de profit et le contentement des intérêts des actionnaires au détriment bien souvent de ceux des principaux contributeurs au produit de la Nation.

Le régime d'accumulation³²⁷ de la période fordiste, conciliant production et consommation de masse, permettait une hausse continue du pouvoir d'achat des salariés qui garantissait le maintien de la croissance économique par le soutien de la demande. Ce régime d'accumulation reposait sur une intervention forte de l'État qui visait à s'assurer que le haut niveau d'emploi sur le marché du travail se conjugue à un haut niveau de protection sociale. Or, la libéralisation des marchés de capitaux s'est accompagnée d'une ouverture croissante des économies qui vient limiter l'effet multiplicateur d'un surcroît de dépenses publiques. Les politiques d'inspiration keynésienne, consistant à moduler le niveau des dépenses publiques pour agir sur la conjoncture, sont alors devenues inopérantes – en tous cas, beaucoup moins efficaces que dans les années 1960. Le régime de croissance post-fordiste à l'œuvre depuis une vingtaine d'années, marqué par une subordination de l'ensemble des champs institutionnels aux formes de la concurrence – dont les évolutions déterminent par ailleurs la forme structurelle des relations internationales –, tranche ainsi avec le régime de croissance fordiste antérieur où la dynamique institutionnelle qui prévalait était celle du rapport salarial [Petit, 1998]. Le régime fordiste a donc peu à peu cédé le pas à un régime post-fordiste gagé sur un capitalisme patrimonial.

2 – Flexibilité des marchés et concurrence mondiale constituent de nouvelles contraintes sur l'emploi et affaiblissent le niveau de protection sociale. Aux crises de 1973 et de 1979 se sont ajoutés, dès la fin des années 1970, la concurrence des NPI³²⁸ et, à partir de la fin des années 1980, celle des « pays émergents » ou encore celles des « pays en développement » :

³²⁷ Une partition est généralement opérée entre, d'un côté, un régime d'accumulation extensif, et, de l'autre, un régime d'accumulation intensif ; alors que le premier « renvoie au développement du capitalisme qui conquiert de nouvelles branches et de nouveaux marchés, étend ses relations de production à de nouvelles sphères de l'activité économique, sans pour autant modifier de manière importante les conditions de production et l'efficacité du travail ou du capital. Dans l'accumulation intensive, au contraire, les conditions de production sont systématiquement transformées de manière à accroître la productivité apparente du travail » [Juillard, 2002 : 227].

³²⁸ On regroupe, sous le vocable de NPI (Nouveaux Pays Industrialisés), les pays qui ont amorcé un important décollage industriel à partir des années 1960.

ex-pays du « bloc » soviétique, pays d'Amérique latine³²⁹, pays asiatiques (NPIA³³⁰ et NPE³³¹), BRIC depuis la fin des années 90 et le début des années 2000³³². Les pays européens sont insérés dans une économie mondiale déréglementée dans laquelle la concurrence est de plus en plus vive et où la flexibilité est synonyme de réussite économique. Or, le salaire et les dépenses de protection sociale constituent désormais un coût qui porte préjudice à la compétitivité des entreprises et des États dans la « guerre » économique qu'ils se livrent au niveau international. Pour rester compétitives, les économies européennes ont dû aligner leurs coûts de production par une réduction du coût du travail, afin notamment d'accroître leurs gains de productivité et avoir des prix de vente plus faibles (compétitivité-prix) permettant une relance de la croissance par les exportations. L'exigence de flexibilité du marché du travail et de l'emploi a donc nécessité une adaptation constante des entreprises européennes face aux nouvelles contraintes internationales, faisant du travail une variable d'ajustement [C. Euzéby, 1998]. La concurrence mondiale exerce une pression à une plus grande flexibilité des marchés qui se traduit, sur le marché du travail, par le développement de formes atypiques d'emploi. La flexibilité du travail est en effet la solution préconisée lors des périodes de crise pour répondre au « mal » que constitue la rigidité des mécanismes traditionnels d'ajustement de la structure productive à la conjoncture économique, solution perçue comme le remède par excellence censé conduire à une croissance plus forte et plus stable [Lévy-Valensi, 1993].

La réforme des États-providence devient une priorité pour faire face aux exigences d'un environnement économique profondément modifié, dans lequel « *le social est devenu une charge pour l'économie et pour la société toute entière [car] il mine la compétitivité internationale des nations avancées et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. La protection sociale n'est plus la réponse appropriée aux problèmes du monde contemporain, elle est devenue le problème lui-même* » [Merrien, Parchet et Kernen, 2005 : 253]. Le choix de limiter au maximum le déficit extérieur, ainsi que l'orientation vers une politique de restriction budgétaire, se sont soldés par une compression des charges financières pesant sur les finances publiques – et notamment sur le budget de l'État – qui a nécessité de réduire les dépenses de protection sociale, ou du moins de limiter leur croissance. Les mutations

³²⁹ Cela concerne essentiellement les « Jaguars », c'est-à-dire le Brésil et le Mexique.

³³⁰ Les NPIA sont les Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie et cette catégorie regroupe les quatre « Dragons asiatiques » que sont la Corée du Sud, Hong Kong, Singapour et Taïwan, ainsi que les quatre « Tigres asiatiques » (la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines).

³³¹ On regroupe, sous le vocable de NPE (Nouveaux Pays Exportateurs), les quatre « Tigres asiatiques », auxquels on ajoute Brunei.

³³² BRIC est un acronyme pour désigner les quatre pays que sont le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, pays dont la forte croissance économique depuis le début du XXI^e siècle se traduit par une augmentation de leur poids économique dans l'économie mondiale.

de l'environnement économique international ont également eu pour conséquence une baisse de la pression fiscale et des charges sociales. La diminution des dépenses sociales occasionnée par la conduite de politiques de rigueur et de politiques anti-inflationnistes a donc été en partie compensée par les moindres ressources provenant des prélèvements obligatoires. La protection sociale ne peut donc plus prétendre indéfiniment distribuer des prestations sans un minimum de contrôle de ses sources de financement et de l'emploi de ses fonds. Elle se doit désormais d'être compatible avec les impératifs formulés par un dogme libéral faisant du « tout marché » une référence incontournable. L'expansion de la protection sociale est donc fortement liée à la bonne santé économique des États. Il y a de fait un renversement de logique, car ce n'est plus le niveau de protection sociale qui est au cœur de la dynamique de croissance, mais il en est le résultat. Les bonnes performances économiques déterminent en effet aujourd'hui la possibilité de développer le système de protection sociale, et non l'inverse – comme cela a pu être le cas pendant les Trente glorieuses. La protection sociale est tiraillée entre deux logiques opposées : d'un côté, le chômage et la précarisation croissante du travail engendrent une demande accrue de prestations sociales afin de disposer d'une stabilité du revenu qui fait désormais défaut sur le marché du travail ; de l'autre, la nécessité de flexibiliser davantage ce même marché du travail afin de rester compétitif au niveau mondial implique une compression des coûts et des dépenses qui conduit à un amoindrissement des ressources redistribuées ne permettant pas d'offrir aux plus défavorisés la protection et l'aide qui leur manquent. La protection sociale risque finalement de se voir enserrée dans un cercle vicieux où l'affaiblissement du niveau de protection généré par l'amplification de la concurrence crée lui-même les conditions propices au maintien d'une frange de la population dans une situation d'employabilité chronique dommageable pour la compétitivité de l'économie nationale.

b) Les exigences posées par la construction européenne

Depuis ses origines, la communauté européenne s'est façonnée foncièrement sur l'idée d'une intégration par le marché et d'une Europe qui se bâtit à partir de la libéralisation des échanges, qui explique que la politique sociale européenne est largement restreinte aux champs directement liés à la construction d'un marché du travail et des biens ouvert [Larsen, Taylor-Gooby, 2004 : 184]. La perspective keynésienne d'une logique d'amélioration du bien-être a en effet été mise de côté au profit d'une vision libérale qui s'est imposée bâtie autour d'une logique concurrentielle et donc l'Europe des marchés est favorisée au lendemain de la seconde guerre

mondiale [Chapon, 2003 : 138]. Sa construction est donc historiquement marquée par la prévalence de l'économique sur le social, ce qui explique que les interventions dans la sphère sociale sont justifiées si elles permettent d'améliorer le fonctionnement du marché commun et la libre circulation des facteurs de production, de sorte que le social découle de l'économique ou est un instrument au service de l'économie [Chapon, 2003]. Cette hiérarchie perdure encore aujourd'hui et l'Europe sociale ne saurait exister sans l'Europe des marchés, sans l'Europe économique, monétaire et financière, à laquelle elle est subordonnée. L'entrée dans l'Union Économique et Monétaire (UEM) a en effet été le facteur déclenchant d'un mouvement généralisé de réduction des dépenses publiques à l'échelle européenne. Dorénavant contraints à la « cure d'amaigrissement budgétaire » imposée par les critères du traité de Maastricht et ceux du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), les pays membres de l'UE ont dû compresser le niveau de leurs dépenses sociales³³³. Les marges de manœuvres budgétaires ont de fait été sensiblement réduites, alors que dans le même temps l'élargissement à l'Est génère des coûts sociaux importants.

1 – Les contraintes imposées par le traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance réduisent considérablement les marges de manœuvre budgétaires. Depuis le 1^{er} janvier 1994, chaque État membre ayant adhéré à l'Union Économique et Monétaire est astreint au respect d'un certain nombre de critères édictés par le traité de Maastricht³³⁴, sous peine de sanctions par la Commission européenne et/ou le Conseil des Ministres. Ces critères sont particulièrement restrictifs dans le domaine budgétaire, notamment la nécessité de réduire les besoins de financement des différents secteurs de l'administration publique afin d'équilibrer les finances publiques et ainsi éviter le creusement des déficits amorcés, dans certains pays, depuis le second choc pétrolier (1979). Le traité sur l'Union européenne³³⁵ dispose en effet à l'article 104 C que « *les États évitent les déficits publics excessifs* ». L'absence de déficit excessif suppose l'observation scrupuleuse de deux critères, à savoir ne pas dépasser le seuil de 3 % pour le rapport entre le besoin de financement des administrations publiques et le produit intérieur brut (obligation de

³³³ Les dépenses de protection sociale sont restées quasiment stables de 1992 à 2001 dans l'UE, passant de 27,7 % à 27,5 % du PIB en moyenne. Cela équivaut à une croissance annuelle des dépenses de protection sociale par habitant de près de 2 % sur la même période (*Source* : Eurostat, 2004).

³³⁴ Signé le 7 février 1992, celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Il est l'acte fondateur de l'Union européenne, laquelle repose sur trois piliers, à savoir les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ce traité lance également l'Union économique et monétaire (UEM) qui doit aboutir à la création d'une monnaie commune (l'euro) et, pour ce faire, il modifie le traité instituant la Communauté économique européenne, qui devient alors le traité instituant la Communauté européenne.

³³⁵ Il s'agit de l'autre nom donné au traité de Maastricht.

réduire les déficits publics à moins de 3 % du PIB) et ne pas dépasser le seuil de 60 % pour le rapport entre la dette des administrations publiques et le produit intérieur brut (le stock de la dette publique ne doit pas être supérieur à 60 % du PIB). Les politiques budgétaires nationales ont été, de fait, neutralisées par le traité, d'autant que les marges de manœuvres via la politique monétaire sont elles aussi limitées, notamment depuis l'institution de la BCE³³⁶. Le taux d'inflation doit en effet être maîtrisé afin d'assurer notamment la stabilité des prix : il doit être inférieur à 1,5 points de l'inflation moyenne des trois pays les plus performants. Les critères de Maastricht s'inscrivent donc dans l'optique d'un assainissement des finances publiques nationales, lequel a alors rendu inévitable, en Europe, la réduction des dépenses de protection sociale, ou tout du moins une nette décélération de leur propension à croître.

Outil par excellence de la coordination des politiques budgétaires nationales des pays de la zone Euro, le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)³³⁷ est venu confirmer cette tendance à la maîtrise des budgets publics. Il pose en effet comme principe fondamental que les États doivent établir ou disposer d'un budget, si ce n'est excédentaire, au moins équilibré et indique, à l'instar du traité sur l'UE, que ceux-ci doivent éviter les déficits publics excessifs. En ce sens, le Pacte ne fait que reprendre l'une des dispositions phare du traité de Maastricht en confirmant l'engagement à poursuivre l'effort de réduction des déficits publics amorcé avec la mise en place de l'UEM. Le PSC impose une véritable discipline budgétaire dont le respect est garanti par une procédure préventive de surveillance multilatérale qui oblige les États de la zone Euro à présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année,

³³⁶ La Banque Centrale Européenne (BCE) est la banque centrale de l'Union européenne. Fondée en 1998 par le Traité sur l'Union européenne, la BCE est chargée de définir les grandes orientations de politique monétaire de la zone euro et de prendre les décisions nécessaires à sa mise en œuvre. Elle est également chargée de définir et de mettre en œuvre la politique économique de l'UE. Elle a remplacé, à compter du 1er janvier 1999, l'Institut monétaire européen (créé en 1994) et gère l'euro, la monnaie unique de l'UE. Par ailleurs, en vertu du droit public international, la BCE est dotée de la personnalité juridique et est totalement indépendante des banques centrales des États mais, pour remplir ses fonctions, agit de concert avec le « Système Européen de Banques Centrales » (SEBC), qui couvre les 27 États membres.

³³⁷ Adopté lors Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) est un accord politique destiné à encadrer la politique budgétaire des États membres de l'Union européenne et constitue l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Le PSC impose, via un ensemble de critères que les pays de la zone euro se sont engagés à respecter vis-à-vis de leurs partenaires, aux États de cette zone monétaire d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires. Le Pacte prolonge ainsi l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM) et, pour satisfaire à cette exigence, il comporte deux types de dispositions : la surveillance multilatérale (disposition préventive qui impose aux États de la zone euro de présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année) ; la procédure des déficits excessifs (disposition dissuasive, enclenchée dès qu'un État dépasse le critère de déficit public fixé à 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles, et qui se traduit par le fait que le Conseil Ecofin adresse alors des recommandations pour que l'État mette fin à cette situation et, si tel n'est pas le cas, le Conseil peut alors prendre des sanctions, notamment une amende allant de 0,2 à 0,5 % PIB de l'État en question si le déficit excessif n'est pas comblé).

et par une procédure dissuasive qui peut amener un État à être sanctionné par le Conseil Ecofin. La révision du PSC en juin 2005 a permis d'assouplir quelque peu ces règles, sans toutefois fondamentalement remettre en cause la philosophie initiale du Pacte, puisqu'il n'a pas touché aux deux critères centraux de l'UEM, à savoir les critères de 3 % et de 60 %. À nouveau les marges de manœuvre budgétaire des États de l'UE – plus particulièrement, ceux de la zone Euro – demeurent très fortement limitées par le PSC, ce qui amène inévitablement à restreindre sensiblement leurs possibilités d'action dans le domaine social.

2 – Les coûts sociaux³³⁸ induits par l'élargissement de l'UE. Depuis le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux États membres³³⁹ sont entrés dans l'UE et, depuis le 1^{er} janvier 2007, deux supplémentaires sont venus s'y ajouter³⁴⁰. Les coûts sociaux induits par l'arrivée de ces douze nouveaux pays risquent d'être beaucoup plus importants que ceux générés par l'entrée dans la CEE des pays d'Europe du Sud pendant la décennie 1980³⁴¹. Les dix pays ex-candidats à l'adhésion sont en effet, en 2004, en moyenne, nettement plus pauvres que les trois pays euro-méditerranéens dans les années 1980 et le niveau de vie des populations de ces pays est très inférieur à celui des populations de l'UE 15. Si l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) engendre une augmentation de 28 % de la population de l'UE³⁴², elle ne provoque une croissance que de 10 % du PIB européen [Crétiéneau, 2001]. Par ailleurs, la dégradation de la situation sociale dans ces pays s'est traduite par un éclatement des systèmes de protection sociale et par une forte croissance de la pauvreté depuis le début des années 1990 : le niveau de vie moyen des dix PECO, mesuré en PIB par habitant en SPA, représente en effet, à la fin des années 90, à peine un tiers de niveau de vie moyen de l'UE 15 [Crétiéneau, 2001]. Par ailleurs, l'élargissement à 25, qui va accroître d'un tiers la population et la superficie de l'UE, n'augmentera la richesse que de 11 % et devrait s'accompagner d'une baisse du PIB moyen par habitant de 13 %, les dix pays ex-candidats ayant un PIB par habitant égal à 40 % de celui de l'UE 15 [Saurel et Macé, 2003 : 49]. Enfin, cet élargissement devrait également avoir une incidence suffisamment importante sur l'emploi : *« leur adhésion devrait tirer le taux de chômage de*

³³⁸ Les coûts sociaux « représentent [pour une nation] l'ensemble des charges liées à la satisfaction des besoins sociaux, comme les dépenses d'éducation, de logement, de santé et d'assurance chômage, maladie, accident, vieillesse » [Lakehal, 2001 : 185].

³³⁹ Ces dix pays sont les suivants : la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie (trois pays baltes) ; Chypre et Malte (deux pays méditerranéens) ; la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque (cinq pays d'Europe de l'Est).

³⁴⁰ Ces deux pays sont la Bulgarie et la Roumanie.

³⁴¹ Ces pays sont la Grèce, en 1981, puis l'Espagne et le Portugal, en 1986.

³⁴² Avec 74,1 millions d'habitants, les nouveaux États membres représentent près de 16 % de la population totale de l'UE (Source : Eurostat, 2005).

l'Europe élargie vers le haut [car] l'adhésion de huit PECO en 2004 signifie l'addition de 5,8 millions de chômeurs sur le marché du travail de l'UE, ouvert à la libre circulation des personnes et, en 2007, l'addition est de 6,4 millions de chômeurs quand on ajoute la Bulgarie et la Roumanie (chiffres de 2001) » [Andreff, 2003 : 326].

Ainsi, l'élargissement à l'Est est potentiellement à la source de coûts sociaux élevés, car l'intégration des PECO provoque un double effet : d'un côté, les populations pauvres de ces pays peuvent saisir l'opportunité de l'adhésion de leur État à l'UE afin de profiter de l'ouverture des frontières et de la libre circulation qui en découle pour venir chercher en Europe de l'Ouest la protection et la sécurité matérielle qui leur fait défaut sur le territoire national ; de l'autre, les entreprises de l'UE 15 sont incitées à délocaliser leur production dans ces pays où le coût du travail est moins élevé qu'il ne l'est dans leur pays d'implantation d'origine, car la main d'œuvre y est meilleur marché, tant par les faibles salaires qui y sont pratiqués (essentiellement imputables à un différentiel de niveau de vie) que par le niveau relativement bas des charges sociales et fiscales supportées. Dès lors, les mouvements migratoires de personnes physiques de l'Est vers l'Ouest s'entrechoquent avec ceux en sens inverse des personnes morales. Le dépeuplement de certains bassins d'emploi de l'UE 15, occasionné par le départ d'entreprises, accentue la pression sur les finances publiques car il s'en suit une baisse mécanique des ressources prélevées sur le produit de ces entreprises et sur les revenus de leurs travailleurs désormais au chômage. Dans le même temps, l'arrivée en masse de migrants aux besoins sociaux spécifiques se traduit par une nouvelle vague de dépenses sociales et rend problématique la survie financière des systèmes de protection sociale des pays de l'ex-UE 15. L'entrée dans l'UE de ces nouveaux États est donc lourde de conséquences, mais il semblerait que l'UE 25 et, *a fortiori*, l'UE 27, soit à ce prix.

2. Répondre aux grands défis socio-démographiques de demain

Malgré sa composante structurelle, le chômage est en partie dû à la conjoncture : il fluctue et peut en effet passer d'un extrême à un autre en moins d'une dizaine d'années³⁴³. Il apparaît donc très difficile de prévoir avec certitude ses évolutions à venir. Dans le même temps, il n'est

³⁴³ Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder comme ont évolué les taux de chômage de certains pays de l'UE à certaines périodes. Par exemple, entre 1983 et 1994, l'Irlande a vu son taux de chômage augmenter de 13,9 % à 15,6 % ; celui-ci a commencé à diminuer à partir de cette date pour atteindre 11,7 % en 1996, puis a fortement chuté pour être équivalent à 4,4 % en 2006. La Suède, quant à elle, a subi plus qu'un triplement de son taux de chômage sur la période 1985-1994, ce dernier étant passé de 2,9 % à 9,4 %. L'Espagne, pour sa part, a réussi à diviser par deux son taux de chômage en une dizaine d'années : celui-ci est passé de 19,5 % en 1994 à 9,2 % en 2005 (*Source* : Eurostat).

pas une fatalité, et avec un dosage adéquat de politiques macroéconomiques, de politiques industrielles, de politiques fiscales et de politiques de l'emploi, celui-ci peut diminuer si le volontarisme politique est au rendez-vous. Il existe par contre deux domaines dans lesquels les tendances futures ne laissent que peu de place au doute : d'un côté, le vieillissement de la population (avec tout ce que cela implique en termes d'accroissement des dépenses relatives aux soins de santé, de traitement de la dépendance, de versement des pensions de retraite,...) ; de l'autre, les transformations de la structure de la famille. La protection sociale se doit de répondre à ces deux grands défis et cela signifie qu'elle doit être en mesure de garantir des retraites sûres et viables, ainsi que de fournir des services de soins et de santé de bonne qualité, tout en assurant la stabilité financière et matérielle des individus face à des structures familiales fortement mouvantes.

a) Un vieillissement démographique inéluctable

L'espérance de vie moyenne a fortement progressé dans l'UE au cours de ces vingt dernières années³⁴⁴ et cette tendance n'est pas prête de s'arrêter ni de s'inverser : entre 1995 et 2015, la population des 50-64 ans va en effet être multipliée par 1,25 pour atteindre 16,5 millions d'individus et le nombre de personnes de plus de 80 ans va, dans le même temps, croître de 5,5 millions [Commission des Communautés Européennes, 1999]. Or, le vieillissement de la population entraîne deux conséquences fondamentales qui risquent de mettre en péril les systèmes de protection sociale tels qu'ils sont actuellement construits : l'augmentation inéluctable de l'espérance de vie induit une pression toujours plus forte sur le volume des pensions distribuées et occasionne une élévation continue des dépenses sociales consacrées aux soins de santé et au traitement de la dépendance ; associé à une fécondité relativement basse, il pose un sérieux problème de renouvellement des générations qui met à mal la viabilité financière des systèmes.

1 – Les effets de l'allongement de l'espérance de vie sur le montant des pensions, ainsi que sur celui des dépenses de soin, de santé et de prise en charge de la dépendance.

Le volume des dépenses de retraite explose, non pas tant du fait d'une éventuelle hausse du niveau des prestations versées à chaque retraité, mais consécutivement au boom du nombre de

³⁴⁴ Entre 1960 et 1995, elle a en effet augmenté de 8 ans pour les hommes et de 7 ans pour les femmes [Commission des Communautés Européennes, 1999].

personnes âgées et à une période de retraite beaucoup plus longue. La part des personnes âgées dans la population totale européenne va aller crescendo : celle des plus de 65 ans³⁴⁵ devrait passer, entre 2000 et 2050, selon les projections effectuées par Eurostat, de 16,5 % à 28 % en 2050 et celle des plus de 80 ans de 4 % à 10,5 % sur la même période [DREES, 2001]. Cette tendance est notamment due à l'allongement de l'espérance de vie, aussi bien l'espérance de vie à la naissance³⁴⁶ que l'espérance de vie à 60 ans³⁴⁷. Dans le même temps, la durée de vie active s'est considérablement réduite, ce rétrécissement de la vie professionnelle aux deux extrémités étant dû à une entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail et à des départs plus précoces en retraite des travailleurs âgés [Sarfati, 2002]. La combinaison d'une durée de vie étendue et d'une vie active plus courte provoque un allongement automatique de la durée de la retraite. Or, une retraite plus longue implique bien évidemment, sous hypothèse de stabilité ou de croissance des effectifs de retraités, des dépenses supplémentaires. La tendance à la croissance du montant total des pensions distribué, amorcée ces dix dernières années, va se poursuivre dans le futur : les scénarii prévisionnels de l'OCDE indiquent en effet que, selon les projections fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées, d'ici 2050, les dépenses de retraite augmenteront en moyenne de quelque 3 à 4 points de PIB³⁴⁸. Cette croissance est également le résultat d'une augmentation prévue, sur la période 1995-2015, de 17 millions du nombre de personnes ayant dépassé l'âge normal de la retraite (65 ans) [Commission des Communautés Européennes, 1999], ce qui, sous hypothèse de stabilité des dépenses actuelles, contribuerait à un accroissement des dépenses de retraite de 3 à 5,5 points de PIB [DREES, 2001].

Le vieillissement démographique ne se limite pas seulement à des conséquences en termes de pensions de fin de vie, car la vieillesse se traduit également par une dégradation notable de l'état de santé qui contribue à alourdir la charge des dépenses consacrées aux risques maladie, incapacité et dépendance. Ainsi l'allongement de l'espérance de vie contribue-t-il à la croissance des budgets dévolus à la fonction santé. Résultat de l'augmentation sensible du nombre de

³⁴⁵ La proportion des plus de 65 ans dans la population totale de l'UE 25 (respectivement, UE 27) était de 14,8 % en 1995 (resp. 14,7 %), 15,7 % en 2000 (resp. 15,6 %) et de 16,9 % en 2006 (resp. 16,8 %) (*Source* : Eurostat).

³⁴⁶ L'espérance de vie à la naissance est le nombre moyen d'années qu'un nouveau-né peut espérer vivre s'il se trouve tout au long de sa vie dans les conditions de mortalité du moment (quotients de mortalité par âge). En 2003, elle était, en UE 25 (respectivement, en UE 27), de 75,1 ans pour les hommes (resp. 74,6 ans) et de 81,2 ans pour les femmes (resp. 80,8 ans) (*Source* : Eurostat).

³⁴⁷ L'espérance de vie à 60 ans est le nombre moyen d'années qu'il reste à vivre à un homme ou une femme ayant atteint l'âge de 60 ans s'il se trouve tout au long du reste de sa vie dans les conditions de mortalité du moment (quotients de mortalité par âge). En 2003, elle était, en UE 25 (respectivement, en UE 27), de 19,8 ans pour les hommes (resp. 19,6 ans) et de 23,9 ans pour les femmes (resp. 23,6 ans). À cette même date, l'espérance de vie à 65 ans était, en UE 25 (resp. UE 27), de 16,1 ans pour les hommes (resp. 15,9 ans) et de 19,6 ans pour les femmes (resp. 19,4 ans) (*Source* : Eurostat).

³⁴⁸ *Source* : OCDE, *Perspectives économiques 2001*.

personnes âgées, le vieillissement de la population est en effet censé conduire, d'ici dix ans, en plus d'une hausse du poids des dépenses de protection sociale de 3,5 à 6,5 points de PIB, à une élévation de 1,5 à 3 points supplémentaires pour les dépenses de santé [DREES, 2001]. L'amélioration des conditions d'existence a certes permis de prolonger la durée de vie³⁴⁹, mais en même temps, cette prolongation génère, au fur et à mesure de l'avancement dans l'âge, une dépendance (ou une perte d'autonomie) accrue dont la prise en charge est problématique. Or, celle-ci est amenée à poursuivre son ascension dans les années à venir : on estime en effet que la part des personnes âgées dépendantes dans la population totale européenne va être multipliée par 1,5 à 1,8 en un demi-siècle et que le ratio de dépendance³⁵⁰ atteindra, selon les scénarios retenus, entre 66,2 % et 78,6 % en 2050 contre 43,7 % en 2000 [DREES, 2001]. Les mutations socio-démographiques intervenues depuis les années 1970 « se traduisent par un accroissement du taux de dépendance de la population économiquement inactive par rapport à la population active, en diminution » [Sarfaty, 2006 : 72], les taux de dépendance économique³⁵¹ ayant sensiblement augmenté depuis les années 80³⁵² et étant d'ailleurs plus élevés en Europe qu'aux États-Unis [Auer, 2002]. La population âgée se trouve ainsi exposée et confrontée à un risque accru de pauvreté³⁵³ et d'exclusion, car le taux de dépendance³⁵⁴ devrait atteindre 36,3 % en 2020 et 53,2 % d'ici 2050 dans l'UE 15 (respectivement, 32,1 % en 2020 et 52,8 % en 2050 en UE 25), alors qu'il ne représentait que 23 % (resp. 22,1 %) en 1995 et 25,9 % (resp. 24,9 %) en 2005³⁵⁵. Cette prévision a alarmé les gouvernements des pays de l'UE qui, dans leur ensemble, ont réagi avec l'élaboration de budgets

³⁴⁹ Le nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance était, en UE 15, en 2003, de 66 ans pour les hommes et de 64,5 ans pour les femmes et le nombre d'années de vie en bonne santé à 65 ans était, quant à lui, toujours en UE 15, en 2001, de 10,4 ans pour les hommes et de 9,9 ans pour les femmes (*Source* : Eurostat). Ce nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance (respectivement, à 65 ans) est obtenu à partir de l'indicateur « Années de Vie en Bonne Santé » (AVBS) qui mesure le nombre d'années qu'une personne à la naissance (resp. à 65 ans) peut s'attendre à vivre en bonne santé. Cet indicateur d'espérance de santé (également appelé « espérance de vie sans incapacité » ou EVSI) combine des informations sur la mortalité et la morbidité et les informations utilisées pour son calcul sont des mesures de prévalence (proportions) de la population d'un âge spécifique étant dans des conditions de bonne et de mauvaise santé (une condition de bonne santé est définie par l'absence de limitations d'activités/l'absence d'incapacités) et des informations de mortalité par âge.

³⁵⁰ Le ratio de dépendance correspond au rapport entre le nombre d'inactifs de plus de 60 ans et la population active.

³⁵¹ Le taux de dépendance économique se définit comme la proportion de personnes bénéficiant de prestations sociales par rapport aux personnes pourvues d'un emploi (en excluant les prestations maternité et les prestations maladie).

³⁵² Le taux de dépendance des personnes âgées, dont la moyenne régionale s'établissait à 25 % en 2004, devrait s'accroître pour atteindre 41 % en 2030 [Lanzieri, 2007].

³⁵³ Le taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées de plus de 65 ans, qui est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux), varie en effet déjà aux alentours de 20 % en UE 15 depuis 1995 (*Source* : Eurostat).

³⁵⁴ Le taux de dépendance des personnes âgées se définit comme le ratio entre le nombre total de personnes âgées ayant atteint un âge auquel elles sont généralement économiquement inactives (65 ans et plus) et le nombre de personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans).

³⁵⁵ *Source* : Eurostat.

chargés de financer ce nouveau risque et, un peu partout en Europe, la création de prestations spécifiques au traitement de cette situation ont vu le jour. Enfin, les progrès constants de la médecine et des techniques thérapeutiques, nécessaires au maintien en bonne santé de la population, représentent un coût non négligeable, surtout pour répondre aux besoins spécifiques sans cesse croissants et de plus en plus coûteux des populations d'âge avancé, principales « responsables » de ces augmentations et premières bénéficiaires des avancées réalisées en matière de santé.

2 – Un problème de renouvellement des générations et de la population active. Le rapport entre inactifs et actifs va exploser dans les vingt prochaines années. Du fait d'un taux de fertilité³⁵⁶ et d'un taux brut de natalité³⁵⁷ plutôt faibles³⁵⁸, la croissance de la population reste minime comparée à l'expansion de la catégorie des « seniors »³⁵⁹. Par ailleurs, la persistance d'un chômage élevé et une dynamique de créations d'emplois encore insuffisante expliquent que l'augmentation de la population active reste elle aussi en berne. Ces grandes tendances dénotent toutes les difficultés auxquelles sont confrontés l'ensemble des pays de l'UE : il y aura de moins en moins de cotisants pour un nombre de retraités toujours plus grand. Les taux de fécondité³⁶⁰, relativement bas en Europe (moins de 2 enfants par femme), ne suffiront pas à assurer le renouvellement des générations nécessaires au maintien de l'équilibre financier des systèmes de protection sociale. Dans les systèmes par répartition, cette charge supplémentaire risque de se traduire par une implosion du système. Il s'agit donc de réformer au plus vite ; des premières avancées dans cette voie ont été réalisées depuis les années 1980. Afin de garantir des retraites sûres, l'UE préconise en effet le passage – graduel – à des systèmes par capitalisation. La

³⁵⁶ Le taux de fertilité total (ou nombre d'enfants par femme) est le nombre moyen d'enfants nés vivants d'une femme qui traverserait ses années de vie féconde en se conformant aux taux de fécondité par âge d'une année donnée. Il s'agit donc de la descendance finale d'une génération fictive, calculée en cumulant les taux de fécondité par âge des femmes pour l'année considérée (les effectifs de femmes à chaque âge étant supposés égaux). L'indicateur conjoncturel de fécondité est également utilisé pour indiquer la fécondité de remplacement. Dans les pays les plus développés, le taux de 2,1 est considéré comme étant ce niveau de remplacement (*Source* : Eurostat).

³⁵⁷ Le taux brut de natalité est le rapport entre le nombre de naissances de l'année considérée et la population moyenne de l'année.

³⁵⁸ Le taux de fertilité, qui variait de 1,2 en Espagne et en Italie à 2,16 à Chypre en 1994, a peu progressé en dix ans et se maintenait, en 2005, dans une fourchette allant de 1,2-1,3 pour certains pays slaves (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ou baltes (Lituanie) à moins de 2 (1,7 pour le Luxembourg et les Pays-Bas, 1,8 pour le Danemark et la Finlande, 1,86 pour l'Irlande et 1,94 pour la France). Dans le même temps, le taux brut de natalité est passé, en UE 25 (respectivement, en UE 27), de 1,08 % (resp. 1,07 %) en 1995 à 1,06 % (resp. 1,06 %) en 2000 et à 1,05 % (resp. 1,04 %) en 2005 (*Source* : Eurostat).

³⁵⁹ Les 20-29 devraient être 11 millions d'individus de moins entre 1995 et 2015, soit une diminution de 20 % de cette classe d'âge [Commission des Communautés Européennes, 1999].

³⁶⁰ Le taux de fécondité est le rapport du nombre de naissances vivantes de l'année à la population féminine (femmes fécondes, entre 15 et 50 ans) moyenne de l'année (*Source* : INSEE).

protection sociale perdrait ainsi sa vocation redistributive et sa dimension de solidarité collective, car il y aurait alors individualisation du risque vieillesse avec accentuation des mécanismes de prévoyance et de retraite par épargne privée.

b) Les modifications intervenues dans la structure familiale

Le vieillissement de la population n'est pas le seul problème que les systèmes de protection sociale doivent résoudre. Ils sont également confrontés à un défi social d'une toute autre nature – mais d'une ampleur tout aussi considérable –, celle des mutations intervenues dans la sphère familiale. La fin du modèle du *male breadwinner* oblige en effet à repenser la définition des droits sociaux, plus particulièrement dans les régimes bismarckiens, où ces droits sont étroitement liés à l'exercice d'un travail et au statut dans l'emploi. Conséquemment, la remise en cause de l'archétype de la famille traditionnelle, causée par les nouvelles configurations familiales émergentes, met en branle les fondements sur lesquels reposait jusqu'alors la protection sociale.

1 – Les conséquences de la fin du modèle du *male breadwinner*. Le modèle de l'homme gagne-pain (*male breadwinner*) de la famille a vécu. Si le mari (ou le conjoint) demeure encore, dans bon nombre de pays européen, le principal apporteur de revenus, il n'est plus à l'heure actuelle le seul contributeur aux ressources du ménage : « *le modèle conjugal où seul l'homme a un travail rémunéré (male breadwinner model) [est en effet] remplac[é] [...] par un modèle conjugal à deux apporteurs de revenu (two breadwinners model)* » [Commaille, 2001 : 9]. Le mouvement de libération des femmes entamé dans les années 1970 a fait beaucoup pour leur émancipation de la tutelle masculine. La revendication de droits sexuels, civiques, politiques, sociaux,... s'est accompagnée d'une revendication forte à un droit à l'autonomie et à l'épanouissement personnels, portée par la réclamation du droit au travail des femmes et de l'application du principe de salaire égal entre hommes et femmes pour un emploi identique. Le développement du secteur tertiaire a, dans une certaine mesure, permis de contenter ces exigences et a contribué à un essor sans précédent de l'emploi féminin. Le taux d'emploi³⁶¹ des femmes est passé, entre 1992 et 2006, dans l'UE 15, de 49,7 % à 58,6 %, alors que celui des hommes n'a augmenté que de 72,8 % à 73,5 % sur la même

³⁶¹ Le taux d'emploi est la proportion de personnes occupées âgées de 15 à 64 ans dans la population totale du même âge (Source : Eurostat).

période³⁶². La forte augmentation de l'activité féminine contraste par ailleurs avec un chômage masculin qui décroît à un rythme peu soutenu³⁶³ et le couple bi-actif devient peu à peu la norme.

Si l'élévation de la part des femmes dans le total de l'emploi n'a pas eu d'impacts négatifs sur le marché du travail³⁶⁴, tel n'est pas forcément le cas en matière de protection sociale. Bien que la croissance de l'emploi féminin favorise le financement des systèmes en renouvelant les sources de prélèvement et en élargissant l'assiette des cotisants, elle pose néanmoins trois problèmes majeurs. Tout d'abord, la hausse de l'emploi féminin a des conséquences évidentes sur les systèmes « familialistes » de protection sociale. Le principe des droits dérivés devient en effet de plus en plus difficile à respecter et sa mise en œuvre relève d'un véritable casse-tête car la gestion de ces droits se complexifie avec la multiplication des situations professionnelles des femmes (emploi à temps plein, emploi à temps partiel, chômage partiel, inactivité partielle,...). Construits en référence à la norme de l'emploi salarié masculin à temps plein, les régimes bismarckiens s'adaptent mal à la nouvelle donne d'une activité de plus en plus fortement féminisée sur des emplois très souvent à temps partiel. De plus, comme ces régimes lient l'ouverture des droits à prestations au statut dans l'emploi, ils supportent mal l'arrivée en masse des femmes sur le marché du travail, car il en résulte une augmentation mécanique du volume des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle distribuées. Ensuite, dans tous les systèmes, le surplus de main d'œuvre féminine appelle à l'émergence de nouveaux besoins sociaux. Ces derniers prennent essentiellement la forme de besoins en fourniture de services sociaux (garde d'enfants, hébergement de personnes âgées,...) dont le financement est rendu spécialement ardu par le manque cruel de ressources. Enfin, le dernier problème – et non des moindres – se situe au niveau du financement même des prestations. Les emplois occupés par les femmes le sont très souvent dans les services, secteur où les gains de productivité sont généralement faibles : la contribution de ce secteur à la croissance économique est donc plutôt maigre.

³⁶² *Source* : Eurostat.

³⁶³ Alors que le taux d'activité (qui représente le pourcentage de personnes actives âgées de 15 à 64 ans dans la population totale du même âge) des femmes a cru de plus de 15 % de 1992 à 2006 en UE 15, passant de 55,6 % à 64,1 %, celui des hommes a très peu progressé, passant de 79 % à 79,2 %. De même, le taux de chômage (défini comme le pourcentage de chômeurs par rapport au nombre total d'actifs sur le marché du travail) des hommes a baissé de près de 22 % entre 1993 et 2006 en UE 15, passant de 9,1 % à 7,1 %, tandis que celui des femmes a diminué de plus de 24 %, passant de 11,2 % à 8,5 % sur la période considérée (*Source* : Eurostat).

³⁶⁴ Contrairement à une opinion bien trop souvent facilement admise, l'augmentation de l'activité féminine n'a pas eu d'effets destructeurs sur l'emploi ; au contraire, elle a accompagné les créations d'emplois nouveaux. En effet, ce n'est pas l'afflux de femmes sur le marché du travail qui serait à l'origine de l'augmentation du chômage, mais la crise structurelle qui a touché le secteur industriel à la fin des années 1960. L'augmentation du nombre de femmes au travail est la conséquence d'une mutation du marché du travail qui offre des emplois nouveaux dans un secteur en pleine expansion, celui des services.

Il s'ensuit que la croissance de l'activité économique demeure beaucoup moins rapide que celle liée aux dépenses sociales, l'augmentation de ces dernières étant en grande partie due à l'évolution de la structure du marché du travail et des besoins sociaux nouveaux suscités par l'arrivée en nombre des femmes dans l'emploi. De fait, le décalage grandissant entre taux de croissance des gains de productivité du tertiaire et taux de croissance des dépenses de protection sociale approfondit encore davantage les difficultés de financement des systèmes et risque d'aboutir *in fine* à alourdir toujours plus la charge pesant sur les budgets sociaux.

2 – Crise de la famille traditionnelle et essor de nouvelles configurations familiales.

Les revendications féministes portées pendant la décennie 1970 ont participé de l'acceptation populaire de la possibilité d'indépendance financière des femmes. Cette rupture idéologique et culturelle avec la vieille tradition « paternaliste » s'est matérialisée concrètement dans trois directions : le nombre de divorces a considérablement cru depuis cette période ; le nombre de mariages a quant à lui fortement chuté ; enfin, la natalité est relativement faible, le nombre de naissances évoluant à un rythme peu soutenu comparativement à ce qu'il a pu être au cours des années d'après-guerre. La famille traditionnelle laisse place à une forme moderne de famille : on assiste en effet peu à peu au déclin du « standard » de la famille avec deux parents et deux ou trois enfants et en même temps à l'accroissement du nombre de parents isolés, essentiellement des mères élevant seules leur progéniture. Les changements dans la composition de la famille se traduisent notamment par une augmentation du taux de divorces, un accroissement du nombre de mères célibataires (six fois plus élevé en 1990 qu'en 1960 dans les pays industrialisés) et une réduction de la taille moyenne des familles (2,8 personnes en 1981/1982 et 2,5 en 1997 en UE) [Sarfati, 2002].

À côté du développement des familles monoparentales³⁶⁵ émergent aussi, depuis les années 1980, les familles recomposées, phénomène auquel s'ajoute la tendance très récente au développement de l'homoparentalité ou encore celle des ménages sans emploi³⁶⁶. Toutes ces nouvelles configurations familiales suscitent des besoins sociaux particuliers auxquels les systèmes actuels ne sont pas encore pleinement en mesure de répondre. Pour les familles monoparentales,

³⁶⁵ En 2005, les ménages monoparentaux représentaient, en moyenne dans l'UE 25, 13 % des ménages avec enfants (enfants de moins de 15 ans, ou âgés de 15 à 24 ans et encore à charge, c'est-à-dire inactifs et ayant au moins un des parents faisant partie du ménage) (*Source* : Eurostat, 2006). Par ailleurs, la proportion de ménages monoparentaux dans l'ensemble des ménages avec enfants dépendants était, en UE 15, de 10 % en 1997 et de 9 % de 1998 à 2001 (*Source* : Eurostat).

³⁶⁶ L'indicateur « ménages sans emploi » est défini comme la proportion des personnes âgées de 18 à 59 ans vivant dans les ménages dont aucun des membres n'a d'emploi. Cette part est passée, en UE 15, de 11,5 % en 1996 à 9,1 % en 2007 et, en UE 25 et en UE 27, de 10,2 % à 9,3 % entre 2000 et 2007 (*Source* : Eurostat).

la solution au problème du manque de ressources induit par le défaut d'un deuxième parent au sein du ménage a résidé dans la création de minima sociaux, tels que l'Allocation de Parent Isolé (API) en France et ses équivalents européens. Pour les familles recomposées, la difficulté est moindre, même s'il existe parfois des soucis dans le transfert des droits d'un ménage à un autre sans léser ceux de l'ancien(ne) conjoint(e) de la personne ayant refondé un foyer, ou encore dans la détermination du quotient familial pour le calcul des impôts (pour les pays qui ont adopté ce mécanisme). Enfin, dans le cas des familles homoparentales, les avancées en la matière sont pour l'heure quasi inexistantes. Toutefois, la perspective réelle d'une extension progressive en Europe de la reconnaissance du droit à fonder une famille dont les parents sont de même sexe, oblige d'ores et déjà, pour la qualification juridique du ménage permettant l'ouverture de droits à prestations, à repenser le critère du lien entre conjoints fondé sur une distinction des sexes³⁶⁷.

Au-delà des reconfigurations liées aux nouveaux rapports entre hommes et femmes, d'autres phénomènes marquent aussi fortement la famille aujourd'hui : il s'agit, par exemple, des départs retardés des enfants du domicile parental. Des premiers revenus bien souvent trop bas et une forte précarité du statut du premier emploi expliquent les difficultés que peuvent rencontrer les jeunes à s'installer. À ces difficultés matérielles accrues à vivre sans l'aide directe des parents s'ajoute par ailleurs un allongement de la durée des études. Or ce phénomène de décohabitation beaucoup plus tardive qu'auparavant engendre une pression sur les dépenses de protection sociale. D'une part, le volume des allocations familiales versées ne cesse de croître. D'autre part, les prestations d'aide minimale ou de soutien (du type revenu minimum, allocations scolaires, bourses universitaires,...) sont fournies à un nombre de plus en plus important de jeunes au chômage ou en inactivité ou à leur famille.

B) La protection sociale au service de l'emploi et du marché du travail

Le vieillissement démographique et les transformations sociales impliquent la nécessité de créer des emplois plus nombreux et meilleurs pour assurer la croissance et la progression des niveaux de vie, et non plus seulement lutter contre un chômage élevé [OCDE, 2004 : 12]. Cette analyse suppose que la politique de l'emploi ne peut plus se cantonner à des actions de garantie de revenus et que des efforts supplémentaires doivent être réalisés en vue d'agir directement sur la réinsertion professionnelle des exclus. Accroître l'emploi apparaît ainsi être une nécessité de

³⁶⁷ Ces évolutions sont l'occasion de questionnements théoriques profonds, car ils imposent de procéder à un renouvellement et à un dépassement des analyses en termes de *gender mainstreaming*, c'est-à-dire des approches ancrées sur les genres.

premier ordre et la protection sociale a désormais un rôle essentiel à jouer dans ce processus : les systèmes sont en effet conviés à participer davantage à la promotion de l'emploi en devenant des moyens d'action privilégiés du retour sur le marché du travail. Les fondements théoriques et idéologiques de cette « mise à contribution » de la protection sociale sont à rechercher dans la théorie néoclassique et dans l'idéologie libérale, fondements qui ont notamment servi aux grandes organisations internationales et à l'UE pour justifier l'adoption de politiques sociales actives.

1. Les fondements théoriques et idéologiques de l'instrumentalisation de la protection sociale

Les systèmes de protection sociale européens semblent, dans leur grande majorité, avoir atteint aujourd'hui leur maturité³⁶⁸. Tout supplément de dépense s'avérerait ainsi contre-productif ou, en tous cas, serait vu d'un très mauvais œil, ainsi que l'indiquent Clément et Goujon [2001 : 127] : « *la thèse de la relative inefficacité économique des dépenses sociales en raison de leurs effets pervers, notamment les effets désincitatifs sur l'emploi, trouve une application dans l'évolution des politiques sociales actuelles, largement soutenue par une opinion publique encline à voir dans tout chômeur un "profiteur en puissance", estimant que la solidarité financière nationale semble avoir atteint les limites du supportable, et qu'il convient de tenir un discours de fermeté envers les pauvres et les chômeurs* ». Cette assertion énonce clairement la donne : la remise en cause de la pleine légitimité de la protection sociale est fondée sur la supputation de ses effets préjudiciables à l'emploi. Il y a en effet, au niveau théorique, une critique du caractère supposé désincitatif de tout système de protection sociale, relayée au plan idéologico-moral par la condamnation de la dépendance à l'assistance qui conduit à remettre en cause la logique de soutien au revenu pour lui préférer celle d'aide à la recherche d'une activité génératrice de revenu. L'attaque par la pensée néolibérale des comportements d'« assistés » que génère un tel système prend appui sur les arguments de la théorie néoclassique qui dénonce une protection sociale par trop généreuse, source de désincitation au travail.

a) La critique néoclassique d'une protection sociale jugée désincitative au travail

La théorie néoclassique développe une analyse utilitariste de la relation qui unit la protection sociale et l'offre de travail [cf. encadré 2, infra]. Les conclusions qu'elle en tire peuvent

³⁶⁸ Ce n'est toutefois pas le cas des pays du Sud et de l'Est de l'Europe, où le développement des systèmes de protection sociale s'est effectué beaucoup plus tardivement que dans les autres pays européens (à partir des années 70 pour les pays du Sud, alors qu'il a eu lieu dès la fin de la seconde guerre mondiale dans la majorité des pays de l'Union). Ces systèmes n'ont pas encore rattrapé complètement leur retard, bien que le rythme de leur rattrapage soit élevé.

être résumées en l'idée que la protection sociale est désincitative au travail car elle favorise la survenance du risque moral et engendre des comportements de « passager clandestin », mais aussi parce qu'elle induit des phénomènes de « trappes à chômage ».

1 – La protection sociale favorise la survenance du risque moral et génère des comportements de « passager clandestin ». La protection sociale est soumise à de fortes tensions, principalement dans deux directions : dans le domaine de l'assurance chômage, la thèse de l'aléa moral (*moral hazard*) fournit un cadre d'explication des effets contraires à ceux recherchés, liés à l'existence d'un système d'indemnisation du chômage ; dans le domaine de l'aide sociale, la théorie du « passager clandestin » indique pourquoi le financement des prestations non contributives relève d'une véritable gageure.

La thèse de l'aléa moral explique les vicissitudes de l'indemnisation du chômage. Cette thèse met en évidence le fait qu'une fois le contrat souscrit entre l'assureur et l'assuré, celui-ci modifie son comportement et agit sur la probabilité de réalisation de l'événement contre lequel il est assuré ou encore sur le montant des pertes supportées dans ce cas. Dès lors, la couverture du risque engendre le risque ou, à tout le moins, a pour conséquence d'occasionner une occurrence plus élevée de ce risque. L'aléa moral limite ainsi l'efficacité des mécanismes d'assurance obligatoire [Kessler, 1986], puisque tout individu se sachant couvert va, par son attitude, contribuer à accroître ses risques. Dans le domaine de l'assurance chômage, par exemple, l'indemnisation donne lieu à des abus, elle entraîne une moindre motivation à (re)trouver du travail et, *in fine*, allonge la durée du chômage et donc son coût. Cette thèse ne fait finalement que corroborer l'analyse menée dès les années 1930 par Rueff [1931], affirmant que la fourniture d'une couverture contre le risque chômage est à la source du chômage. La protection sociale encourage ainsi la perpétuation de l'inactivité en consentant au maintien des allocataires dans le système d'assurance chômage.

Les comportements de « passager clandestin » mettent en porte-à-faux le financement de l'aide sociale. L'aide sociale est problématique dans la mesure où ceux qui en bénéficient ne sont pas forcément ceux qui contribuent à son financement. Dans la théorie économique dominante, la protection sociale est en effet, compte tenu de ses caractéristiques intrinsèques, assimilée à un bien collectif³⁶⁹. Or, dans le cas général, un individu rationnel ne révèle pas sa disposition à payer pour

³⁶⁹ Un bien collectif (ou bien public) est un bien qui peut être consommé simultanément par plusieurs individus sans que ces derniers soient dans une relation d'exclusion. Ce bien est donc caractérisé par deux principes : l'indivisibilité (chacun consomme le bien tout entier sans diminuer la consommation par une autre personne de ce même bien) et

obtenir ce bien et il adopte alors un comportement de « passager clandestin »³⁷⁰ (ou *free rider*) en espérant bénéficier de son usage sans le financer³⁷¹. Tous les individus étant supposés agir de la même manière, au bout du compte personne ne finance le bien. La théorie du *free rider* met à jour l'idée que la protection sociale forme un système incapable de révéler les préférences individuelles et qu'elle est, de ce fait, à l'origine d'inefficiences puisqu'elle permet de « profiter » du système sans en supporter directement le coût³⁷². Chaque individu va en effet chercher à jouir de la couverture sociale sans avoir à y contribuer, du moins au moment où il en bénéficie³⁷³. Si cette thèse n'a pas de raison d'être dans le domaine de l'assurance chômage, où la logique contributive est de mise, elle est par contre utile pour comprendre les raisons de la croissance du nombre d'individus souhaitant bénéficier de l'aide sociale, qui est elle, par contre, non contributive par nature.

2 – La protection sociale induit des phénomènes de « trappes à chômage ». Pour les néoclassiques, le versement de prestations sociales peut être de nature à décourager la reprise d'un emploi. Il se peut en effet que l'écart entre les allocations dont bénéficie l'individu et le salaire net³⁷⁴ tiré de l'exercice d'une activité professionnelle soit si faible qu'il n'incite pas à travailler : on parle dans ce cas de trappes à inactivité (ou trappes à chômage)³⁷⁵. Cette situation

par la non-exclusion (ou non-rivalité) des consommateurs (on ne peut pas exclure de la consommation d'un bien collectif un consommateur qui n'en supporte pas les coûts).

³⁷⁰ La théorie du « passager clandestin » (ou théorie du *free rider*, selon l'expression développée en 1965 par l'économiste américain Mancur Olson) porte sur les conditions dans lesquelles des individus vont se comporter afin de parvenir à des objectifs communs et des conditions permettant une action collective. À partir de l'argument de départ de non-excludabilité de l'usage des biens publics, cette théorie défend l'idée qu'un individu profite d'un bien sans payer pour ce bien. En anticipant que sa non-participation financière à un programme commun ne l'empêchera pas d'en bénéficier à la marge, il est en effet incité à se comporter en « passager clandestin », c'est-à-dire à agir en usant d'un bien sans contribution à sa production ou à sa gestion.

³⁷¹ Cette hypothèse est surtout valable dans le cas de l'assurance, car la protection des assurés sociaux est garantie par les cotisations payées par ces derniers. Dans ce cas, l'assurance sociale est financée par les cotisants au régime qui sont, normalement, les seuls à pouvoir bénéficier des prestations versées par ledit régime. Les allocataires de l'aide sociale, quant à eux, ne financent pas directement le régime d'assistance bien qu'ils en bénéficient.

³⁷² Cette situation est problématique dans la mesure où elle implique d'opérer un choix entre deux options fondamentalement différentes : soit rendre obligatoire l'assurance privée afin d'éviter les comportements de resquilleurs (mais admettre alors l'aléa moral qui lui inhérent), soit accepter de dégager la protection sociale de tout mécanisme marchand et laisser entièrement à l'État la charge d'une telle fonction, avec l'incidence financière sur les budgets publics que comporte une telle mesure.

³⁷³ En effet, les chômeurs indemnisés bénéficient de prestations sociales financées par des cotisations et impôts payés par les salariés en activité. S'ils ont contribué au financement du système, ils n'en supportent qu'indirectement le coût lorsqu'ils sont au chômage. De même pour l'aide sociale, puisque ce système est financé par des aides publiques prélevées sur le produit des recettes fiscales, lesquelles sont essentiellement perçues sur les actifs occupés. Les assistés ne supportent quasiment aucun coût, ni direct ni indirect.

³⁷⁴ Le salaire net équivaut au salaire brut perçu, diminué des cotisations sociales.

³⁷⁵ La « trappe à inactivité », également appelée « trappe à chômage » (ou encore « piège à l'emploi »), désigne une situation où le chômeur n'a pas intérêt à retrouver un travail et préfère donc rester bénéficiaire d'une allocation sociale [Clerc, 2001 : 11]. L'offre de travail arbitre en effet entre, d'une part, les revenus issus du travail, diminués des

apparaît quand le travail n'est pas assez rémunérateur, soit parce que le taux de salaire est trop bas, soit parce que les allocations versées sont trop élevées, soit parce que le taux d'imposition est trop fort³⁷⁶. Dans la mesure où les impôts et cotisations sociales prélevées pour financer le système de protection sociale viennent minorer le revenu disponible du salarié, le gain monétaire obtenu grâce au salaire perçu peut alors être si faible qu'il n'encourage pas à entrer sur le marché du travail. Cet effet est particulièrement fort pour les catégories de ménages à faible revenu assujetties à l'impôt et/ou devant s'acquitter du paiement de leurs cotisations sociales au même titre que les autres ménages plus aisés, car le supplément de revenu qui est imposé aboutit à amoindrir leur pouvoir d'achat, alors que, dans le même temps, les allocations sociales ne font l'objet d'aucune pareille imposition³⁷⁷. Tant que les allocations sociales reçues restent supérieures (voire légèrement inférieures) au salaire proposé sur le marché du travail, l'individu n'a donc aucun intérêt à retourner en emploi. Ce phénomène de « trappes » naît lorsque l'effet revenu joue davantage que l'effet de substitution, c'est-à-dire lorsque l'offre arbitre en faveur du bien loisir.

Dans la mesure où il n'est en aucun cas question de souhaiter la suppression pure et simple de la protection sociale³⁷⁸, il convient alors de la rendre plus favorable à l'emploi. Il faut, pour ce faire, sauvegarder l'incitation au travail en jouant sur le niveau des prestations et/ou sur les taux d'imposition et/ou sur le taux de salaire. Or, comme l'État ne doit pas intervenir pour imposer, de façon autoritaire, un niveau de salaire minimum – car le libre jeu du marché est censé s'en charger lui-même³⁷⁹ –, la seule solution envisageable pour lutter contre les « trappes à chômage » réside donc dans une action des pouvoirs publics sur le montant des différentes prestations

prélèvements obligatoires, et, d'autre part, le montant des allocations perçues : l'individu va alors choisir celle des options qui est préférable en termes de gain monétaire. On parle de trappe à chômage (ou à inactivité) quand l'écart entre le salaire perçu sur le marché du travail et le montant des allocations sociales (prestations de chômage ou allocations d'aide sociale) est tel qu'il n'incite pas le chômeur (ou l'inactif) à reprendre un travail [car le gain net effectif est inférieur au gain net espéré]. En situation de chômage ou d'inactivité, l'individu a alors le choix entre deux options : soit rester à l'écart du marché du travail et continuer ainsi à bénéficier des prestations sociales, soit entrer sur le marché du travail pour se procurer un revenu. La transition entre ces deux états est fonction à la fois du taux de salaire proposé sur le marché du travail, du montant des allocations perçues et du taux marginal d'imposition. Tant que le niveau de salaire, diminué des impôts, reste inférieur au niveau des prestations, l'individu est réticent à reprendre un emploi. Des prestations de protection sociale comparativement plus élevées que les revenus issus du marché du travail désincitent l'offre de travail.

³⁷⁶ Généralement, aucune de ces trois possibilités n'existe seule ; les trois sont toujours plus ou moins simultanément à l'œuvre.

³⁷⁷ Néanmoins, dans la réalité, cet effet peut être partiellement annihilé par la mise en place de la progressivité de l'impôt et par l'exonération de charges sociales sur les bas salaires.

³⁷⁸ Cette suppression est impensable, ne serait-ce que parce que cette forme de protection contre les risques de l'existence est la seule qui puisse garantir la solidarité nécessaire au-delà de la cellule familiale et offrir une réponse crédible au problème de sélection adverse que peut engendrer le recours facultatif à un marché d'assurance ou encore à l'insuffisance d'épargne accumulée (autoprotection par prévoyance).

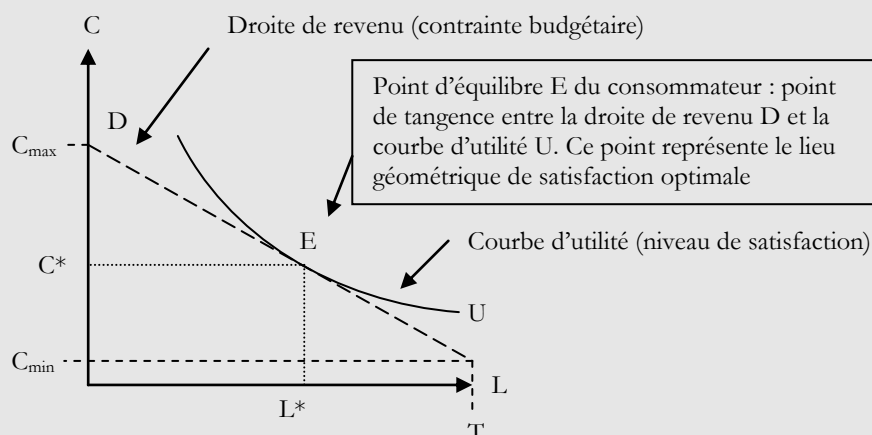
³⁷⁹ Pour les néoclassiques, en effet, il est impératif de laisser jouer librement le marché du travail ; de ce fait, le taux de salaire naturel, résultant de l'ajustement de la demande et de l'offre par la totale flexibilité des salaires, se fixe à un niveau tel qu'il permet de réaliser (même si ce taux de salaire est bas) l'équilibre sur le marché et aboutit dès lors à une situation de plein-emploi.

sociales existantes (allocations chômage, minima sociaux) et/ou par le biais de la fiscalité en modifiant les taux marginaux d'imposition effectifs. Au début des années 2000, le bilan d'une focalisation sur les risques de désincitation au travail dans tous les pays européens corrobore l'idée d'une orientation des politiques de l'emploi sur l'offre de travail et accrédite la volonté de lutter contre les trappes à chômage ou à inactivité induites par ces phénomènes de désincitation [Erhel et Zajdela, 2003].

Encadré 2 : La relation protection sociale/offre de travail dans la théorie néoclassique, une relation analysée sous l'angle de l'arbitrage consommation-loisir

Les hypothèses de base du modèle : les préférences et les choix du consommateur. La théorie néoclassique raisonne en termes d'utilité et affirme que l'objectif du consommateur est de maximiser sa satisfaction sous une contrainte de budget à partir d'une fonction à deux arguments. Cette fonction est représentée graphiquement par une courbe convexe par rapport à l'origine d'un repère bidimensionnel orthonormé dont les deux axes correspondent aux deux biens entre lesquels celui-ci doit opérer un arbitrage pour un niveau d'utilité déterminé et compte tenu du budget dont il dispose. La convexité de la courbe d'indifférence indique que les deux biens sont substituables, autrement dit que la consommation de l'un est nécessairement liée à celle de l'autre par une relation négative (i.e. une augmentation de la consommation d'un bien vient diminuer celle du second). Le consommateur doit effectuer un choix entre ces deux biens afin de déterminer la quantité maximale de chaque bien qui lui permettra de maximiser sa satisfaction en tenant compte de son revenu, c'est-à-dire de sa contrainte budgétaire. Celle-ci est représentée par une droite décroissante (la valeur de sa pente est négative), tangente à la courbe d'utilité en un point d'équilibre, qui représente l'optimum du consommateur.

Transposé dans le cadre de l'offre de travail, cet arbitrage aboutit à considérer, d'un côté, le bien « loisir » L , et de l'autre, le bien « consommation » C . Le loisir est considéré comme du non-travail, c'est-à-dire toute activité qui n'est pas exercée en échange d'un salaire. En considérant que le temps utilisé pour travailler H (en d'autres termes, le nombre d'heures travaillées) est égal à la différence entre le temps total disponible T et le temps consacré au loisir L , on a donc la relation $L = T - H$. La consommation, quant à elle, dépend du niveau de revenu R . Or, le revenu est composé des revenus salariaux S et des revenus non salariaux P . L'individu a le choix entre augmenter le temps qu'il consacre au travail afin d'augmenter ses revenus et, par conséquent, sa consommation, ou ne pas travailler (davantage) et se contenter du revenu dont il dispose. L'arbitrage entre consommation et loisir est représenté par une fonction d'utilité de la forme $U(C, L)$. Compte tenu d'un taux de salaire horaire réel w , le revenu salarial de l'individu équivaut à $S = wH$. En supposant que le revenu est intégralement consommé ($C = R$), la consommation est alors $C = S + P = wH + P$. Pour tout individu considéré rationnel, l'offre individuelle optimale de travail se situe au point E de tangence entre la courbe d'utilité U , représentative de la fonction $U(C, L)$, et la droite de revenu D , dont l'équation est $C = wH + P$.



La décision de participer ou non au marché du travail : le rôle du salaire de réserve et l'importance des effets de revenu et de substitution. Dans la théorie néoclassique, le travail est perçu comme une désutilité. Ainsi le loisir est-il préféré à l'activité, laquelle n'est exercée que parce qu'elle permet à l'individu de se procurer un revenu qui va lui servir à satisfaire ses besoins : la théorie néoclassique fonde donc son analyse uniquement sur l'avantage financier (ou gain monétaire) procuré par le travail. Le niveau de l'offre de travail relève alors d'un arbitrage entre consommation et loisir, lequel « dépend (ici) de la désutilité marginale du travail et des revenus associés à une transition entre deux états sur le marché du travail » [Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale, 2001 : 79]. L'individu a en effet le choix entre deux options : soit il préfère rester inactif (ou actif inoccupé) et continue à bénéficier des indemnités chômage ou de l'aide sociale, soit il est porté à entrer sur le marché du travail pour accroître son revenu. La décision de participer ou non au marché du travail dépend de l'écart entre le salaire horaire proposé et le salaire de réserve (autrement dit, le salaire minimal en dessous duquel l'individu ne souhaite pas travailler). Or, ce salaire de réserve est fonction des préférences individuelles et des revenus non salariaux [Cahuc et Zylberberg, 2003]. L'incitation à travailler est alors d'autant plus faible que les revenus salariaux sont importants et que le salaire est bas. Le passage d'un état à l'autre dépend donc du coût d'opportunité de la reprise d'un emploi, lequel est déterminé à la fois par le taux de salaire proposé sur le marché du travail et le montant des prestations sociales éventuellement perçues, mais également par le taux marginal effectif d'imposition.

Selon les néoclassiques, en effet, l'offre de travail est élastique aux revenus et toute variation du salaire, du taux d'imposition et/ou des allocations sociales entraîne deux effets contraires : un effet revenu et un effet de substitution. Par exemple, « une hausse du taux de salaire horaire net (ou une baisse du taux d'imposition) aboutit à ce que l'offre de travail soit incitée à croître du fait que le travail est mieux rémunéré (c'est l'effet de substitution travail/loisir) et, dans le même temps, entraîne une incitation à réduire l'offre de travail parce que la hausse du salaire procure une augmentation du revenu (c'est l'effet revenu) » [Bontout, 2000 : 34]. Ainsi, jusqu'à une certaine valeur du salaire de réserve, l'effet de substitution est plus important que l'effet revenu et l'offre de travail croît alors avec le salaire horaire ; au-delà de ce seuil subjectif, lorsque la différence entre le salaire de réserve et le salaire proposé sur le marché du travail est suffisamment conséquent, l'effet revenu domine l'effet de substitution et l'offre de travail diminue avec le salaire [Cahuc et Zylberberg, 2003 : 16]. L'effet d'une variation du salaire horaire net est donc difficilement déterminable car effet revenu et effet de substitution jouent en sens inverse : alors que le premier freine l'offre de travail, le second la stimule. S'il n'apparaît pas possible d'affirmer avec certitude, d'après la théorie, lequel de ces deux effets va être supérieur à l'autre, l'observation des comportements d'offre de travail des individus permet cependant de repérer celui qui est dominant [Varian, 2004 : 189]. Les études empiriques

menées indiquent ainsi « [...] que l'effet revenu sur l'offre de travail n'est vraiment sensible que pour des niveaux de salaires élevés. Quand on raisonne pour l'ensemble de l'offre de travail sur le marché (et donc pour un niveau moyen des salaires), il est donc raisonnable de penser que l'effet de substitution domine, c'est-à-dire que l'offre de travail augmente quand le salaire réel s'élève » [Généreux, 1995 : 48].

L'effet de l'imposition sur la reprise d'un emploi peut jouer fortement, dans la mesure où le taux marginal effectif d'imposition va déterminer le comportement des offreurs et donc leur décision d'entrer ou non sur le marché du travail. En effet, plus ce taux est élevé, donc plus le prélèvement marginal sur les gains obtenus par le travail est important, et plus les offreurs sont désincités au travail (l'effet revenu est ici supérieur à l'effet de substitution), et inversement. Il semblerait donc que la fiscalité vienne peser assez significativement sur le travail et soit de nature à privilégier le loisir.

b) La condamnation morale de la dépendance à l'assistance par la pensée néolibérale

La mise au jour, par la théorie néoclassique, d'un probable effet de désincitation au travail est relayée par une virulente critique par les néolibéraux de toute forme de passivité. En appuyant ses idées sur les conclusions de la théorie économique dominante, la pensée néolibérale trouve un allié de poids qui lui permet de justifier théoriquement ses positions idéologiques³⁸⁰ et de s'affirmer comme une référence intellectuelle incontournable. La rhétorique néolibérale prône le respect de deux principes moraux fondamentaux : d'une part, l'autonomie et la responsabilité individuelles, érigées en véritables idéaux standards d'une vie « normale » ; d'autre part, une éthique prononcée du travail (rémunéré), considéré comme la seule activité digne d'intérêt puisqu'en plus d'être à la base du développement de soi, elle procure les revenus suffisants à assurer l'indépendance financière et matérielle de l'individu.

1 – L'idéal de l'autonomie et de la responsabilité individuelle. Le credo néolibéral s'articule autour de l'idée qu'il faut passer d'une logique de l'« assistanat » à celle de la responsabilisation des individus. Seule la pleine prise de conscience des effets destructeurs de l'état de dépendance auquel mène la situation d'allocataire est en effet considérée à même de faire

³⁸⁰ L'amalgame ne doit pas être commis entre une théorie qui revendique sa filiation avec la pensée classique et marginaliste et une pensée néolibérale qui s'inscrit dans la droite ligne du libéralisme économique hérité du 17^{ème} siècle. La seconde n'est pas forcément au fondement de la première et tous les néoclassiques ne doivent pas être vus comme nécessairement libéraux. Cependant, la confusion joue de plus en plus, car la renaissance de la pensée libérale a eu lieu au moment même où la théorie néoclassique réémerge, la première prenant notamment appui sur les idées développées par le néoclassicisme pour justifier ses positions doctrinales. Les deux doivent être entendues comme deux courants à l'origine indépendants, qui se sont rapprochés du fait de la grande proximité de vues et de l'inspiration des politiques libérales à partir des conclusions de la théorie néoclassique. Cependant, il existe des libéraux de « gauche » ou keynésiens en même temps qu'il peut y avoir des néoclassiques non libéraux.

apercevoir aux chômeurs et aux pauvres la nécessité d'acquérir davantage d'autonomie pour sortir du piège dans lequel ils se sont (volontairement) enfermés.

L'assistance perçue comme de l'assistanat. Les (néo)libéraux accusent généralement la protection sociale de fournir une aide inutile, dans la mesure où elle aboutit à assister les personnes plutôt que de les stimuler à offrir leur force de travail sur le marché. Reprenant les arguments de la théorie néoclassique, le raisonnement consiste à dire que le système de protection sociale nuit à l'emploi car il annihile toute incitation : en permettant aux plus démunis de bénéficier d'un minimum de ressources sans contrepartie en travail, le système plonge les chômeurs et les pauvres dans le cercle vicieux de l'assistance. L'assistance est jugée de façon très péjorative par la pensée néolibérale et reléguée au rang d'assistanat. La collectivité n'a plus en effet à entretenir, à ses frais, des individus indisciplinés, incapables et dont la motivation pour trouver un emploi reste très insuffisante. En autorisant la complaisance des allocataires dans le système, la protection sociale soutient les mentalités d'« assistés » et serait donc source d'irresponsabilités. Dès lors, la seule assistance acceptée est alors celle d'une assistance envers soi-même. L'idée est alors de « briser la culture de la dépendance » ; cette idée est véhiculée par la plupart des partis libéraux-conservateurs européens et, depuis la fin des années 90, par certains partis de gauche (c'est le cas, en Grande-Bretagne, avec l'arrivée au pouvoir en 1997 du parti travailliste). La rhétorique du chômeur « assisté », vivant aux crochets de la société, marque sensiblement les esprits.

La responsabilisation, vecteur d'autonomie et d'indépendance des chômeurs et des pauvres. Les vives critiques dont fait l'objet l'assistance dénotent la volonté politique d'une « responsabilisation » accrue des chômeurs et des pauvres, principaux bénéficiaires des dispositifs de protection sociale, en vue de contribuer à leur autonomie financière et à les rendre indépendants du recours à l'aide publique. Dans la mesure où le chômage n'est pas de nature à encourager l'individu à faire preuve d'esprit d'indépendance, il représente un fardeau pour l'État : le principe de solidarité tend alors peu à peu à céder le pas à l'éloge de l'aptitude à se prendre en charge par soi-même. La philosophie de la responsabilité individuelle se traduit ainsi par des politiques axées surtout sur des actions de lutte contre le chômage, plus que contre le défaut de protection sociale, la misère, la pauvreté et les inégalités, car le chômage, au-delà de la simple perte de revenu, entraîne des effets dévastateurs sur « *la confiance en soi, le goût du travail, la compétence, l'intégration sociale, l'harmonie entre communautés ethniques, la justice entre hommes et femmes, le sens et l'exercice de la liberté et de la responsabilité individuelles* » [Sen, 1998 : 53]. Cette vision est en adéquation avec la perception, défendue par la science économique néolibérale, de l'individu comme être autarcique disposant

d'une capacité interne d'action lui permettant de maîtriser pleinement ses trajectoires de vies d'un bout à l'autre de son existence [Beck, Beck-Gernsheim, 2002 : xxi]. La responsabilisation des sans emploi est considérée de fait comme la condition *sine qua non* de leur retour à l'emploi.

2 – L'éthique du travail. Nous venons d'indiquer qu'en permettant à l'allocataire d'obtenir un revenu sans devoir travailler, les systèmes d'indemnisation du chômage et d'aide sociale allongent la durée passée au chômage ou en inactivité et favorisent les comportements de maintien à l'écart du marché du travail. La responsabilisation de l'individu passe donc en priorité par l'exercice d'un travail, car seul le travail peut lui procurer les moyens de son autonomie et de son indépendance. Au-delà de cet aspect pécuniaire, travailler est également vu comme le meilleur moyen de satisfaire les besoins supérieurs³⁸¹ de l'homme, car il permet à l'individu de se réaliser pleinement. L'idée est que l'épanouissement personnel réside nécessairement dans l'accomplissement d'une activité. Outre la construction de l'État providence, le marché du travail est considéré, dans la société moderne, en tant que l'un des moteurs essentiels de l'individualisation [Beck, Beck-Gernsheim, 2002 : 32], laquelle autorise l'émancipation de l'individu et le libère de la tutelle du secours divin, public ou charitable. La centralité de travail est adossée à un ensemble de considérations philosophiques et morales sur le statut, la place et le rôle de l'individu dans la société : mener une « vie bonne » suppose l'exercice d'un travail et donc travailler devient une exigence première qu'il convient de respecter pour honorer les principes fondateurs de la société dans laquelle on vit. Le travail est donc créateur à la fois d'ordre social et de lien social ; il est ce qui permet le maintien de la cohésion sociale et, par là même, l'unité de la Nation et la solidarité entre ses citoyens.

³⁸¹ Si l'on se réfère à la pyramide des besoins établie par Maslow, il est possible de classer les besoins des individus en cinq catégories, qui vont des plus basiques aux plus évolués : les besoins physiologiques (manger, boire, dormir, etc.), les besoins de sécurité, les besoins sociaux (ou d'appartenance), les besoins d'estime et de statut (de reconnaissance ou égocentriques), enfin les besoins de réalisation de soi et d'accomplissement. Ces besoins sont hiérarchisés, ce qui veut dire que tout être humain doit satisfaire successivement ces besoins, des plus élémentaires indispensables à la vie (de survie) aux plus développés. Le travail a ceci de particulier qu'il permet tout d'abord de réaliser un besoin primaire de sécurité (la sécurité des conditions d'existence que procure la détention d'un revenu), puis de satisfaire un besoin secondaire d'appartenance à un groupe social (l'insertion dans un milieu professionnel), enfin un besoin supérieur de reconnaissance et de réalisation de soi.

2. Le rôle des organisations internationales et de l'UE dans l'adoption de politiques sociales actives

Si certains pays (la Suède, notamment) n'ont pas attendu l'aval des instances européennes ou les recommandations des grandes organisations internationales pour mettre en œuvre des politiques sociales plus actives, d'autres, par contre, ne se sont engagés dans cette voie que parce qu'ils y ont été plus ou moins forcés ou parce qu'ils n'avaient pas d'autre choix que de suivre la tendance générale à l'œuvre dans l'Union. Que ce soit de manière directe ou indirecte donc, le rôle des organisations internationales et de l'UE est manifeste dans l'adoption par les États européens de ce type de mesures, dont les fondements puisent amplement dans le discours de la pensée néolibérale. La SEE et la Stratégie de Lisbonne peuvent en effet s'analyser comme les transposés, au niveau européen, des stratégies libérales véhiculées entre autres par l'Organisation de Coopération pour le Développement Économique (OCDE) et, dans une moindre mesure, par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS) et la Banque mondiale.

a) L'influence des grandes organisations internationales

Plusieurs grandes organisations internationales ont joué un rôle décisif dans la redéfinition des politiques sociales et leur réorientation en direction du marché du travail. L'acteur majeur de cette impulsion est sans conteste l'OCDE qui, dès 1964, formule l'idée d'activation³⁸² [Barbier, 2001a] et dont les travaux ont fortement contribué à la diffusion de cette notion dans les années récentes [DARES, 2003]. L'influence grandissante à travers le monde de la vision défendue par l'OCDE et sa centralité dans les politiques menées dans les différents pays développés explique qu'elle ait été reprise, sous des formes remaniées, notamment par l'OIT/AISS et la Banque mondiale.

1 – Les recommandations de l'OCDE pour une « société active ». Apparu dès les années 1960, le concept de « société active » [Etzioni, 1968] a été surtout publicisé par l'OCDE au cours des années 1980 [Dufour, Noël et Boismenu, 2001]. L'OCDE prône en effet fortement, depuis cette période [OCDE, 1987, 1988, 1989], l'idéal d'une société qui met au centre de ses

³⁸² Il faut savoir qu'à cette époque, l'activation n'avait pas encore la signification qu'on lui attribue de nos jours ; elle faisait référence aux politiques actives de l'emploi, dans le sens des politiques actives du marché du travail nées dans les années 1930 en Suède.

préoccupations l'initiative, la responsabilité et l'autonomie individuelles et qui, pour ce faire, promeut l'engagement de tous les acteurs, privés et publics (entreprises, travailleurs, organisations syndicales et patronales, administration, collectivités locales, secteur associatif,...). L'idée est de développer une « citoyenneté active », autrement dit un modèle de société où « les « citoyens » doivent devenir de véritables « partenaires » des pouvoirs publics dans la conception, l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques » [Tremblay, Assogba et Boucher, 2002 : 8]. Chaque individu doit en effet avoir la possibilité de s'épanouir pleinement par l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée mais également, pour ceux qui ne souhaitent (ou ne peuvent) pas ou plus intégrer le marché du travail, via une participation sociale aux activités de la vie en communauté [OCDE, 1989 : 11].

Cette norme de référence véhiculée par l'OCDE implique la redéfinition des attributions et objectifs de la politique sociale dans son ensemble. Si celle-ci doit s'adapter aux nouvelles contraintes économiques, elle doit aussi répondre aux exigences socio-démographiques actuelles, tels que des cours de vie rendus de plus en plus imprévisibles (ruptures familiales, décompositions et restructuration de la famille, fin du modèle de cycle de vie active ternaire, instabilité dans l'emploi, précarité et pauvreté/exclusion croissantes,...). Pour être efficace, la politique sociale ne doit plus seulement protéger la population contre les risques sociaux, elle doit dorénavant s'attaquer de front aux causes génératrices de ces risques en engageant des actions susceptibles de créer les conditions économiques et sociales propices à la réalisation de l'individu [Martin et Pearson, 2005]. La nouvelle approche défendue est donc celle d'une politique sociale active, c'est-à-dire d'une politique sociale qui met l'accent sur l'indépendance financière et matérielle des individus en offrant les opportunités et les moyens nécessaires pour qu'ils y parviennent. Les pouvoirs publics, en concertation avec les acteurs concernés, ont alors pour mission de mettre en œuvre un panel de mesures actives destinées en priorité à favoriser l'égalité des chances tout au long du cycle de vie³⁸³, dès l'enfance jusqu'aux grands âges [OCDE, 2005]. L'objectif central est de mettre fin au risque d'enfermement des bénéficiaires dans le piège de l'assistance et/ou de la pauvreté que fait courir une politique sociale n'offrant que des aides de « dernier recours » [Buchele et Scherer, 1998], et ce en privilégiant désormais des mesures de

³⁸³ Il s'agit en effet d'assurer aux enfants le meilleur départ possible dans la vie en corrigeant les inégalités sociales et familiales dont ils sont les victimes ; il s'agit également de mettre en place les mesures d'accompagnement social appropriées en faveur des individus d'âge actif (aide à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, mesures de (ré)insertion professionnelle en direction des personnes qui affrontent des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi, dispositifs facilitant le passage de l'aide sociale au travail, maintien du bénéfice d'une aide sociale dans le travail) ; il s'agit enfin de faire en sorte que les personnes âgées maintiennent un contact direct avec la vie économique et sociale.

nature préventive plutôt que curative [Johnson, 2005]. Si la puissance publique fait des efforts, les bénéficiaires des dispositifs sociaux sont eux aussi tenus de leur côté de s'engager activement dans une démarche à même de contribuer favorablement à leur propre développement [OCDE, 2005b]. L'individu devient alors acteur de sa protection contre les risques qui affectent son existence et ne peut plus se contenter d'être tributaire des aides que peut lui fournir la collectivité. Cette vision rompt de fait totalement avec l'ancienne conception d'une politique sociale distribuant passivement des prestations.

Dans la perspective libérale – qui sous-tend globalement les analyses de l'OCDE – l'exercice d'un emploi est considéré comme le principal facteur contribuant à l'autonomie des personnes. La participation effective au marché du travail, et non plus le recours systématique aux allocations, doit donc constituer le moyen par excellence permettant aux individus de se procurer les revenus nécessaires à la satisfaction de leurs besoins (et ceux de leur famille) ; à cet effet, les politiques d'activation peuvent jouer un rôle important dans le passage des bénéficiaires de prestations sociales du système d'assurance chômage ou d'aide sociale vers l'emploi [OCDE, 2003 : 15]. La politique sociale active signifie, dans cette optique, la volonté de coordonner les mesures sociales et les mesures en faveur de l'emploi [OCDE, 1998, 2001], une telle coordination étant perçue comme la condition *sine qua non* « pour accroître les embauches, réduire la dépendance à l'égard des prestations et éviter autant que faire se peut la pauvreté » [OCDE, 1998 : 34]. À une politique sociale gagée sur le besoin se substituent ainsi des politiques concentrées sur l'assistance publique, le chômage et l'incapacité dorénavant orientées vers l'emploi [Van Voorhis, Gilbert, 2001], qui se concrétisent, entre autres, par la mise en œuvre de dispositifs destinés à « rendre le travail payant » (*making work pay*) [OCDE, 1996, 2000]. Finalement, la politique sociale active peut se définir en tant qu'approche de politique publique s'adressant à l'ensemble des individus restés hors de la sphère de l'emploi et visant à l'instauration d'actions permettant d'accroître le taux d'activité aussi bien des chômeurs que des inactifs d'âge actif (parents isolés, travailleurs âgés, personnes handicapées, bénéficiaires de l'aide sociale,...) en encourageant ces derniers à (ré)intégrer le marché du travail [Quintini et Swaim, 2003].

2 – Reprise et diffusion de la vision de l'OCDE par l'POIT/AISS et la Banque mondiale. La société active n'est pas une idée exclusive à l'OCDE. Bien que celle-ci ait été initialement développée dans cette organisation, elle s'est propagée à d'autres institutions

internationales. L'OIT³⁸⁴ et l'AISS³⁸⁵, par exemple, ont peu à peu intégré les analyses menées par l'OCDE et véhiculent aujourd'hui le concept de « sécurité active ». La Banque mondiale, de son côté, insiste sur l'idée de « gestion du risque social ».

L'OIT et l'AISS véhiculent également le concept de « sécurité active ». Bien que l'idée de sécurité active est appréhendée de manières diverses et prend des dénominations différentes au niveau de l'OIT et au niveau de l'AISS, il s'agit, pour ces deux institutions, d'affirmer unanimement que la protection sociale ne peut plus se contenter uniquement de dispositifs réactifs de nature curative. L'OIT centre ainsi sa réflexion sur la sécurité sociale dite « proactive », c'est-à-dire l'adoption de politiques de sécurité sociale visant à soutenir le marché du travail, notamment par la mise en œuvre de méthodes de gestion reposant sur des vérifications postérieures articulées à un examen continu et constant des raisons pour lesquelles les objectifs initialement fixés n'ont pas été atteints. L'AISS, pour sa part, recourt plus volontiers à la notion de « sécurité sociale dynamique » notion qui signifie que, pour faire face aux besoins croissants de la population mondiale, la sécurité sociale doit s'adapter et innover de manière dynamique en favorisant des politiques de sécurité sociale intégrées, proactives et tournées vers l'avenir. Dans les deux cas, l'objectif est de mieux garantir l'accès universel à la sécurité sociale, entre autres au travers de programmes actifs de marché du travail, et *in fine* d'assurer la sécurité de l'emploi par des actions d'origine gouvernementale et, conjointement, des entreprises³⁸⁶.

La Banque mondiale insiste sur l'idée de « gestion du risque social ». À partir du concept de « gestion du risque social », la Banque mondiale a mis l'accent sur la définition de meilleures politiques sociales : la protection sociale est désormais vue à la fois comme un filet de sécurité pour tous et

³⁸⁴ L'Organisation Internationale du Travail (OIT) est une agence tripartite de l'ONU (Organisation des Nations Unies) qui rassemble les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs de ses États membres dans une action commune pour réduire la pauvreté, parvenir à une mondialisation juste et améliorer l'accès des hommes et des femmes à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité, tout en oeuvrant à la promotion d'objectifs concernant la protection sociale, la création d'emploi, les droits au travail et la dialogue social (*Source : www.ilo.org*).

³⁸⁵ L'Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS) est une organisation internationale regroupant, dans les différents pays du monde, des institutions et organismes gestionnaires d'un aspect de la protection sociale de nature obligatoire et qui, en vertu des législations ou des pratiques nationales, font partie intégrante des systèmes de sécurité sociale de ces pays ; l'objectif de cette association est de coopérer, sur le plan international, à la promotion et au développement de la sécurité sociale dans le monde entier, en particulier par son perfectionnement technique et administratif, afin d'améliorer la situation sociale et économique de la population sur la base de la justice sociale (*Source : www.issa.int*).

³⁸⁶ Les gouvernements ont en effet pour devoir d'assurer la protection du revenu des travailleurs tout en veillant à prendre en compte l'impact sur l'emploi et le marché du travail des activités et des décisions des entreprises. Celles-ci doivent, de leur côté, procéder à une planification active des ressources humaines, s'acquitter des obligations librement négociées concernant la stabilité de l'emploi et la sécurité sociale, assurer un emploi stable aux salariés et s'abstenir de tout licenciement arbitraire, enfin signaler à l'avance les modifications qu'elles envisagent d'apporter à leurs activités et qui pourraient avoir des effets importants sur l'emploi et, en concertation avec les autorités nationales et les organisations de travailleurs, examiner les mesures à prendre pour en atténuer le plus possible les conséquences défavorables sur l'emploi.

comme un tremplin pour les plus démunis afin de les aider à sortir de la pauvreté, notamment en trouvant un emploi rémunéré. L'approche de la Banque mondiale repose sur une stratégie de prévention du risque (en matière d'emplois et des moyens de subsistance), son atténuation (assurances) et sa gestion (aides ciblées), approche dont la logique sous-jacente, « *si elle n'écarte pas totalement l'appel aux fonds publics et au rôle de l'État, [...] sous-tend que les individus négocient leurs parcours personnels à travers un monde toujours plus dangereux en ayant recours aux systèmes d'assurance privés* » [Deacon, 2001a : 72]. D'après elle, la protection sociale doit en effet aider les individus, les ménages et les groupes sociaux à mieux gérer le risque par des stratégies de prévention qui visent à réduire la probabilité de survenance du risque, des stratégies d'atténuation visant à réduire *ex ante* l'impact d'un risque qui peut se matérialiser à l'avenir, enfin des stratégies de réaction visant à atténuer l'impact du risque une fois celui-ci réalisé [Holzmann, 2001].

b) Le rôle de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne

Les autorités européennes ont repris à leur compte les thèses développées dès les années 70 par l'OCDE de réformer la protection sociale afin de la rendre plus compatible avec les exigences du marché du travail. Relever le taux d'emploi et rendre le travail « payant » sont alors devenus des mots clés à Bruxelles, l'idée sous-jacente étant que les trois dimensions de la construction européenne – économie, emploi, social – doivent s'équilibrer à l'horizon 2010. L'adoption de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) vise à répondre à ces exigences, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où la SEE partage de nombreux traits communs avec la « Stratégie pour l'emploi » de l'OCDE³⁸⁷ [OCDE, 2004 : 11] et qu'un fort consensus existe entre l'OCDE et les pays de l'UE sur les bienfaits de la société active [Larsen, 2001 : 2]. La Stratégie de Lisbonne est par ailleurs venue soutenir puis compléter la SEE en définissant un certain nombre d'objectifs quantifiés, parmi lesquels ceux relatifs à l'emploi et au marché du travail figurent en bonne posture.

1 – La SEE, vecteur de coordination et de convergence des politiques d'emploi en Europe. La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) a été définie pour la première fois lors du Conseil européen de Luxembourg en novembre 1997³⁸⁸. Prenant appui sur les dispositions du

³⁸⁷ La « Stratégie pour l'emploi » de l'OCDE a été lancée en 1994 et la SEE est née en 1997. On peut donc penser que, puisque la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE est antérieure à la SEE, la seconde a pu s'inspirer, pour édicter ses lignes directrices, des recommandations formulées dans la première.

³⁸⁸ La Stratégie Européenne pour l'Emploi est également appelée, pour cette raison, « Processus de Luxembourg ».

titre « Emploi » du traité d'Amsterdam, elle s'est fixée entre autres objectifs prioritaires d'améliorer les capacités d'insertion professionnelle, premier « pilier » des lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil européen le 15 décembre 1997³⁸⁹. Pour ce faire, les systèmes de protection sociale nationaux doivent notamment s'efforcer d'augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives. Or, la compression des budgets sociaux oblige à repenser le financement de ces mesures. L'activation des dépenses passives répond à ce problème et c'est pour cette raison qu'elle occupe une place de choix dans la SEE³⁹⁰. L'idée est alors de tout mettre en œuvre pour inciter les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation. Adossée aux Grandes Orientations des Politiques Économiques (GOPE)³⁹¹, la SEE s'inscrit dans la droite ligne des idées formulées par les partisans d'une flexibilité accrue de l'emploi et du marché du travail, qui voient dans l'accroissement de l'employabilité et la réduction des « avantages » accordés aux bénéficiaires de prestations sociales les conditions nécessaires à une relance de l'emploi.

La SEE a par ailleurs défini une méthode de coordination novatrice, la Méthode Ouverte de Coordination ou « MOC », perçue comme un nouveau cadre dans la politique sociale européenne [Larsen, Taylor-Gooby, 2004], et qui prend appui sur cinq principes : subsidiarité, convergence, apprentissage mutuel, approche intégrée, gestion par objectifs³⁹². Le second

³⁸⁹ Il y avait, à l'origine, 17 lignes directrices pour l'emploi, regroupées en quatre piliers : le premier pilier « Améliorer la capacité d'insertion professionnelle » vise à développer des stratégies préventives en vue de s'attaquer au chômage des jeunes et de prévenir le chômage de longue durée, à réformer les systèmes d'indemnisation et de formation afin de promouvoir l'emploi via la transition des mesures passives à des mesures actives, à encourager le partenariat entre les États membres et les partenaires sociaux, enfin à faciliter le passage de l'école au travail ; le second pilier « Développer l'esprit d'entreprise » se propose de faciliter le démarrage et la gestion des entreprises, d'exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois et de rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi ; le troisième pilier « Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs » a pour objectif de moderniser l'organisation du travail et de soutenir la capacité d'adaptation des entreprises ; enfin, le quatrième pilier « Renforcer les politiques d'égalité des chances » cherche à lutter contre les discriminations entre hommes et femmes et à concilier vie professionnelle et vie familiale, mais également à faciliter la (ré)intégration dans la vie active, notamment des personnes handicapées (pour plus de précisions, cf. *Les lignes directrices pour l'emploi en 1998*).

Ces lignes directrices pour l'emploi sont adoptées, chaque année, par le Conseil sur proposition de la Commission et sont prises en compte dans les Plans d'Action Nationaux (PAN), qui sont évalués à travers le « Rapport conjoint sur l'emploi » établi par la Commission et le Conseil en vue de définir les prochaines lignes directrices annuelles.

³⁹⁰ La nécessité de passer des mesures passives à des mesures actives constitue en effet le second axe du premier pilier des lignes directrices pour l'emploi.

³⁹¹ Les GOPE constituent l'instrument central de la coordination des politiques économiques des États membres de l'UE.

³⁹² La subsidiarité signifie que si la définition des objectifs communs et de l'examen des résultats relève de la compétence des instances européennes, les États membres conservent cependant une compétence décisionnelle dans le contenu des actions à engager au niveau national, ce qui implique qu'ils restent responsables dans la définition des moyens et des conditions de mise en œuvre des programmes et des politiques d'emploi à l'échelon du territoire national. La convergence est assurée par la définition commune de résultats à atteindre en matière d'emploi, et ce via une action concertée par laquelle chaque État membre s'efforce à améliorer la performance moyenne de l'UE. L'apprentissage mutuel repose l'échange de « bonnes pratiques » et d'expérience, afin de diffuser les connaissances sur les politiques les plus efficaces et leur mise en pratique. L'approche intégrée signifie que les lignes directrices pour

principe semble avoir été en partie atteint, car « *l'approche globale de la SEE a généralement renforcé la cohérence et le cadre des politiques nationales de l'emploi [et il y a une] convergence claire vers les principes d'activation du marché du travail contenus dans la SEE au cours des premières années de mise en œuvre de la stratégie [...]* » [Commission des Communautés Européennes, 2002 : 9]. Axée sur le repérage et la diffusion des bonnes pratiques, l'application de la MOC aux politiques nationales de l'emploi et aux politiques en matière d'inclusion sociale et de modernisation des systèmes de protection sociale est ainsi censée assurer le rééquilibrage entre l'économie, l'emploi et le social.

Conçue comme l'instrument qui doit à la fois guider les priorités de politique d'emploi des États membres et assurer la coordination des politiques d'emploi nationales au niveau européen, la SEE influence en effet fortement les politiques du marché du travail menées dans chaque pays et contribue ainsi à leur rapprochement. En liant explicitement protection sociale et politique de l'emploi, la SEE ne mène pas qu'à une convergence des politiques du marché du travail ; en promouvant le référentiel d'une protection sociale plus active pour l'ensemble des États membre, elle expose une orientation commune qui contribue *in fine* à la synergie entre les systèmes nationaux. Cette convergence est en grande partie due à la définition d'indicateurs communs³⁹³ qui ont permis les comparaisons entre États membres et, grâce aux effets d'imitation des

l'emploi ne se limitent pas aux politiques actives de l'emploi mais qu'elles concernent l'ensemble des domaines (politique sociale, éducation, système fiscal, politique d'entreprise, développement régional,...), que les réformes structurelles ne peuvent pas être obtenues simplement par des mesures isolées et dispersées mais qu'il convient de mettre en œuvre des actions cohérentes et concertées. La gestion par objectifs, enfin, indique que le succès de la SEE repose sur l'utilisation de mesures de référence et d'objectifs quantifiés (indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui permettent d'évaluer les progrès réalisés de ces objectifs).

³⁹³ Depuis le lancement de la SEE en 1997, des indicateurs ont été utilisés pour évaluer les progrès des États membres dans la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi. Ces indicateurs, qui permettent de mesurer les effets des initiatives politiques et d'améliorer la transparence des résultats, sont utilisés pour examiner les performances et les efforts des États membres en matière d'emploi et servent à l'analyse des Plans d'Action Nationaux pour l'Emploi (PANE) et à l'élaboration du rapport de situation annuelle de l'UE qui sert de base au rapport conjoint sur l'emploi. Le choix des indicateurs est basé sur plusieurs critères de qualité (leur pertinence politique, l'existence de données statistiques fiables, de préférence de sources communautaires (Eurostat), la comparabilité entre les États membres, l'existence de données à jour et récentes, leur simplicité, tant pour la compréhension que pour l'interprétation) et sont classés en indicateurs clés (qui mesurent les progrès par rapport aux objectifs définis dans les lignes directrices pour l'emploi) et en indicateurs de contexte (qui servent à l'analyse des programmes d'action nationaux pour l'emploi en mettant en perspective les politiques et les performances nationales). Ainsi, en 2002, 35 indicateurs clés et 64 indicateurs de contexte étaient utilisés pour suivre la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi couvrant les domaines de la capacité d'insertion professionnelle, de l'esprit d'entreprise, de l'adaptabilité et de l'égalité des chances entre femmes et hommes (au titre desquels figurent la prévention du chômage de longue durée, l'activation des personnes sans emploi, le système fiscal et social, les niveaux d'imposition, la formation tout au long de la vie, les compétences et les goulots d'étranglement, les groupes désavantagés, le taux de création et de survie des entreprises, l'organisation du travail et le temps de travail, la santé et la sécurité au travail, la qualité dans le travail, les inégalités de genre, la réconciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les modes de garde), ainsi que les performances globales du marché du travail (tels que l'emploi, l'emploi équivalent temps plein, le chômage, le chômage des jeunes, le chômage de longue durée, la croissance de l'emploi, la croissance de la productivité du travail, les coûts salariaux unitaires et la dispersion régionale de l'emploi).

politiques qu'a suscité la SEE, ont ainsi contribué à la transposition dans un pays des mesures qui ont fait leur preuve dans un autre.

Établie pour une durée de cinq ans (1997-2002), la SEE a été une première fois examinée à mi-parcours en 2000, puis évaluée en 2002. À deux ans d'intervalle, le constat est pourtant quasiment identique et peut se résumer de la façon suivante : malgré l'amélioration structurelle de l'emploi³⁹⁴ qu'elle a pu susciter et au-delà de la convergence des politiques d'emploi nationales qu'elle a permis de réaliser au travers d'un cadre commun et intégré qui a conduit à leur plus grande transparence, la SEE n'a pas su pleinement répondre à toutes les missions pour lesquelles elle a été instaurée et souffre d'un certain nombre de lacunes³⁹⁵ [C. Euzéby, 2006] qui suggèrent la nécessité de sa réforme [Commission des Communautés Européennes, 2002]. C'est sur la base des conclusions tirées de ces bilans qu'une révision de la SEE a été entreprise en 2003³⁹⁶. Désormais reliée à la Stratégie de Lisbonne, la SEE s'est vue conférer pour nouveaux objectifs fondamentaux d'atteindre le plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité du travail, enfin de renforcer la cohésion sociale et l'insertion sur le marché du travail. À nouveau est affirmée expressément, au travers du troisième objectif, la volonté de resserrer le lien qui unit la protection sociale et le marché du travail³⁹⁷.

³⁹⁴ La SEE aurait joué en faveur de l'augmentation du nombre total d'emplois, de la baisse du chômage et de la hausse de la participation au marché du travail. Elle aurait ainsi permis la création de 10 millions d'emplois entre 1997 et 2002.

³⁹⁵ Il existe encore de fortes différences régionales des performances du marché du travail, des pénuries de main d'œuvre dans certains États membres à cause de l'inadéquation des compétences, un nombre élevé de sans emploi, un chômage de longue durée relativement important et des écarts de productivité entre les États-Unis et l'UE qui ne cessent de croître. Par ailleurs, les États membres ont eu beaucoup trop tendance à se focaliser quasi exclusivement sur le premier pilier des lignes directrices pour l'emploi et il y a une trop faible implication des niveaux locaux et régionaux de l'administration et des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre de ces lignes directrices. Les résultats mitigés de la SEE s'expliquent, entre autres, du fait des moyens limités qui lui sont attribués mais aussi parce qu'elle souffre d'une utilisation insuffisante des instruments (Méthode Ouverte de Coordination, Fonds Social Européen, dialogue social européen, législation) qui lui ont été confiés.

³⁹⁶ La révision des lignes directrices pour l'emploi a notamment donné lieu à la définition d'une nouvelle liste d'indicateurs : 40 indicateurs clés et 26 indicateurs de contexte ont en effet été adoptés pour permettre l'évaluation des objectifs prévus dans ces nouvelles lignes directrices.

³⁹⁷ La ligne directrice intégrée n° 19 stipule en effet qu'il s'agit désormais d'assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion et de rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives, et ce au moyen d'actions orientées sur l'application de mesures actives et préventives du marché du travail (identification précoce des besoins, aide à la recherche d'un emploi, orientation et formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail et pour contribuer à la cohésion sociale et territoriale et à l'éradication de la pauvreté), ainsi que par le biais d'une adaptation permanente des incitations et des effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations (gestion et conditionnalité des prestations et réduction sensible des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, notamment pour les personnes à faible revenu, tout en garantissant des niveaux de protection sociale appropriés) (Source : <http://europa.eu>).

2 – La Stratégie de Lisbonne. Lors du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'État et de gouvernement se sont fixés pour objectif ambitieux de faire en sorte que l'UE devienne, d'ici 2010, « [...] *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* » [Conseil européen, 2000 : 3]. Cette Stratégie consiste à encourager la relance économique et la compétitivité des pays de l'Union en s'appuyant à la fois sur des politiques macroéconomiques favorables à la croissance et à la poursuite de l'intégration par l'achèvement du marché intérieur, mais aussi sur l'investissement en capital humain et la lutte contre l'exclusion sociale, via notamment le maintien de systèmes de protection sociale développés. Si la croissance demeure la finalité suprême, à Lisbonne est enfin reconnue l'importance du modèle social européen, dont l'essor et la permanence n'ont été acquis que parce que ce dernier a su allier compétitivité et cohésion sociale³⁹⁸. La complémentarité entre l'emploi et le social est, de fait, depuis lors, clairement affichée.

Afin d'atteindre cet objectif, le Conseil a édicté une série d'indicateurs relatifs à la promotion de l'inclusion sociale [Atkinson *et al.*, 2002 : 5] dont l'originalité est de mettre en avant la primauté des critères relatifs à l'emploi et au marché du travail³⁹⁹. Ces critères ont d'ailleurs été complétés lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, qui a mis l'accent sur l'aspect qualitatif du travail, puis lors du Conseil européen de Stockholm de mars 2001, qui a ajouté deux objectifs intermédiaires et un objectif supplémentaire à ceux définis à Lisbonne⁴⁰⁰. Enfin, le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 a réclamé que la SEE, considéré dorénavant comme un instrument et une composante à part entière de la Stratégie de Lisbonne, soit renforcée afin d'assurer la réalisation de l'objectif fondamental que s'est donnée l'UE élargie, à savoir le plein emploi. Pour ce faire, le Conseil a exposé un certain nombre d'orientations pour l'avenir de la SEE, au titre desquels figure notamment « La rationalisation des cycles annuels de coordination des politiques économiques et de l'emploi »⁴⁰¹ [Commission des Communautés Européennes, 2002].

³⁹⁸ Cette volonté de concilier performance économique et une plus grande solidarité et justice sociales est en même temps propre à l'idée de développement durable, c'est-à-dire la possibilité de poursuivre un objectif de croissance soutenue dans le respect des règles environnementales qui permettent le renouvellement des ressources énergétiques tout en essayant de réduire au minimum les pollutions générées par l'activité humaine.

³⁹⁹ En plus d'une croissance annuelle de 3 %, la Stratégie de Lisbonne a également défini pour autres objectifs d'arriver, à l'horizon 2010, à un taux d'emploi global de 70 %, ainsi qu'à un taux d'emploi de plus de 60 % chez les femmes.

⁴⁰⁰ Pour 2005, il était prévu que le taux d'emploi global atteigne 67 % et que celui des femmes soit de 57 %. Il a par ailleurs été décidé que, d'ici 2010, l'UE doit arriver à un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50 %.

⁴⁰¹ L'idée est ici de faire en sorte de réorganiser les processus européens de coordination autour de moments clés pour les rendre plus intelligibles et transparents, tout en renforçant leur visibilité. En conformité avec la stratégie

Les résultats décevants de la Stratégie de Lisbonne, relevés en novembre 2004 dans le rapport Kok, indiquent que celle-ci n'est en mesure d'aboutir ni aux objectifs intermédiaires de 2005, ni même à ceux qu'elle s'était initialement fixée pour 2010⁴⁰². La prise en compte de ces remarques par la Commission a finalement conduit à une révision en profondeur de la Stratégie de Lisbonne qui est venue complètement bouleverser l'organisation de la SEE. La communication qu'elle a présentée en février 2005 [Communication sur la croissance et l'emploi, 2005] fait de la croissance vigoureuse et durable et de la création de davantage d'emplois de meilleure qualité les deux tâches principales autour desquelles doit dorénavant s'articuler la stratégie de Lisbonne, et ce prioritairement en vue de renforcer aussi bien la coordination entre les États membres et les institutions européennes que la coordination des politiques d'emploi avec les politiques macroéconomiques et microéconomiques de l'UE. Dans la nouvelle SEE (2005-2008), les « Lignes directrices pour l'emploi » sont en effet désormais présentées conjointement avec les « Lignes directrices pour les politiques macroéconomiques et microéconomiques de l'UE » et deviennent les « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi »⁴⁰³, qui servent de base au « Programme communautaire de Lisbonne » et aux « Programmes d'Action Nationaux »⁴⁰⁴. La nouveauté avec la Stratégie de Lisbonne révisée (2003-2005), c'est donc qu'elle s'est concrétisée par l'émergence de nouvelles lignes directrices pour l'emploi (« lignes intégrées ») et qu'elle a été introduite parallèlement à la synchronisation, sur une période de trois ans, des politiques de l'emploi et des politiques sociales, articulées aux GOPE, mais également qu'elle met dorénavant l'accent sur l'insertion durable et la logique de l'égalité des chances.

globale de Lisbonne, cela devrait également renforcer l'accent mis sur le moyen terme et améliorer la cohérence des politiques.

⁴⁰² Ce rapport pointe les dysfonctionnements à l'origine de ces résultats médiocres (manque de volontarisme politique, mauvaise coordination, priorités contradictoires,...) et met en garde contre toute volonté d'importer le modèle américain de protection sociale minimale alors même que le maintien du modèle social européen devient de plus en plus indispensable, afin notamment de sauvegarder les droits des travailleurs, par ailleurs fortement menacés par les réformes structurelles engagées dans tous les pays de l'UE.

⁴⁰³ Les « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » sont davantage structurées que les anciennes « Lignes directrices pour l'emploi » ; il y a désormais 8 lignes directrices qui s'adaptent aux priorités énoncées : 1) attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, augmenter la main d'œuvre et moderniser la protection sociale ; 2) améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ; 3) investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

⁴⁰⁴ Afin de rendre plus effective la coordination européenne des politiques d'emploi, la nouvelle SEE ajoute deux nouvelles composantes et en transforme deux anciennes : avant, elle s'appuyait sur les « Lignes directrices pour l'emploi », les « Plans d'Action Nationaux » et le « Rapport conjoint pour l'emploi » ; désormais, elle s'appuie sur les « Lignes directrices intégrées pour l'emploi », les « Programmes d'Action Nationaux », les recommandations de la Commission, le « Rapport sur la situation annuelle de l'UE », qui présente notamment un suivi régulier des actions énumérées dans le Programme communautaire de Lisbonne, enfin le « Rapport conjoint sur l'emploi » – seul élément qui ne change pas.

Cet ensemble de mesures forme un « paquet » dont la cohérence supposée vise à relancer l'emploi dans les pays qui connaissent de fort taux de chômage et/ou de faibles taux d'emploi, et ce en mettant en œuvre des mesures via deux canaux. Il s'agit tout d'abord de rendre plus homogènes les politiques de l'emploi menées en Europe afin de réduire les écarts qui peuvent exister entre pays. À cette fin, la Commission a lancé un nouveau programme d'apprentissage mutuel centré sur l'échange et la diffusion d'expériences (y compris au niveau régional) et a souhaité favoriser également l'organisation de *peer reviews*⁴⁰⁵. En faisant du plein emploi son objectif central et en définissant un certain nombre d'objectifs quantifiés pour y arriver, la Stratégie de Lisbonne conforte et consolide le vœu de convergence formulé dans la MOC. Ensuite, il convient d'agir au plus près du terrain afin d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la SEE. À cet effet, il y a la volonté expresse de renforcer la dimension partenariale⁴⁰⁶ dans la définition et la mise en œuvre de la SEE aux niveaux régional et local, mais aussi le désir de réformer les services publics de l'emploi (SPE) en vue d'améliorer leur efficacité⁴⁰⁷. Par ailleurs, un pas supplémentaire a été franchi en 2007-2008 avec, d'une part, le choix de la flexicurité comme levier d'action sur la croissance, l'emploi et le social et, d'autre part, la référence au concept d'inclusion « active » qui renforce explicitement le lien entre l'emploi et le traitement de l'exclusion sociale et qui a débouché sur le vote d'une recommandation sur l'inclusion active au Conseil, recommandation ciblée sur les allocataires les plus éloignés de l'emploi.

⁴⁰⁵ Les *peer reviews* (ou « examen par les pairs », également appelé « arbitrage » dans certains domaines académiques) consiste à soumettre un ouvrage ou les idées d'un ou plusieurs auteur(s) à l'analyse de confrères experts en la matière, en vue d'augmenter la probabilité d'identifier les faiblesses du manuscrit ou du texte soumis à appréciation et évaluation et de les corriger par des conseils et des encouragements. L'objectif de cette pratique est de permettre à l'auteur (ou aux auteurs) d'accéder au niveau requis dans sa (leur) discipline en partageant le travail avec une ou plusieurs personne(s) bénéficiant d'une maîtrise ou d'une expérience particulière dans le domaine concerné.

⁴⁰⁶ Il y a un renforcement de la dimension partenariale en associant désormais plus étroitement les instances de l'UE avec celles des États membres et de leurs collectivités territoriales ainsi que les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile afin de développer une approche décentralisée. Ce renforcement se traduit également par une participation accrue des niveaux régionaux et locaux afin d'améliorer les performances dans le domaine de l'emploi, et non plus focalisation sur le niveau européen et national de la SEE.

⁴⁰⁷ Il existe une volonté d'accroître l'efficacité du SPE afin d'améliorer l'adéquation entre offres et demandes d'emploi sur le marché du travail, en soutenant la modernisation des systèmes de prestation de SPE et en optimisant la contribution des SPE à la mise en œuvre de la SEE et à l'intégration du marché européen du travail. Parmi les thèmes qui ont été approfondis au cours de ces dernières années, on peut citer : la prévention du chômage de longue durée, la détermination des secteurs du marché du travail qui connaissent des difficultés de recrutement, l'intégration d'EURES dans les programmes d'activités des SPE nationaux, la mise à profit des possibilités offertes par un marché mixte constitué de prestataires de services pour l'emploi publics et privés, l'élaboration de systèmes de libre-service basés sur les TIC (technologies de l'information et de la communication), l'association de la prestation de services actifs pour l'emploi au fonctionnement de régimes de prestations de chômage, l'élaboration de systèmes de gestion modernes, et le renforcement de l'efficacité des activités des services publics de l'emploi aux niveaux régional et local.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

L'activation a été considérée par l'ensemble des États membres de l'UE comme la réponse appropriée pour répondre à la triple crise financière, d'efficacité et de légitimité que subit la protection sociale et elle s'est concrétisée par la mise en œuvre de réformes visant à moderniser les systèmes en liant dorénavant plus fortement la protection sociale au marché du travail et à l'emploi. Elle a ainsi été perçue comme l'instrument à privilégier en vue d'atteindre l'objectif de réinsertion dans l'emploi que se sont fixés les systèmes de protection sociale. Il existe donc un véritable changement de paradigme de la protection sociale puisque l'on passe de dispositifs centrés sur la redistribution des revenus à des mesures désormais focalisées sur un objectif de réinsertion dans l'emploi des allocataires. La transition d'une protection sociale ayant vocation à aider au revenu et/ou à garantir les ressources à des systèmes posant comme nouvelle orientation la réintégration sur le marché du travail est le résultat d'un mouvement, commun à l'échelle européenne, de convergence vers une même finalité des SNPS qui transcende leur hétérogénéité institutionnelle. De fait, les divergences observées entre le MLPS et le MDPS ne le sont qu'au niveau des modalités particulières du retour à l'emploi et elles ne sont plus perceptibles sur le plan de la visée posée par chaque modèle. La convergence des systèmes est ainsi une convergence sur l'objectif poursuivi et le moyen qui lui est associé, c'est-à-dire une convergence idéologique et non pas tellement structurelle.

Si le mouvement général d'activation n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle des systèmes, il induit néanmoins une remise en cause de leurs principes fondateurs. L'activation renvoie en effet à l'idée d'un nouveau contrat social qui, en instituant une redéfinition de la relation entre l'individu et la société marquée par la substitution du principe de l'individu tenu de prendre lui-même en charge la gestion du risque à celui d'une société responsable du traitement du risque, met désormais clairement l'accent sur la responsabilité individuelle de la situation de chômage [Crespo, Serrano Pascual, 2004]. Dans la mesure où la protection sociale ne vise plus tant à protéger contre le risque qu'elle se concentre sur la promotion de la gestion du risque [Crespo, Serrano Pascual, 2004 : 23], on assiste dès lors à la remise en question des fondements idéologiques, philosophiques et culturels sous-jacents à la constitution des systèmes du MDPS. La mise en conformité de leur cohérence interne avec une cohérence externe en phase avec le contexte économique les pousse à se rapprocher du MLPS et la préférence accordée au régime libéral afin de disposer d'une plus grande cohérence institutionnelle explique alors le choix de mettre davantage en œuvre des politiques de *workfare*.

CHAPITRE 4 :

UN RISQUE DE GLISSEMENT GENERALISE VERS LE *WORKFARE* ANGLO-AMERICAIN

INTRODUCTION DU CHAPITRE 4

L'activation a pris une forme particulière afin de s'adapter constamment aux transformations à l'œuvre sur le marché du travail et aux réformes engagées en matière de politique sociale. Déjà en vigueur dans les années 50 en Suède⁴⁰⁸ et propagée par la suite dans le reste de l'Europe sous la forme de politiques actives de l'emploi à partir des années 70 et 80, l'activation a donc considérablement évolué pendant la décennie 80 pour apparaître, à l'orée des années 90, comme l'instrument par excellence de la remise sur le marché du travail des sans emploi, et ce dans une visée de plus en plus axée sur la contrainte. Aussi, bien que les diverses stratégies adoptées par les pays de l'UE en matière de réinsertion dans l'emploi n'aient pas toutes « fusionnées » et qu'elles continuent à être caractérisées par leur spécificités socio-culturelles et historiques, bien qu'elles ne puissent pas à vrai dire être confondues les unes avec les autres, elles ont néanmoins toutes été marquées par la trame commune qui a ébranlé tous les systèmes de protection sociale européens, par la « lame de fond » que représente les politiques de *workfare* d'inspiration anglo-américaine. Toutes les mesures adoptées depuis une vingtaine d'années se sont ainsi inscrites dans un mouvement global d'intensification des engagements que doivent remplir les sans emploi pour avoir droit à leurs prestations.

Si, au départ, l'activation a essentiellement concerné le volet « dépenses » de la protection sociale, la tendance récente est de mettre l'accent plus spécifiquement sur ses bénéficiaires. Depuis la fin des années 90, l'activation des allocataires tend en effet à se substituer à l'activation des dépenses. Dès lors, les mesures incitatives s'accompagnent de plus en plus de mesures disciplinaires. On assiste ainsi, partout en Europe, bien qu'à des degrés divers, à une mutation de l'activation dont les manifestations concrètes – des systèmes de protection sociale ancrés dans une gestion plus rigoureuse des dépenses mais aussi plus sévères en direction des sans emploi – sont le reflet de la déliquescence des fondements de l'État-providence traditionnel. La dynamique de l'activation, marquée par le passage d'une orientation sur les dépenses à une focalisation sur les allocataires et par le renforcement des obligations pesant sur les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux (Section 2), est donc à replacer dans le contexte d'une transformation de la nature et des fonctions de l'État social⁴⁰⁹ (Section 1), résultat de choix politiques visant à accorder la cohérence interne des systèmes avec leur cohérence externe.

⁴⁰⁸ L'activation est en effet un terme repris à la Suède, comprise dans le sens de politiques actives du marché du travail, où les prestations sont alors incluses comme une partie de la réponse active à l'emploi [Clasen, 1999a].

⁴⁰⁹ L'État social est un concept qui tente de réaliser la synthèse de trois notions reposant sur des conceptions très différentes : la notion française d'État-providence, qui met l'accent sur la fracture sociale ; la notion allemande de

SECTION 1 : LA TRANSFORMATION DE LA NATURE ET DES FONCTIONS DE L'ÉTAT SOCIAL

La crise du fordisme a fortement ébranlé les fondations de l'État-providence moderne – l'État-providence tel qu'on le connaissait depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'entrée dans la décennie 1980 a en effet été propice au martelage du dogme libéral d'un État réduit. L'État social demeure mais il change dès lors de nature. On passe en effet d'un *Keynesian National Welfare State Regime* à un *Schumpeterian Workfare State Regime* [Jessop, 1998], autrement dit d'un régime d'État-providence keynésien à un régime d'État schumpétérien. Dans la mesure où la nature de l'État exerce un rôle structurant capital dans le processus de configuration des formes institutionnelles [Petit, 1998 : 187], il est alors évident que cette transition vers un nouvel État social se répercute sur les prérogatives qui lui dévolues et les missions qui lui sont assignées. À sa fonction de pourvoyeur de ressources aux plus démunis, sous-tendue par une logique d'aide au revenu, s'est en effet substitué peu à peu celle d'impulsion au retour à l'emploi, marquée par l'émergence d'une logique nouvelle de réintégration sur le marché du travail. L'État social « réactif » de la période fordiste laisse ainsi place à l'État social « actif » de la période post-fordiste.

A) D'un État-providence moderne keynésien...

L'État-providence, tel qu'il est apparu dans la période d'après-guerre, a pour fonctions essentielles de procurer aux citoyens la sécurité économique, via l'instauration de mécanismes de sécurité sociale et/ou d'assistance, de mettre à leur disposition l'usage gratuit (ou à un coût sensiblement inférieur à celui du marché) d'un ensemble de services et équipements collectifs, enfin d'opérer une redistribution des revenus sous forme de transferts monétaires [Merrien, Parchet et Kernen, 2005]. Cet État social peut être qualifié de « curatif » dans la mesure où il agit

Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat, c'est-à-dire un État paternaliste et bureaucratique opérant une distinction entre la catégorie des ouvriers et celle des pauvres, les seconds ne recevant qu'une aide limitée et subsidiaire de l'État après examen strict des besoins et des ressources ; enfin, la notion britannique de *Welfare State*, qui renvoie à l'idée d'un État-providence pour tous, garant de droits sociaux fondés sur la citoyenneté [Merrien, Parchet et Kernen, 2005]. L'État-providence est, de plus, une notion d'origine française qui suggère la prise en charge du social par l'État et une opposition entre un État omniscient et des citoyens atomisés et démunis, alors que le *Welfare State* est une notion anglo-saxonne plus récente qui évoque une des nouvelles fonctions de l'État-providence, à savoir assurer le bien-être des citoyens dans un souci d'équité et de solidarité [Merrien, 2005]. L'État social, enfin, définit les nouvelles fonctions de l'État moderne, à savoir s'occuper du bien-être social des citoyens et non plus seulement de la police, de battre la monnaie,...., elle suggère la rationalisation et l'objectivation du droit au secours que constitue le passage d'une solidarité subjective à une solidarité objective fondée sur des droits de citoyens ou de travailleurs, elle met enfin en évidence le fait que dans les États modernes, lorsque les solidarités primaires sont défailtantes, les individus peuvent compter sur l'intervention de l'État [Merrien, Parchet et Kernen, 2005].

essentiellement de manière *ex post*. L'État résout en effet les problèmes, une fois ceux-ci survenus. Les interventions étatiques, bien que nombreuses, sont des mesures de nature conjoncturelle et les politiques économiques et sociales mises en œuvre n'exercent finalement qu'un rôle correctif⁴¹⁰. Dans les faits, cet État social « réactif » met l'accent sur le plein emploi et la poursuite du développement de la protection sociale.

1. Les principes fondamentaux de l'État social « curatif » des Trente glorieuses

L'État social des Trente glorieuses met en exergue une logique curative qui vise à fournir une aide au revenu aux individus restés hors de la sphère de l'emploi et aux ménages à faibles ressources. Cet État social, qui intervient pour suppléer les défaillances du marché, repose sur quatre grands piliers fondamentaux. Et c'est à l'aune de l'articulation de ces piliers qu'il faut interpréter la place centrale de la protection sociale, qui forme l'un d'entre eux. L'influence de la pensée keynésienne y est ici pour beaucoup. Manifeste à cette époque dans la très grande majorité des pays occidentaux, elle permet en effet d'expliquer pourquoi les pays européens ont opté pour des systèmes développés.

a) *Les quatre piliers de l'État social « correctif »*

L'État social à l'œuvre pendant les Trente glorieuses repose sur quatre grands « piliers » que sont le droit du travail, la protection sociale, les services publics et une politique économique keynésienne favorable à la croissance et à l'emploi [Ramaux, 2003 : 237]. L'interdépendance de ces piliers est à la base de la cohérence d'ensemble de l'État social keynésien qui a façonné une norme particulière d'emploi et de protection sociale, caractéristique de la période fordiste.

1 – L'interdépendance des quatre piliers de l'État social keynésien fonde sa cohérence d'ensemble. La période des Trente glorieuses est caractérisée par une vive croissance de la production marchande et, parallèlement, des niveaux élevés de prélèvements fiscaux et de dépenses publiques. Il s'agit d'une période où le fordisme et l'État-providence se renforcent mutuellement car les forts niveaux de finances publiques et la forte croissance économique

⁴¹⁰ Les bonnes performances économiques, caractérisées par une croissance vive et un taux de chômage très bas, ne nécessitent pas une veille attentive des principaux indicateurs macroéconomiques ni des instruments de prévision poussés visant à anticiper les évolutions d'une croissance économique, considérée de toute façon comme allant de soi.

relèvent d'un cercle vertueux⁴¹¹ où la croissance du salaire réel est proportionnelle à celle de la productivité apparente du travail⁴¹² et où « *la marginalisation de la finance dans l'ordre des finances publiques va de pair avec des métamorphoses fiscales du capital à la fois favorables à l'accumulation du capital et au développement du politique* » [Théret, 2002 : 194]. Ce « schéma vertueux » – porteur d'une augmentation des prestations sociales participant à la stabilité des revenus salariaux, au développement et à l'extension de la norme de consommation des ménages et s'accompagnant d'une forte augmentation des gains de productivité – permet d'expliquer le contexte dans lequel s'inscrit le développement des salaires indirects, fondé sur la mise en place d'un rapport salarial « *tel que les salariés acceptent la transformation des conditions de production contre la garantie du pouvoir d'achat des salaires, et que les négociations collectives, sous contrôle des Pouvoirs publics, jouent un rôle déterminant dans l'évolution des salaires* » [Saillard, 2002a : 156].

L'État-providence traditionnel de la période 1950-1970 se caractérise ainsi, tout d'abord, par l'articulation d'un droit du travail favorable aux salariés qui évite les licenciements et d'une protection sociale en plein essor garantissant le revenu en cas de chômage. Chapeautés par une politique économique d'inspiration keynésienne, maintien de l'emploi et maintien du revenu se conjuguent alors pour soutenir la demande, source de relance de la consommation et de l'investissement. L'expansion quasi continue du secteur industriel est le principal facteur de créations d'emplois et, en absorbant l'afflux de main d'œuvre sur le marché du travail, contribue ainsi à la compression du chômage à de bas niveaux. La croissance du produit intérieur permet par ailleurs de dégager, par la voie des prélèvements opérés sur la richesse nationale, les ressources nécessaires au financement des prestations sociales et de services publics étendus. Dans le même temps, les salaires élevés et sûrs fournis par le secteur industriel offrent une certaine légitimité à des impôts et cotisations dont la part progresse dans le revenu. Le dynamisme des marchés du travail nationaux explique que les gouvernements n'ont pas besoin de durcir leur législation du travail pour répondre à d'éventuelles revendications salariales ni même, à l'inverse, de flexibiliser l'emploi pour contenter d'hypothétiques aspirations patronales à la

⁴¹¹ Ce cercle vertueux repose sur l'idée que lorsqu'un véritable marché du travail se développe, la dette publique prend la forme universaliste de la Sécurité sociale et d'un droit public à la formation pour tous, dette dont la charge est constituée par l'ensemble des dépenses qui permettent l'amélioration du « capital de vie » de la force de travail et la validation par le marché de la dépense publique est source d'une dynamique de croissance endogène de l'État-providence qui s'autofinance et sa reproduction élargie est alors assurée par l'augmentation des recettes publiques [Théret, 2002].

⁴¹² Il y a, en effet, une « *indexation du salaire réel sur la productivité [qui] génère une croissance régulière de la demande pour les biens de consommation, [qui] garantit la stabilité de cette demande et [qui] permet le développement de l'industrie de production de masse qui lui correspond. Cette expansion permet à son tour une exploitation systématique des rendements d'échelle et la stabilité de la demande permet une programmation optimale des investissements. Les gains de productivité ainsi obtenus sont à nouveau partagés avec les travailleurs et un processus cumulatif s'engage* » [Juillard, 2002 : 228].

déréglementation. De plus, les faibles niveaux du chômage n'occasionnent aucune pression supplémentaire sur les systèmes de protection sociale, essentiellement réservés à un salariat qui contribue de toute façon directement à son financement. Il est enfin à noter que le développement de l'État-providence keynésien a aussi été possible grâce à la stabilité de la famille nucléaire qui répond aux besoins des enfants et des personnes âgées ou dépendantes sans secours de l'État et via des systèmes politiques dans lesquels les coalitions des groupes de la classe moyenne et du salariat sont capables d'exercer une pression effective pour la fourniture d'allocations et de services qui satisfont leurs besoins [Taylor-Gooby, 2004a : 1-2].

2 – La norme d'emploi et de protection sociale fordiste. Le fordisme est étroitement associé à la protection sociale qui, en tant qu'instrument de politique keynésienne orienté vers l'emploi, participe activement à la régulation macroéconomique et à la stabilisation automatique de l'économie par le versement d'un revenu qui soutient la consommation [Batifoulier et Touzé, 2000 : 43]⁴¹³. La protection sociale constitue ainsi la pierre angulaire de l'édifice socio-économique d'un système fordiste⁴¹⁴ fondé sur un rapport salarial mettant au premier plan un salaire indirect grâce auquel « *les salariés se trouvent partiellement affranchis des risques encourus en cas de chômage, maladies, invalidité ou retraite* » [Boyer, 2002e : 109] et qui s'inscrit dans une relation salariale fordiste marquée par l'emploi stable et un salaire contractualisé sur un horizon long [Boyer, 2002e : 112]⁴¹⁵. Dans la mesure où elles forment un des éléments du revenu indirect, les allocations chômage jouent ici un rôle de tout premier plan : lors des périodes de récession économique où prévalent les épisodes de chômage persistant et pendant lesquelles l'épargne et l'assurance privées sont alors insuffisantes pour offrir les garanties nécessaires de ressources minimales, les allocations chômage permettent en effet un maintien du revenu indépendant des variations du taux d'intérêt [Algan, Allais, 2001 : 1, 19]. L'âge d'or de la croissance de la période des Trente glorieuses voit notamment un impact fort du politique sur l'économie⁴¹⁶, autorisant une coexistence

⁴¹³ Le développement de la protection sociale peut, de fait, être lu comme une réponse aux exigences de la production de masse par l'indexation de l'évolution quantitative et qualitative de la consommation aux évolutions de cette norme de production.

⁴¹⁴ Le système fordiste implique un type de société industrielle basée sur une classe ouvrière homogène, mâle et travaillant à temps complet avec des lignes de montage, des grandes concentrations industrielles et des politiques keynésiennes de plein emploi, ainsi qu'un rapport salarial monopoliste comme ensemble des conditions qui régissent l'usage et la reproduction de la force de travail dans le cadre socio-politique du compromis fordiste instituant une corrélation étroite entre déqualification du travail et expropriation du pouvoir ouvrier [Vakaloulis, 1995 : 98-99].

⁴¹⁵ Cette relation salariale est en rupture avec la relation salariale concurrentielle qui est, elle, au contraire, dominée par des ajustements relativement rapides de l'emploi et une forte sensibilité des salaires à la conjoncture.

⁴¹⁶ Il est à noter que « *l'exceptionnel dynamisme et la remarquable stabilité de la croissance observés après 1950 aux États-Unis, en Europe et au Japon ont eu pour origine les contraintes imposées par l'évolution sociale et politique de l'immédiat après guerre sur la forme de l'accumulation du capital [et que] pour la première fois, dans leur majorité, les salariés ont été insérés politiquement (grâce à la*

harmonieuse entre le plein emploi et l'égalisation des revenus. Cette période est marquée par la capacité des économies européennes d'après-guerre de maximiser à la fois de la protection sociale et de l'efficacité économique [Esping-Andersen, 1997a], mais également par une professionnalisation croissante du management associée à l'extension des méthodes de production de masse, dont les combinaisons ont créé les conditions de transformations ayant permis le plein emploi et la croissance de l'État-providence en tant que source d'emploi et de protection contre les risques [Carpenter, Jefferys, 2000 : 85].

Pendant la période fordiste⁴¹⁷, l'existence de syndicats puissants qui font entendre leur voix dans les négociations collectives avec les grandes firmes oligopolistiques et l'action régulatrice de l'État en direction de la demande assurent un rythme de croissance des salaires au moins équivalant à celui de la productivité [Bellofiore, 2000]. La croissance fordiste est une croissance intensive, où la consommation de masse stimule l'accroissement de la production. La flexibilité du fordisme existe mais elle se caractérise par des ajustements à la hausse [Lévy-Valensi, 1993]. Il existe par ailleurs un cercle vertueux entre la dynamique de formation des gains de productivité et la dynamique de répartition de ces gains de productivité [Petit, 1998], de sorte que la croissance profite à toutes les couches du salariat. Basé sur un mode de régulation monopolistique, ce régime de croissance concilie un haut niveau d'emploi et un niveau de protection sociale élevé. Il y a en effet une certaine cohérence fonctionnelle entre, d'une part, la norme d'emploi, définie à partir du modèle de l'emploi stable qui assure une garantie d'emploi sur le cycle de vie et, d'autre part, la norme de protection sociale, offrant une sécurité de revenu et une protection contre les risques sociaux. Bien qu'indépendants dans leurs attributions, emploi et protection sociale sont donc fortement liés l'un à l'autre. D'un côté, le choix d'un haut niveau de protection sociale n'est envisageable que parce qu'un fort taux d'emploi autorise en même temps une forte

diffusion du suffrage universel et des principes démocratiques y compris dans le travail) et économiquement dans les sociétés contemporaines [...]» [Boyer, 1999 : 20]. Il apparaît par ailleurs important de mentionner que cette période a été celle de vagues importantes de nationalisations (notamment en France, Italie et Grande-Bretagne), de l'introduction des premiers salaires minima ou de l'extension des taux de salaire minimum, de l'introduction du salaire minimum légal ou conventionnel, ..., du développement de la participation syndicale dans tous les pays sur la période 1950-1975 (sauf en France. Enfin, qu'elle correspond à une période pendant laquelle l'inefficacité de la « normalisation contractuelle » assurée par la relation salariale est épaulée par une « normalisation étatique » définissant des droits et énonçant des critères et des règles et que cette « normalisation étatique » est influencée par l'issue de luttes politiques entre les groupes sociaux, qui donne naissance au salaire indirect, et dont la dynamique dépend largement du jeu des acteurs et de l'organisation institutionnelle des services financiers [Saillard, 2002a].

⁴¹⁷ La période appelée « fordiste » est la période durant laquelle ont été mis en œuvre les principes du fordisme, mode de régulation essentiellement caractérisé par trois éléments fondamentaux : à côté d'un règlement monétaire au niveau international (institutionnalisé dans les accords de *Bretton Woods*) qui sous-tend l'expansion continue du commerce mondial, et de la combinaison d'une production de masse et d'une consommation de masse au niveau national parmi les pays riches, il existe un mixte de politique économique keynésienne et de formes institutionnelles universalistes de protection sociale qui ont trouvé leur expression institutionnelle dans les États-providence keynésiens [Cochrane, 1993].

démarchandisation. D'un autre côté, en tant qu'instrument central de régulation contracyclique, la protection sociale est la condition d'accès à un taux d'emploi élevé. Or, cette norme n'est pas le produit d'une stratégie pensée *ex nihilo*, mais elle prend appui sur les arguments développés par le paradigme keynésien, dominant dans les pays industriels dans la période d'après-guerre. On peut en effet voir, dans les politiques économiques et sociales menées en Europe durant les Trente glorieuses, la mise en œuvre des principes exposés dans la théorie keynésienne.

b) L'influence de la pensée keynésienne dans l'adoption d'une protection sociale développée

En posant que la vitalité de l'activité économique dépend de la consommation des ménages, la théorie keynésienne opère un revirement paradigmatique par rapport à la théorie classique puisque, désormais, c'est le niveau de la demande effective⁴¹⁸ adressée aux entreprises (et non plus l'offre) qui est considéré comme l'élément moteur de la production, déterminant en cela la croissance du revenu national. La pensée keynésienne prend le contre-pied de l'idéologie libérale en affirmant que l'État doit intervenir dans l'économie pour soutenir la demande. Cette approche revient à admettre qu'en cas de chômage, un système de protection sociale est indispensable pour assurer un minimum de ressources aux chômeurs afin de résorber la crise économique et, à terme, atteindre le plein emploi. La théorie keynésienne offre ainsi des fondements solides pour défendre l'existence de mécanismes redistributifs et l'idée d'une protection sociale généreuse.

1 – Les justifications théoriques d'une protection sociale redistributive. La technique redistributive procède à une re-répartition des revenus vers les catégories de la population les plus démunies, autrement dit celles, selon Keynes, dont la propension marginale à consommer est la plus élevée. Via cet instrument, les pouvoirs publics soutiennent la demande globale, ce qui conduit finalement à une relance économique favorable à l'emploi. La redistribution permet par ailleurs de lisser les disparités de revenus et, de ce fait, atténuer les inégalités. La pensée keynésienne a-t-elle ainsi, au-delà d'un objectif de plein emploi, celui d'aboutir à une plus grande justice sociale.

Le plein emploi comme objectif prioritaire. La théorie keynésienne établit un renversement complet des positions classiques en substituant à la succession hiérarchique monnaie/finances-

⁴¹⁸ Le rôle majeur joué par la demande dans les fluctuations de l'activité économique à court et moyen termes explique le choix de Keynes de faire de la demande effective la cible privilégiée d'action d'une politique macroéconomique orientée vers la recherche du plein emploi.

économie-social la hiérarchie social-économie-monnaie/finances. Le social occupe donc la tête dans l'ordre des priorités : il s'agit en effet de réaliser le plein emploi d'abord, car une fois le plein emploi assuré, la prospérité suit naturellement. Pour atteindre cet objectif, Keynes préconise une politique de dépenses tant publiques que privées⁴¹⁹. Mais la redistribution est un autre moyen dont disposent les pouvoirs publics pour y parvenir. En opérant un transfert de revenus des ménages les plus aisés – ceux où la propension marginale à consommer⁴²⁰ (PmC) est la plus faible – en direction des ménages les plus défavorisés, l'État engage une action de soutien de la demande effective⁴²¹ par stimulation de la consommation des catégories de la population où la PmC est la plus forte. Ce mécanisme permet d'accroître le revenu des ménages les moins bien lotis, ce qui contribue finalement à relancer la consommation et, au bout du compte, favorise la croissance et l'emploi⁴²². La protection sociale exerce cette fonction redistributive : en opérant une re-répartition des richesses produites, un système de protection sociale est donc à même de soutenir l'activité économique. Or, pour que le mécanisme redistributif joue pleinement son rôle, il faut par ailleurs que la redistribution s'applique à un ensemble assez large, donc qu'elle concerne une frange assez importante de la population. En effet, plus le nombre de personnes

⁴¹⁹ Cette analyse est opposée à l'esprit d'épargne véhiculé par les classiques. Pour suppléer à l'insuffisance des investissements privés, cause du sous-emploi, Keynes préconise en effet une politique d'investissements publics par l'entreprise de grands travaux. Cependant, les dépenses publiques ne sont qu'un palliatif. Plus profondément, Keynes recommande une politique de dépenses privées atteignant dans ses racines la cause du sous-emploi. Pour lui, ce n'est pas l'épargne mais la consommation qui favorise l'investissement, car l'épargne, en réduisant la demande, déprime la production, tandis que la consommation, en lui ouvrant de nouveaux débouchés, incite les entrepreneurs à développer leurs équipements.

⁴²⁰ De son côté, la demande réelle des titulaires de revenus dépend du comportement psychologique des individus, à savoir leur propension à consommer, variable selon l'importance du revenu. Plus le revenu s'accroît et plus les individus (consommateurs et épargnants) ont tendance à augmenter leur épargne plus que leur consommation : c'est la loi psychologique fondamentale selon laquelle l'épargne croît plus que proportionnellement au revenu.

⁴²¹ Keynes soutient que la production, et donc le volume d'emploi mis en œuvre au début d'une période, dépend exclusivement des prévisions que font les entrepreneurs sur la demande à venir, c'est-à-dire sur les dépenses futures de consommation et d'investissement, compte tenu de leurs propres coûts. Il appelle « demande effective » (c'est-à-dire, en fait, la demande prévue) le revenu global que les entrepreneurs espèrent tirer du volume d'emploi qu'ils décident de mettre en œuvre. Le principe de la demande effective stipule donc que les entreprises décident d'un volume de production qui maximise leur profit, d'après les prévisions de vente et, pour chaque niveau d'emploi, il existe un prix d'offre globale (le produit attendu juste suffisant pour obtenir ce niveau d'emploi) et un prix de demande globale (le produit que les entreprises espèrent obtenir). L'analyse de Keynes diffère ainsi de celle des classiques sur deux points : d'une part, elle renverse la loi des débouchés, puisque ce n'est pas l'offre qui crée sa propre demande, mais la demande qui suscite la production ; d'autre part, ce n'est pas la demande actuelle qui est prise en compte, mais la demande future, celle espérée par les entrepreneurs. La production prévue par les entrepreneurs dépend en effet de la demande attendue, c'est-à-dire de leurs profits espérés, lesquels sont déterminés par la différence entre le rendement escompté du capital mis en œuvre (efficacité marginale du capital) et l'intérêt à payer aux prêteurs. Si l'intérêt est bas et le rendement escompté élevé, l'incitation à investir sera forte, et inversement. Le lien entre production et demande d'investissement, postulé par les classiques, est de fait rejeté par la théorie keynésienne, pour laquelle offre et demande de capitaux constituent deux masses autonomes qui obéissent dans leur origine à des fonctions indépendantes.

⁴²² Au-delà du soutien à l'investissement privé grâce à une politique monétaire de faible taux d'intérêt, il y a la nécessité d'une politique d'investissement public dont l'efficacité pour augmenter la demande effective implique un déficit budgétaire, lequel se légitime, en période de sous-emploi, afin de compenser l'insuffisance de la demande.

concernées est grand et plus l'assiette d'imposition est importante, ce qui permet un flux de recettes plus élevé et, par conséquent, des transferts monétaires en plus grand nombre. De fait, dans une optique keynésienne, la redistribution est indissociable d'une protection sociale étendue, c'est-à-dire d'une couverture sociale élargie à une très grande majorité des citoyens/travailleurs.

Vers une plus grande justice sociale. La redistribution ne doit pas seulement avoir pour finalité d'aboutir à un équilibre de plein emploi ; dans la conception de Keynes, elle se doit aussi de réaliser l'harmonie entre les différentes « classes » et assurer la paix sociale. Celle-ci n'est réalisable qu'au prix d'une plus grande justice sociale qui ne peut être atteinte que grâce à une répartition plus équitable des revenus, obtenue par la fiscalité. L'impôt est en effet l'instrument par excellence par lequel l'État corrige les inégalités de revenus et agit en même temps dans le sens d'une augmentation de la propension moyenne à consommer : en réduisant les grosses fortunes⁴²³, on diminue en effet la propension à l'épargne et on augmente celle à consommer. Fiscalité et redistribution sont ainsi inexorablement liées.

2 – La légitimité économique d'une protection sociale généreuse. Une protection sociale généreuse se concrétise par des prestations sociales élevées. Cette mesure à caractère social a-t-elle toutefois une réelle efficacité économique ? Autrement dit, se justifie-t-elle au regard des conséquences qu'elle induit sur l'emploi ? La perspective keynésienne avance deux arguments pour soutenir l'idée de systèmes généreux : elle évoque tout d'abord, à un niveau microéconomique, les effets positifs probables sur l'offre de travail auquel aboutit un système d'indemnisation du chômage qui verse des allocations d'un montant élevé ; elle indique ensuite, à un niveau macroéconomique, les effets favorables à la croissance économique et à l'emploi d'une protection sociale qui ne se limite pas à un rôle de derniers secours.

L'indemnisation du chômage a des effets positifs potentiels sur l'offre de travail. La théorie (néo)classique, nous l'avons vu, précise que toute augmentation des prestations de protection sociale décourage l'offre à rechercher du travail. La théorie keynésienne ne nie pas l'existence de ces effets : elle n'est en effet ni myope sur les comportements de tire-au-flanc que peuvent adopter certains allocataires, ni complètement hermétique aux propos avancés par la théorie classique. Cependant, elle récuse l'idée d'une situation de chômage provoquée uniquement par le comportement des individus et admet par ailleurs l'existence d'un chômage involontaire⁴²⁴. La

⁴²³ Dans l'esprit de Keynes, il est du devoir de l'État de faire disparaître la situation de rentier, et ce notamment au travers d'une politique fiscale qui désincite à la thésaurisation.

⁴²⁴ Pour les classiques, l'équilibre optimum est le résultat du mécanisme des prix qui permet d'égaliser, au plus haut niveau, l'offre et la demande de tout bien ; et il en est ainsi sur le marché du travail : en dehors du chômage

théorie keynésienne montre que le temps passé au chômage est aussi un temps consacré à la recherche d'emploi et que la qualité de l'emploi trouvé est proportionnelle à la durée de prospection. Ainsi, proposer des revenus de remplacement pas trop éloignés du dernier salaire perçu permet une amélioration des compétences et qualifications et conduit à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail, et finalement à un retour à l'équilibre sur le marché du travail.

Le système de protection sociale soutient l'activité économique et évite une aggravation de la crise. En période de crise ou de mauvaise conjoncture, le risque de chômage s'accroît et incite les ménages à augmenter leur épargne de précaution, ce qui peut, d'après Keynes, contribuer à aggraver la crise. L'assurance chômage est de nature à limiter cette réaction des ménages du fait même que « *la certitude d'être indemnisés en cas de chômage rassure l'ensemble des travailleurs et les dispense d'épargner en prévision d'une éventuelle baisse de leur revenu consécutive à une période de chômage* » [Holcman, 1997 : 53]. L'absence d'indemnisation conduirait à l'apparition de nouveaux chômeurs, car le chômage entraîne une baisse générale de la consommation qui ralentit l'activité économique⁴²⁵. En remettant en cause le diagnostic classique des causes du chômage, Keynes rejette également les remèdes proposés par les auteurs classiques au problème du chômage. Pour lui, la baisse des salaires ou des prix a toutes les chances d'être néfaste⁴²⁶, car une telle politique, en déprimant davantage la conjoncture, en alourdissant les dettes et en dégradant le climat social, donc en créant une atmosphère de déflation, tend à déprimer la demande effective et ainsi la production et le volume de l'emploi mis en œuvre. L'intervention de l'État dans le domaine économique est donc jugée nécessaire pour soutenir la demande des ménages⁴²⁷. Pour sortir d'une situation d'équilibre de sous-emploi⁴²⁸ généralisé, il convient donc de mettre en œuvre des dispositifs de

frictionnel ou technologique et du non travail volontaire, le chômage ne peut être qu'un déséquilibre passager qui doit se corriger de lui-même, en l'occurrence par une action sur les salaires. Keynes rejette l'idée d'un ajustement du marché du travail par le mécanisme de la variation des salaires, car, pour lui, c'est le revenu qui détermine le volume de l'emploi et non le salaire. La cause du chômage n'est donc pas due à des salaires trop hauts, mais à des investissements trop faibles et à une épargne excessive. Dans la mesure où la consommation et le revenu n'augmentent pas au même rythme, l'investissement est tenu de compenser l'écart croissant généré par les décalages entre les deux.

⁴²⁵ En cela, Keynes s'oppose à l'argument de Rueff [1931].

⁴²⁶ Son plaidoyer pour une politique macroéconomique active et volontariste, qui, en période de sous-emploi généralisé, se doit d'être expansionniste, implique le rejet de l'austérité salariale.

⁴²⁷ L'insuffisance des mécanismes spontanés de stabilisation rend nécessaire l'intervention de l'État, via notamment une politique anticyclique.

⁴²⁸ Pour les classiques, l'équilibre ne peut s'établir qu'à un seul niveau, le niveau optimum, celui de plein emploi. Pour Keynes, au contraire, il peut s'établir à différents niveaux et il s'établira le plus souvent, en régime de laissez-faire, à un niveau inférieur, à savoir l'équilibre de sous-emploi ou de chômage permanent. Chez Keynes, le sous-emploi est en effet le cas le plus probable en pratique, notamment parce que, laissés à eux-mêmes, les investissements sont généralement trop faibles et qu'une partie de l'épargne reste inemployée. Les producteurs peuvent en effet décider de fixer leur production à un niveau qui n'est pas de nature à absorber tout le travail disponible, générant ainsi du sous-

sécurisation du revenu. Dans la mesure où la redistribution ne saurait suffire à elle seule, l'idée est alors de faire en sorte que le budget de l'État prenne en charge le manque à gagner (surcroît de dépenses) consécutif à une hausse des prestations qui ne sera pas intégralement compensée par un accroissement équivalent des cotisations (recettes)⁴²⁹. Dans l'approche keynésienne, le maintien et le soutien de la croissance économique passe donc par l'octroi d'allocations d'un montant tel qu'il permet de stabiliser la consommation des ménages et d'agir favorablement sur l'emploi⁴³⁰. Il apparaît alors nécessaire d'augmenter les prestations en vue d'éviter une perte de pouvoir d'achat des ménages, source de ralentissement de la demande⁴³¹ et, pour ce faire, l'État a le moyen très concret d'augmenter les prestations chômage et d'aide sociale. Les bénéficiaires d'allocations chômage ou de minima sociaux vont en effet consacrer la majeure partie de l'augmentation de leur revenu à la consommation. La demande de cette catégorie va s'accroître et, par le fait, stimuler la croissance économique qui aura finalement des répercussions inévitables sur l'emploi, dans la mesure où les entreprises, plus compétitives et ayant davantage de besoins en main d'œuvre, vont être incitées à embaucher⁴³². La légitimité de l'intervention de l'État-providence repose sur le fait qu'il redistribue aux groupes avec une forte PmC, surtout dans les périodes de déficit de la demande, et qu'il permet au gouvernement de réguler la demande via des programmes sociaux et des projets d'infrastructures sociales [Taylor-Gooby, 2004a : 12].

emploi. Ils vont s'adapter à cette situation de sous-emploi et établir leurs plans de production d'après un investissement réduit.

⁴²⁹ Dans la théorie keynésienne, la croissance des dépenses publiques n'est pas, contrairement à ce qu'en pensent les libéraux, de nature à plonger les finances publiques dans une situation de déficit durable. En effet, par le jeu du multiplicateur, toute hausse des dépenses publiques va venir accroître le revenu national d'un montant k fois supérieur à la hausse initiale de dépenses. Keynes démontre en effet, au travers du mécanisme du multiplicateur de dépenses publiques, que la variation du revenu (ou de la production) dépend de la variation de la dépense publique selon l'équation $\Delta Y = k \cdot \Delta D$ (avec $k = 1/(1-c)$ et c , la propension marginale à consommer (PmC) de l'économie, Y le revenu national, D la dépense publique et Δ la variation). Sans prôner le maintien d'un déficit public structurel, Keynes avance l'idée qu'un déficit public temporaire, dû à une relance de l'activité par accroissement des dépenses publiques, favorise la reprise économique et l'emploi et permet, à terme, d'augmenter les recettes, ce qui aboutit finalement à revenir à l'équilibre budgétaire.

⁴³⁰ Un système d'indemnisation a des effets bénéfiques sur la consommation de l'ensemble des ménages et soutient l'activité économique. En effet, l'existence d'un mécanisme d'indemnisation modifie le partage entre consommation et épargne au profit de la consommation (nous rappelons que, dans la perspective keynésienne, épargne et consommation constituent les deux destinations du revenu ; si on appelle R le revenu, C la consommation et S l'épargne, on a alors l'égalité suivante : $R = C + S$). En maintenant à un niveau proportionnel au revenu salarial antérieur le montant du revenu de remplacement (allocations chômage), l'indemnisation permet donc de stabiliser la consommation des chômeurs. De fait, si la croissance ralentit et que le chômage augmente, les prestations chômage vont alors venir compenser en partie la perte de revenu subie par les ménages et, finalement, soutenir leur demande.

⁴³¹ Dès lors, la revalorisation des minima sociaux et de l'indemnisation du chômage permet d'accroître le revenu disponible de ceux qui en sont bénéficiaires. Or, toute hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus défavorisés est à même de stimuler leur consommation, car la propension marginale à consommer des personnes à bas revenu est plus élevée que celle des catégories sociales à revenu plus important.

⁴³² Ce cercle vertueux ne peut exister que sous certaines conditions restrictives, notamment : l'économie est en situation de sous-emploi généralisé ; il y a une substitution effective du travail au capital ; les débouchés sont suffisants pour espérer maintenir constant le volume de l'emploi ; le niveau de qualification des demandeurs d'emploi est suffisamment élevé pour qu'ils soient recrutés en tant que main d'œuvre qualifiée dans les entreprises,...

2. L'État social « réactif » de la période fordiste dans les faits

Les spécificités de l'État social keynésien se manifestent de façon très concrète dans deux domaines bien particuliers : celui de l'emploi et celui de la protection sociale. Dans le domaine de l'emploi, l'État social se traduit par une démarchandisation de la force de travail, plus ou moins prononcée selon les pays. Cette démarchandisation est rendue opérationnelle grâce à des systèmes de protection sociale protecteurs et redistributifs, à savoir des systèmes qui assurent la sécurité des ressources en opérant par la voie du mécanisme de redistribution des revenus.

a) *La démarchandisation de la force de travail*

Hérité de Polanyi [1944, 1983], et repris notamment par Esping-Andersen [1990], le concept de démarchandisation (*decommodification*) signifie que la société reconnaît à ses citoyens le droit de vivre indépendamment du travail, et ce notamment du fait de l'impossibilité logique d'exercer une activité professionnelle en cas de chômage. La protection sociale constitue l'instrument par excellence qui autorise cette démarchandisation.

1 – La reconnaissance du caractère involontaire du chômage et du droit de percevoir un revenu indépendamment de l'exercice d'un travail. Le capitalisme du XIX^{ème} siècle repose sur un mode de régulation concurrentiel dans lequel la force de travail est vue comme une simple marchandise, librement échangeable sur le marché (en l'occurrence le marché du travail). La marchandisation de la force de travail implique son insécurité absolue, et ce tant au niveau de l'emploi que de la protection sociale. L'intervention sociale de l'État se cantonne à une fonction d'assistance : l'État social limite en effet son aide aux seuls invalides, les personnes aptes au travail étant dans l'obligation de travailler pour obtenir un revenu. Or, la marchandisation bute sur un problème de taille, à savoir qu'elle ne garantit pas la reproduction de la force de travail qui permet de faire vivre le capitalisme. Ce modèle, en vigueur jusqu'à la première guerre mondiale, est cependant remis en cause à partir de la fin de la seconde guerre mondiale. La période d'après-guerre voit en effet l'émergence d'un mode de régulation monopolistique, ainsi que l'institutionnalisation du salaire indirect [André, 2002 : 148].

À partir de ce moment, le chômage cesse d'être considéré comme volontaire. Or, l'absence de travail prive les salariés de ressources pour vivre. Le contraste entre la nécessité de travailler pour disposer d'un revenu et une situation sur le marché du travail qui rend impossible le respect

de cette exigence oblige de fait à repenser le lien entre droit au revenu et obligation de travail. Dans la mesure où la perception d'un minimum de ressources est la condition *sine qua non* pour exister, la reconnaissance par les pays démocratiques développés du droit de vivre comme droit fondamental de l'individu a poussé les gouvernements à accepter l'idée d'un droit au revenu indépendant de l'exercice d'une activité professionnelle et donc le principe du versement d'un revenu en dehors de toute considération relative à l'emploi. Quand le marché est incapable d'assurer par lui-même la fourniture des moyens d'existence suffisants, l'État doit prendre le relais pour garantir ce droit. Ainsi, l'aide de l'État n'est-elle plus seulement réservée aux retraités et aux invalides, elle est également octroyée aux actifs exclus du marché du travail.

2 – La protection sociale, outil de la démarchandisation. La démarchandisation, nous l'avons indiqué, est la possibilité de vivre décemment des allocations en cas d'impossibilité de travailler. En octroyant des prestations en partie ou totalement déconnectées du salaire, la protection sociale entérine la dichotomie entre le marché et l'État et favorise ainsi le processus de démarchandisation de la force de travail. Le revenu n'est plus l'apanage du marché du travail ; le salaire ne constitue en effet qu'une partie du revenu disponible, ce dernier étant complété par les revenus de transferts. En répondant aux défaillances du marché, la protection sociale devient une « béquille » du capitalisme, car elle permet de soutenir la reproduction de la force de travail en lui accordant les subsides entretenant la potentialité de son utilisation future. En tant qu'instrument par excellence qui autorise la conservation de la main d'œuvre inemployée dans un état de subsistance matérielle propice à sa régénération, la protection sociale forme donc le pilier central de l'État social. Si l'État social pourvoit aux besoins non satisfaits par le marché et à ceux dont la fourniture ne peut être assurée que par la puissance publique (santé, éducation,...), il intervient cependant de façon limitée dans le domaine de la famille, qui assume bien souvent par elle-même les besoins de ses membres [Taylor-Gooby, 2004a : 2]. La famille constitue donc, à côté des systèmes d'assurance et d'assistance publiques, un autre facteur de démarchandisation qui, contrairement à la protection et à l'aide sociales, ne s'exerce pas via le mécanisme de la solidarité collective nationale mais au travers des solidarités intragénérationnelles.

La démarchandisation est ainsi surtout forte dans les régimes beveridgiens, où le droit au revenu est lié à la qualité de citoyen et non à celle de travailleur. Mais elle est également présente dans les régimes bismarckiens où le poids de la famille demeure encore largement prépondérant, à savoir essentiellement les pays euro-méditerranéens. Dans tous les cas, et bien que ce soit à des degrés divers, plus la protection sociale est développée et plus la démarchandisation devient

effective, cette démarchandisation (*decommodification*) étant « *in the post-war period the primary function of social policy [...] to supply persons temporarily or permanently deprived of labour market participation with a decent livelihood* » [Bonvin, 2004 : 103].

b) Une protection sociale sécurisant les ressources en redistribuant les revenus

Dans l'État-providence keynésien, l'État n'intervient pas de façon préventive mais de manière ponctuelle par la mise en place d'actions davantage conjoncturelles que structurelles : il s'agit en effet de panser les plaies non béantes d'un chômage considéré comme foncièrement transitoire et d'un faible niveau, qui ne représente pas encore un fléau social criant. La protection sociale a alors essentiellement pour fonction de soutenir les revenus, d'une part, en offrant une couverture sociale de plus en plus étendue à l'ensemble des citoyens de la Nation et, pour ce faire, en opérant d'autre part la redistribution des revenus entre les diverses catégories de la population.

1 – Le taux de couverture de la population s'amplifie. La période fordiste est marquée par le financement du développement de la sécurité sociale grâce aux gains de productivité élevés et une croissance forte qui permet de stabiliser la part des dépenses sociales dans le PNB [Saillard, 2002c]. Ce développement explique que, durant cette période, le nombre de personnes couvertes par des prestations sociales a sensiblement augmenté. La prise en compte de la logique keynésienne dans les politiques sociales s'est en effet manifestée par l'introduction de nombreuses mesures sociales fondées sur l'idée que, en période de sous-emploi, le soutien de la demande passe nécessairement par le maintien de niveaux de revenus stimulant la croissance économique. L'État-providence prend alors la forme d'un État social interventionniste dont la finalité – assurer la compatibilité entre dynamique sociale et dynamique économique par le jeu de politiques sociales favorables à la croissance – justifie l'extension des dispositifs publics d'assurance sociale et d'aide sociale, de sorte qu'une frange de plus en plus élargie de la population soit concernée par les mesures orientées sur la sécurisation des ressources et la satisfaction des nouveaux besoins sociaux émergents. Ce phénomène a concerné l'ensemble des pays développés d'Europe, et ce dans tous les régimes de protection sociale en place, qu'il s'agisse de régimes bismarckiens ou beveridgiens. Quels que soit la forme principale prise par les systèmes de protection sociale, tous ont en effet en commun d'avoir mis en place des dispositifs visant à protéger au mieux la population des risques sociaux, ce qui s'est concrétisé par un accroissement du taux de couverture sociale et *in fine* du nombre de personnes couvertes.

2 – La protection sociale joue un rôle essentiellement redistributif. Le régime de croissance fordiste est un régime où le salaire indirect constitue essentiellement une mise à distance des stratégies de gestion de la main d'œuvre et où les États-providence, capables d'adaptation et en capacité d'amortir les crises, ont alors une fonction stabilisatrice du régime de croissance [Saillard, 2002c]. Cette fonction stabilisatrice dans l'ordre économique se double, dans l'ordre social, d'une fonction redistributive. Dans un contexte marqué par une volonté politique d'éradiquer la pauvreté et/ou d'atténuer les inégalités, la protection sociale a pour « mission » de réaliser la redistribution des revenus, que cette redistribution soit verticale ou horizontale. Il n'y a, pour l'heure, pas d'autre visée que celle consistant à garantir le revenu : les politiques sociales – et la protection sociale, plus particulièrement – constituent un ensemble d'actions principalement basées sur l'octroi d'une aide au revenu aux catégories d'individus touchés par la pauvreté et/ou « victimes » des inégalités sociales résultant des disparités de revenus.

Pendant la période l'âge d'or du capitalisme, les systèmes de protection sociale ont donc un caractère quasi exclusivement redistributif. Cette dimension montre à quel point l'essor parallèle de l'activité économique et de la protection contre les risques sociaux a pris appui sur l'introduction d'un certain nombre de mesures sociales qui ont conduit les systèmes de protection sociale à un niveau de développement sans précédent, et dont l'acceptation repose sur l'émergence d'un compromis institutionnel sur les effets bénéfiques la protection sociale sur l'économie. L'accord général sur la légitimité de la logique redistributive de la protection sociale s'origine en effet dans la formation d'un consensus socio-politique percevant la redistribution comme le seul mécanisme qui permet, par le mécanisme de la réaffectation des ressources, de réaliser la combinaison entre une croissance économique soutenue et une plus grande justice sociale.

B) ...à un État-providence post-moderne néoschumpétérien

La substitution d'un modèle libéral schumpétérien au modèle keynésien de *Welfare*, à laquelle on assiste, traduit un changement de conception de l'État qui reflète l'émergence d'un nouveau paradigme économique néolibéral où l'on passe d'un « État-régulateur » à un « État-facilitateur » ayant dorénavant pour objectif de mettre en place un environnement social, fiscal et juridique favorable à l'offre [Chapon, 2003 : 213]. L'État social schumpétérien est en effet un État social innovateur qui ne se limite pas de colmater les « brèches sociales » provoquées par la crise économique et ne se contente plus des vieilles recettes keynésiennes de relance par la demande.

L'État social devient un acteur qui n'intervient plus aussi directement dans la prise de décision et la mise en œuvre de politiques mais qui délègue dorénavant ce pouvoir aux acteurs privés de la sphère marchande et aux acteurs sociaux, chargés de plus en plus d'assumer par eux-mêmes la fonction qu'exerçait auparavant l'État. Celui-ci assied dès lors son autorité à partir d'une gouvernance réarticulée autour de l'idée de prévention et d'un champ de compétences circonscrit à quelques domaines bien ciblés.

1. Les caractéristiques essentielles de l'État social « préventif »

La logique curative de l'État social correctif de la période fordiste tombe en désuétude à partir des années 1980, date à partir de laquelle émerge une nouvelle conception de l'État, fortement inspirée par les principes du nouveau management public et ancrée dans l'idée d'un État social qui se doit d'anticiper les problèmes socio-économiques afin d'intervenir au plus tôt pour y remédier. Le nouvel État social qui voit le jour est un État social aux contours mouvants, aux attributions moins bien définies que celles de l'État-providence keynésien et susceptibles d'évoluer au gré des circonstances. Certains ont pu voir dans ce basculement un processus de retranchement de l'État social ; d'autres ont préféré parler de sa refondation. Mais qu'il s'agisse de « retranchement » ou de « refondation », le constat est unanime et le verdict sans appel : l'État social a partout subi de profondes mutations. Quels sont les raisons et le sens d'une telle transformation ? À quoi celle-ci est-elle imputable ? Et augure-t-elle de la fin de l'État social tel qu'on le connaissait jusqu'à présent ? Telles sont les principales interrogations sur lesquelles il faut se pencher pour espérer saisir la nature de l'État social préventif qui se dessine continûment depuis la fin des années 1980.

a) Retrait ou refondation de l'État social en Europe ?

Plutôt qu'une tendance commune au retrait de l'État-providence⁴³³ [Maurice, 1999], il est préférable de parler de son « redimensionnement » à la baisse – notamment via une politique fiscale favorable à la réduction des impôts et l'érosion de la citoyenneté sociale [Mishra, 1999] –

⁴³³ Ce « retrait » de l'État-providence s'expliquerait selon quatre principaux facteurs qui sont : 1) la globalisation, qui impose une logique de compétition internationale ; 2) la conviction des hommes politiques d'une opinion publique qui ne tolère plus l'augmentation des prélèvements obligatoires (de la pression fiscale) pour financer le développement de la protection sociale ; 3) l'approche néolibérale de l'économie politique, dominante et répandue chez les décideurs politiques qui privilégient les mécanismes de marché sur l'intervention de l'État ; 4) enfin, le problème du « cercle vicieux » avec des besoins croissants et des ressources qui diminuent [Bonoli, George, Taylor-Gooby, 2000 : 2].

ou encore d'un « recalibrage » des États-providence européens⁴³⁴ [Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001]. Ainsi, bien qu'il y ait eu partout en Europe « ébranlement de l'État social » [Gautié, 2003], le *Welfare State Retrenchment* est surtout l'affaire des pays de langue et de culture anglaises ; à ce titre, ce phénomène a touché prioritairement le « bloc » anglo-américain. Ainsi, en Europe, seuls le Royaume-Uni a été véritablement concerné par des politiques de démantèlement de l'État-providence. Les autres pays européens ont agi davantage en faveur d'une refondation de leur État social, plutôt qu'en vue de son retrait.

1 – Le « retrait » de l'État social est surtout perceptible dans les pays anglo-saxons.

Les pays du *Commonwealth*⁴³⁵ partagent une forte identité culturelle, cimentée par l'usage d'une même langue. Bien qu'ils ne fassent pas partie de cette organisation communautaire, les États-Unis ont eux aussi de puissantes affinités électives avec l'ensemble des nations anglophones. La proximité des valeurs et des positions que celles-ci défendent est le produit d'un héritage historique commun ; et il n'est dès lors pas étonnant que ce passé collectif marque de son empreinte les politiques qui y ont été menées dans la période contemporaine. Celles mises en œuvre dès le début des années 1980 au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple, sont symptomatiques de la disposition des gouvernements des pays développés à la critique et à la remise en cause de l'État social traditionnel. La véhémence des attaques idéologiques et politiques contre les dépenses sociales à l'œuvre dans ces deux pays [Pierson, 1994] est une des raisons qui explique pourquoi ils ont été les premiers et principaux instigateurs d'un mouvement de « retrait » de l'État social. L'arrivée au pouvoir de Thatcher en 1979 et celle de Reagan en 1980 marquent en effet un tournant décisif dans la conduite des politiques sociales britannique et américaine. Soutenues par une philosophie conservatrice réclamant l'abandon de la logique interventionniste qui prévalait jusqu'alors et par une opinion publique avide de réformes radicales, elles se concrétisent avant tout par une nette réduction du volume des dépenses sociales et la diminution du montant des prestations sociales accordées par l'État. Le « retranchement » de l'État-providence –

⁴³⁴ Ce recalibrage est marqué par des *policy mix* incluant des politiques macroéconomiques soutenables avec des taux d'inflation modérés et une discipline budgétaire, ainsi qu'une modération salariale, des politiques socio-fiscales favorables à l'emploi, des investissements dans l'éducation, la formation et la mobilité, la flexibilité du marché du travail via notamment la flexicurité, enfin de nouveaux modes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

⁴³⁵ On inclut, dans le *Commonwealth* – outre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord –, l'Irlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ainsi qu'un certain nombre de petits pays, anciennement sous emprise de l'Empire colonial britannique. Le *Commonwealth* est ainsi aujourd'hui une association de 53 pays qui représente 1,8 milliards d'individus, soit environ 30 % de la population mondiale et qui comprend, entre autres, le Canada, des pays d'Afrique (comme l'Afrique du Sud et le Cameroun, par exemple), des pays d'Asie (tels l'Inde),...

autrement dit, sa propension à se recroqueviller sur ses fonctions essentielles⁴³⁶ et à concentrer ses efforts sur quelques domaines considérés comme prioritaires – prend alors essentiellement la forme de coupes sombres dans les budgets sociaux.

Cette tendance au « démantèlement » de l'État social est perceptible au travers de l'indicateur de la part des dépenses sociales dans le PIB. Au Royaume-Uni, cette part est largement inférieure à celles qui prévalent au niveau européen. Si elle progresse assez vivement à partir des années 1980 (+ 32,4 % sur la période 1980-1993 ; + 21,8 % sur la période 1980-2001), elle demeure cependant toujours en deçà de la moyenne de l'UE 15 : elle est en effet de 17,9 % contre 20,6 % en 1980, de 21,1 % contre 22,9 % en 1985, de 19,5 % contre 23,4 % en 1990, de 23 % contre 25,6 % en 1995, et de 21,8 % contre 24 % en 2001⁴³⁷. Les autres grandes nations de langue anglaise ne sont pas en reste. Pour les cinq dates susmentionnées (1980, 1985, 1990, 1995 et 2001), la part des dépenses sociales publiques dans le PIB équivalait, respectivement, à 11,3 %, 13,5 %, 14,2 %, 17,8 % et enfin 18 % en Australie. En Nouvelle-Zélande, l'évolution a été, sur cette période, la suivante : 17,2 %, 18,1 %, 21,9 %, 18,9 % et 18,5 %. Au Canada, cette part est passée de 14,3 % à 17,4 % entre 1980 et 1985, puis elle a atteint 18,6 % en 1990, 19,6 % et finalement 17,8 % en 2001. Enfin, aux États-Unis, elle a peu varié : elle représentait 13,3 % du PIB en 1980, 13 % en 1985, 13,4 % en 1990, 15,5 % en 1995 et 14,8 % en 2001⁴³⁸. Le « retranchement » ne se limite toutefois pas à une question de restrictions budgétaires ; il s'agit tout autant d'un processus qui conduit à un changement dans la fourniture de prestations dans une direction plus résiduelle [Pierson, 1994 : 15] qu'une attitude visant à laisser une plus grande place au marché dans la fourniture de services sociaux.

2 – Dans les autres pays européens, il faut plutôt parler de « refondation » de l'État social. Contrairement à une politique de « retranchement », une politique de « refondation » de l'État social ne prône pas l'abandon de ses fonctions et objectifs initiaux, mais elle met l'accent sur la redéfinition de ses attributions, missions et prérogatives. C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter les mutations des États-providence dans les pays d'Europe continentale, d'Europe du Nord et d'Europe du Sud, où il y a en effet plutôt eu transformation de la nature et des modalités d'action de l'État que recul de l'État-providence. S'il existe des épiphénomènes de réduction de l'intervention de l'État dans le domaine social, ces relents n'augurent d'aucune

⁴³⁶ Et ce en accord avec l'idéologie libérale clamant la nécessité d'un État minimal, c'est-à-dire un État quasiment réduit à ses fonctions régaliennes (police, justice, défense,...).

⁴³⁷ *Source* : chiffres récupérés sur le site Internet de l'OCDE (<http://www.oecd.org>).

⁴³⁸ *Source* : chiffres récupérés sur le site Internet de l'OCDE (<http://www.oecd.org>).

manière de la remise en cause de l'État social et ne sont de toute façon pas de la même envergure que ceux à l'œuvre dans les pays anglo-saxons. D'une part, sur la période 1980-2001, on constate une assez forte augmentation des dépenses sociales publiques de l'ordre de 16,5 % ; ces dernières sont en effet passées de 20,6 % du PIB à 24 % du PIB. Si cette croissance reste inférieure à celle qu'a connue le Royaume-Uni sur la même période, la progression enregistrée au niveau européen est cependant beaucoup plus éloquente. Tout d'abord, le niveau de la part des dépenses sociales publiques dans le PIB est pratiquement dans tous les pays de l'UE supérieur à celui constaté au Royaume-Uni (on note ainsi, chaque année, un écart moyen d'environ 2 à 3 points de pourcentage). Ensuite, les faibles niveaux de dépenses sociales de certains pays d'Europe du Sud viennent minorer la moyenne européenne. Ils introduisent donc un biais de lecture des chiffres qu'il convient de prendre en compte pour interpréter correctement la tendance globale au sein de l'UE. La progression de la part des dépenses sociales dans le PIB est ainsi imputable à la hausse sensible de ces dépenses dans les pays d'Europe continentale et du Nord – laquelle est venue compenser les faibles niveaux à l'œuvre dans les pays d'Europe du Sud –, mais elle est aussi en grande partie consécutive à leur très forte croissance pendant la décennie 80 dans ces derniers. D'autre part, le relatif déclin de l'augmentation des dépenses sociales ne fait que masquer une tendance plus profonde à la réarticulation de la structure constitutive de l'État social. L'idée n'est pas jeter aux orties l'État social, mais bien de repenser sa cohérence d'ensemble afin de le sauvegarder en posant les fondements nécessaires à son adaptation au nouveau contexte socio-économique et financier.

Le Royaume-Uni se démarque franchement de ses homologues européens en cela que les changements intervenus ont eu principalement comme finalité de contenter une partie de l'électorat et de la population en attente de mesures allant dans le sens de la diminution de la pression fiscale et de confirmation des idées sociales et morales revendiquées et martelées par la droite ultra-conservatrice et libérale. Les mesures qui y ont été mises en place indiquent que les réformes de l'État social sont allées plus loin que partout ailleurs en Europe dans le domaine des dépenses sociales ; elles sont restées cependant bien loin de l'optique de renouveler la conception d'ensemble de la logique primaire de l'État social défendue par la plupart des autres pays européens. Réformer n'a donc pas la même signification : d'un côté, elle équivaut à démanteler, de l'autre à reconstruire. Néanmoins, dans les deux cas, la réforme présage d'un profond remaniement de l'État social qui voit la substitution d'un État social moderne à l'État social traditionnel.

b) *La fin de l'État social ?*

L'État social tel qu'on l'a connu pendant les Trente glorieuses a vécu. Il n'y a pas pour autant, à proprement parler, fin de l'État social, mais émergence de nouvelles modalités de son expression : celui-ci mue pour se poser à l'heure actuelle, non plus comme l'acteur central du règlement des conflits, mais en tant qu'interlocuteur privilégié entre les différents agents qui s'adressent à lui ou qui sont soit sous sa tutelle, soit sous son autorité. Exerçant foncièrement un rôle à la fois d'impulsion et de prévision dans le domaine des politiques économiques et sociales, il délaisse ainsi son rôle d'arbitre pour celui d'animateur. Cette nouvelle fonction de l'État social conduit à percevoir la protection sociale sous un angle différent. Celle-ci n'est plus une fonction à part entière de l'État entrant dans le cadre des missions qui lui sont assignées, mais une attribution parmi d'autres, ni plus ni moins, qui ne doit pas empêcher le bon fonctionnement de l'économie par les entraves qu'elle peut poser au marché. Faut-il l'idée d'une protection sociale bienveillante assurant la sécurité du plus grand nombre au profit d'une conception renouvelée où celle-ci se réduit à un « filet de sécurité ».

1 – De l'État-providence arbitre à l'État social animateur et prévoyant. L'État moderne est fondamentalement un État protecteur dont l'extension et l'approfondissement donne naissance à un État providence⁴³⁹ qui vise à substituer à l'incertitude de la providence religieuse la certitude de la providence étatique [Rosanvallon, 1981]. Depuis la fin des années 80 et le début des années 90, cet État-providence focalisé sur son rôle d'arbitrage des conflits d'intérêts entre les diverses classes sociales antagonistes constitutives de la société se transmue en un État social animateur et prévoyant. Animateur dans la mesure où l'abandon de l'opposition entre l'État et le marché conduit l'État à redéfinir ses missions et à se repositionner à la fois comme un acteur « relationnel » et comme entité institutionnelle intégrée et complexe. Prévoyant dans le sens où la complexité croissante de la société rend l'environnement de plus en plus incertain et risqué et l'avenir de plus en plus imprévisible, ce qui oblige l'État à devenir un acteur vigilant et anticipateur : l'État se doit en effet dorénavant de prévenir au mieux la survenance des risques, notamment les risques sociaux.

L'État relationnel intégré complexe et la fin du clivage État-marché. Dans tous les pays européens, le projet d'obtenir un retrait substantiel de l'État n'a plus véritablement cours car « désormais la

⁴³⁹ D'après Rosanvallon, le passage de l'État protecteur à l'État providence accompagne le mouvement par lequel la société cesse de se penser sur le modèle du corps pour se concevoir sous le mode du marché.

question de l'opportunité de son retrait devient moins cruciale que la capacité des autorités publiques à ajuster les institutions aux opinions changeantes des marchés internationaux tout en préservant un ordre politique et social légitime » [Jobert, 1999 : 77]. Dès lors, l'État se fait négociateur : il s'agit en effet d'un État éclaté en un ensemble hétérogène d'institutions et de secteurs qui « *s'affirme moins comme sujet souverain que comme acteur engagé dans une négociation continue et irréversible avec d'autres États* » [Jobert, 1999 : 86]. Cet éclatement marque le redécoupage des frontières du domaine public et redéfinit en même temps la légitimité de l'État à partir d'une appréciation de la capacité des gouvernants à opérer la conciliation entre des projets de réforme à caractère économique et des mobilisations sociales en vue d'assurer la mise en œuvre des restructurations institutionnelles devenues incontournables.

Qu'il s'agisse d'un « retrait » ou simplement d'un mouvement de redéfinition de ses attributions et contours, partout l'État se pose désormais comme un « État relationnel intégré complexe » (ERIC)⁴⁴⁰, c'est-à-dire comme un État à la fois acteur et structure, une institution parmi d'autres du jeu socio-économique dont la triple logique d'action (coordination, légitimation, coercition) définit un mode de relation à l'économie qui dépasse le clivage traditionnel État-marché⁴⁴¹, capable de déterminer de fortes régularités spatio-temporelles [Delorme, 2002]. L'État et l'économie entretiennent ainsi une « relation d'intériorité réciproque » en cela que l'État est inséré dans l'économie et que l'économie est insérée dans l'État [Drugman, 2000]. Le lien qui unit l'État à l'économie n'est donc plus fondé, comme postulée dans la vision instrumentaliste marxiste, sur le principe d'un État pensé comme appareil manipulable de l'extérieur au service de la classe dominante *pro domo*, mais comme un État conciliateur des intérêts divergents entre les différents groupes sociaux qui s'adressent à lui. L'État arbitre des conflits de classes laisse donc place à un État animateur qui, en incitant à la négociation

⁴⁴⁰ Les mutations de l'État depuis un siècle et demi montrent le passage d'un État circonscrit à un État inséré. À l'état stable de l'État circonscrit, à l'œuvre du XIX^{ème} siècle jusqu'à la première guerre mondiale, a en effet succédé, après la transition de la période de l'entre-deux-guerres, un État inséré qui voit le jour après la seconde guerre mondiale. L'État circonscrit est caractérisé par la soumission au cycle économique et aux contraintes monétaires et financières, par la mise en œuvre d'un nouveau système de droits permissif du développement de la relation salariale et par le développement de l'intervention étatique en vue de la défense de l'ordre public interne et rendue nécessaire, sur le plan extérieur, en raison de la subordination aux règles monétaires symbolisées par le standard de l'étalon-or et aux évolutions économiques (industrialisation hétérogène, petites productions agricoles, prix et salaires dépendants du niveau de l'activité économique,...). La période de l'entre-deux-guerres, quant à elle, est marquée par la massification des problèmes économiques et sociaux (crise internationale monétaire, grande dépression des années 30) qui aboutit notamment à la naissance de la politique sociale comme ordre distinct de l'ordre public. À partir de la fin de la seconde guerre mondiale, on assiste à l'émergence d'un État inséré, défini par la croissance de la politique sociale et du salaire indirect, la monnaie forcée et sa gestion public, le transfert de la contrainte monétaire à la banque centrale, l'accumulation intensive centrée sur la consommation de masse, enfin le desserrement de la relation entre les prix, les salaires et le niveau de l'activité [Delorme, 2001].

⁴⁴¹ L'État doit en effet être vu « *à la fois comme partie prenante de l'économie – à travers les finances publiques et la monnaie – et comme constitutif de l'environnement de l'économie marchande – à travers le jeu de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre* » [Théret, 2002 : 190].

« du rapport entre l'autonomie de chacun et la responsabilité de tous », favorise l'expression d'une mobilisation collective, source du changement social [Donzelot, 1994]. L'État participe donc, par sa présence dans l'ordre économique, à ce changement, et non par son action correctrice propre à l'État interventionniste. Celui-ci ne campe plus un État omnipotent, seul habilité à réguler l'activité économique, mais prend davantage la forme d'État « expérimentateur » [Rosier, 1993] mettant fin « à la vision d'un État surplombant, concevant, imposant les politiques publiques, [à laquelle] il convient effectivement de substituer une action publique co-construite dans le cadre d' « ensembles politiques polycentriques » [...] et impliquant de nouveaux acteurs ou de nouveaux réseaux d'acteurs issus de la société civile suivant des configurations nouvelles par rapport aux traditionnelles mobilisations militantes » [Commaille, 2001 : 9].

L'État anticipateur des risques. Le changement tangible dans le rôle de l'État n'a pas conduit à un retrait de l'État providence mais à l'émergence d'un État de la société active ayant un rôle de facilitateur ou encore de partenaire [Dufour, Boismenu et Noël, 2003] : l'État n'est de fait plus le tuteur de la société mais l'animateur de ses ressources, avec, à terme, la mise en place éventuelle, comme aux États-Unis, d'un État partenaire (*Enabling State*) qui remplace l'État-providence [N. Gilbert, R. Gilbert, 1989]. Cette tendance engagée sur les deux dernières décades s'est soldée par la manifestation d'un « *'steady-state' welfare state, with a number of expenditure laggards substantially increasing their spending and some previous expenditure leaders making significant, but somewhat smaller, spending cuts* » [Castles, 2004 : 168]. Cette tendance générale observable dans tous les pays développés a été engagée en prenant appui sur l'idée de société active énoncée par l'OCDE dans les années 90, idée caractérisée par la nécessité de mettre le plus grand nombre possible de personnes en activité et par l'introduction de plus en plus banalisée et normalisée de mécanismes de contrepartie pour réguler les droits sociaux. On assiste ainsi à un mouvement de réarticulation entre les droits et les devoirs [N. Gilbert, 1995] accompagnant parallèlement l'affirmation d'un nouveau paradigme de l'action étatique qui remet en cause la citoyenneté sociale comme finalité. Dès lors, « *c'est l'autonomie individuelle qui devient la priorité, l'État devant fournir aux personnes les outils leur permettant de se venir en aide elles-mêmes* » [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 26]. La conséquence la plus visible de l'application de ce nouveau paradigme est sa traduction dans la redéfinition des missions de l'État qui, dorénavant, n'a plus à couvrir directement les risques sociaux mais se doit d'anticiper au mieux la probabilité de leur survenance afin d'offrir, de manière préventive, les opportunités adéquates nécessaires à ses citoyens pour qu'ils répondent par eux-mêmes aux effets induits par ces risques.

Dans la mesure où ces risques ne sont pas uniquement le reflet des conséquences imputables à leur apparition mais comportent intrinsèquement une dimension future « *qui repose en partie sur la prolongation dans l'avenir des dommages prévisibles dans le présent* » [Beck, 2001 : 60], ils s'inscrivent *ipso facto* dans une temporalité prévisionnelle. Cette appréhension novatrice des risques mène *in fine* à repenser l'action de l'État social. Celui-ci n'a plus seulement vocation à réparer *ex post* les préjudices découlant des effets des risques sociaux, il se doit dorénavant d'y remédier *ex ante* en mettant en œuvre des politiques visant à réduire au maximum la probabilité de réalisation des événements menaçant la sécurité (matérielle, financière, physique,...) des citoyens de la nation. L'État social moderne n'a donc pas exclusivement un rôle d'animateur ; il a aussi le devoir d'anticiper la survenance des risques sociaux. Celui-ci ne peut plus se contenter de réagir en exerçant son autorité en aval, mais il a à agir en amont en vue de s'approcher au plus près de l'idéal d'un « risque zéro ».

Cette nouvelle configuration de l'État est, sur de nombreux points, celle qui est déjà à l'œuvre tant dans les pays anglo-saxons que dans les pays nordiques, la différence fondamentale entre ces deux « groupes » de pays se situant alors au niveau de l'articulation entre l'État et le modèle social propre aux pays considérés. Or, bien que la Commission ait, à plusieurs reprises, évoqué la supériorité du modèle nordique parce qu'il réussit le mieux à concilier performance économique et lutte contre l'exclusion dans la logique de l'insertion durable, et bien qu'elle ait également insisté sur le fait que le rapprochement des SNPS vers le modèle social-démocrate était fortement souhaitable, le choix du *policy mix* effectué au niveau européen a rendu cette perspective intenable. Le *policy mix* (version Maastricht), sans protection aux frontières de l'Union, est en effet d'emblée incompatible avec la double cohérence institutionnelle interne et externe exigée pour espérer pouvoir amorcer une convergence vers le haut des systèmes de protection sociale car il met en première ligne la contrainte externe et fait apparaître le social comme une variable de second plan. La logique libérale d'insertion dans l'économie mondiale contraint ainsi à l'adoption progressive et diffuse d'un État social libéral conduisant à un alignement vers le bas des systèmes et se concrétisant, entre autres, par l'orientation vers une protection sociale minimale ou, à tous le moins, de plus en plus affaiblie.

2 – La protection sociale vue comme « filet de sécurité ». Conjugué à la forte décélération des dépenses sociales depuis les années 80, l'échec de la plupart des pays de l'OCDE à compenser la croissance des inégalités et l'insécurité grandissante engendrées par les mécanismes marchands a conduit à réformer le secteur public dans le sens de son orientation

vers le marché [Clayton, Pontusson, 1998]. Ces réformes sont caractéristiques du processus à l'œuvre des « *European welfare states [which] are undergoing a process of recasting and redefinition but thus far not one of retrenchment along the lines of a neo-liberal pensée unique* » [Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001 : 166]. La logique préventive dans l'État social actif qui accompagne – remplace progressivement – la logique curative propre à l'État social correctif implique de reconnaître le changement de nature de l'État social dont les répercussions sur les fonctions assurées par l'État social moderne ont un impact inévitable sur la protection sociale. Le passage à un État social axé sur la prévention précipite en effet la fin de la protection sociale « Léviathan », dont le régime d'activité gargantuesque est réputé entraver le bon fonctionnement de l'économie. La prévoyance de l'État social moderne signifie un recours plus substantiel aux mécanismes marchands et ce retour à une régulation par le marché a entraîné la redéfinition des attributs de la protection sociale.

La démarchandisation n'est, depuis lors, plus vue comme un objectif principal de la politique sociale mais est détrônée par celui de la réintégration sur le marché du travail : la remarkandisation et la logique de capacité de retour rapide à l'emploi se substituent ainsi à celle de protection des individus [Bonvin, 2004 : 105]. Il appartient alors aux pouvoirs publics de rendre le marché du travail plus attractif comparativement aux prestations sociales et, pour ce faire, de réduire la protection sociale à sa plus simple expression. Celle-ci doit se limiter à n'être qu'un *safety net*, autrement dit un « filet de sécurité » minimal fournissant des prestations et des services sociaux en dernier ressort. La défense de cette idée implique que l'aide sociale fait office de moyen de secours ultime, accessible qu'après épuisement des instruments alternatifs de protection contre les risques de perte de revenus que sont l'épargne et l'assurance privées. Il existe, en filigrane, un recul de l'assurance sociale au profit de l'assistance sociale [Palier, 2006] qui se couple à l'introduction de mesures qui ne visent pas tant le ciblage des catégories spécifiques de la population mais qui laissent place à une stratégie d'action directe envers les personnes au cas par cas – et non plus en fonction de leur appartenance catégorielle – avec la visée de repérer les profils à risques [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

2. L'État social « actif » de la période post-fordiste en pratique

Dans le post-fordisme, emploi et protection sociale sont liés d'une toute autre façon que lors de la période fordiste. Chacune de ces deux sphères perd en effet son autonomie pour féconder une relation nouvelle qui voit (re)naître la primauté des mécanismes marchands sur les mécanismes d'aide et de secours. Il y a donc renversement (rétablissement ?) dans l'ordre des

priorités, puisque les revenus tirés de l'exercice d'un travail priment sur ceux acquis via les dispositifs d'assurance sociale et d'assistance : le droit au revenu ne peut plus se faire valoir indépendamment de la participation au marché du travail. Deux traits saillants permettent ainsi de distinguer l'État social de la période post-fordiste de celui de la période fordiste. D'une part, il renverse terme à terme la logique qui prévalait lors des Trente glorieuses en arguant d'une nécessaire remarkandisation de la force de travail. D'autre part, il met l'accent sur le ciblage et le renforcement de la conditionnalité des prestations afin de réduire le coût de la protection sociale, tout postulant la nécessaire privatisation des systèmes en vue d'en accroître l'efficacité.

a) *La remarkandisation de la force de travail*

Au mouvement de démarchandisation qui avait caractérisé la période de croissance fordiste succède, comme par effet de retour de balancier, celui d'une remarkandisation de la force de travail⁴⁴² à partir des années 1980-1990. Cette tendance à la remarkandisation est aisément compréhensible pour peu que l'on admette que les « *social policies in the modern welfare states are increasingly being designed to encourage economic independence* » [Van Voorhis, Gilbert, 2001 : viii]. Le souhait de rendre les individus indépendants explique en effet que les politiques promeuvent le retour à l'emploi comme condition du développement de l'individu et de son autonomie. L'État social « actif » n'est donc plus celui qui distribue passivement des revenus, mais celui qui engage une démarche volontariste de réintégration des sans emploi sur le marché du travail. L'effectivité de ce type de mesures n'est assurée qu'à la double condition que la main d'œuvre est capable de s'adapter à des marchés du travail de plus en plus flexibles et qu'elle est en mesure de supporter par elle-même les risques sociaux engendrés par cette flexibilité accrue.

1 – Une main d'œuvre plus malléable. Qu'elle soit en emploi ou non, la main d'œuvre se doit de toute façon d'accepter une certaine dose de servilité. Compte tenu de trajectoires professionnelles fortement ciselées, marquées par des alternances de plus en plus rapprochées entre périodes d'emploi, de chômage et d'inactivité, les individus sont en effet continuellement astreints à une même logique d'assujettissement aux institutions : à la subordination du salarié qui découle du lien hiérarchique qui le relie à l'employeur correspond la sujétion du chômeur ou de l'inactif aux mesures de lutte contre le chômage et aux dispositifs des minima sociaux. Ainsi,

⁴⁴² Remarkandiser consiste à refaire en sorte que la force de travail soit (re)considérée comme une marchandise échangeable sur le marché du travail. Le travail (re)devient ainsi une marchandise comme une autre, échangeable comme n'importe quelle autre marchandise sur le marché, au prix de marché que constitue le salaire.

l'obéissance aux règles contractuelles et aux conventions de comportement tacites dans l'entreprise se double-t-elle de la soumission aux dispositions légales régissant le système d'indemnisation du chômage ou celui de l'aide sociale. La situation actuelle du marché du travail offre ainsi, aux pouvoirs publics comme aux entreprises, une opportunité sans précédent de faire jouer à plein le principe d'allégeance. Les employeurs occupent une position dominante dans le rapport de forces qui les oppose aux travailleurs. À une forte flexibilité du marché du travail, qui leur permet de disposer d'une main d'œuvre corvéable à merci, s'ajoute par ailleurs une très vigoureuse mise en concurrence des salariés qui autorise l'adoption de politiques de moins-disant salarial⁴⁴³. De plus, le grossissement des rangs de l'« armée de réserve » assure aux entreprises un réservoir d'offre de travail immédiatement disponible cautionnant leur propension à substituer, si besoin est, des *outsiders* aux *insiders*. De leur côté, les pouvoirs publics insistent de plus en plus sur la chance qu'ont les sans emploi de bénéficier d'un revenu sans travailler pour justifier la mise en œuvre de stratégies de culpabilisation des chômeurs visant à leur faire accepter plus facilement n'importe quel type d'emploi.

Ce mouvement de remarchandisation de la force de travail n'est cependant rendu possible que grâce à l'agitation du spectre du chômage et par la propagation d'un climat de méfiance réciproque entre les actifs occupés et les actifs inoccupés/inactifs, entretenu par les élites politiques et celles du monde productif. L'insécurité grandissante des parcours professionnels encourage la pression mise par les institutions à la fois sur les travailleurs et sur les sans emploi. La crainte de perdre son emploi exerce en effet un rôle de régulateur des comportements des salariés : elle augmente la docilité au travail, atténue les mouvements de contestation et étouffe les revendications naissantes. La peur du lendemain conduit elle aussi les chômeurs à se plier aux exigences toujours plus élevées du marché du travail alors que, dans le même temps, l'emploi est de plus en plus économe en main d'œuvre.

2 – L'individualisation des risques sociaux. Dans la société industrielle, l'État admet les risques que fait peser ce type de société sur la reproduction de la force de travail et, afin de perpétuer le bon fonctionnement du système capitaliste, prend en compte la réparation de ces risques, notamment par internalisation de leurs effets induits. Avec la société post-industrielle, il

⁴⁴³ Ces stratégies prennent place dans une économie post-fordiste caractérisée par la modernisation flexible et l'accumulation flexible dont l'entrecroisement conduit à mettre l'accent « sur les compétences individuelles [et] une concurrence accrue des salariés qui sont astucieusement invités à s'intégrer dans le continuum d'autorité caractéristique de la nouvelle orthodoxie managériale » [Vakaloulis, 1995 : 99-100], orthodoxie marquée par un management des nouveaux contrats de travail qui s'inscrit dans la veine du management des échanges à court terme [Morin, 1994 : 129] et qui implique une redéfinition des compétences dans le sens d'une aptitude au changement et une disponibilité pure à s'adapter face aux aléas de l'incertitude de l'économie.

n'y a plus véritablement reconnaissance de la responsabilité de la collectivité dans la prise en charge des dommages causés par la société de « surproduction-surconsommation » et il y a refoulement sur l'individu des conséquences de l'activité humaine. Au problème de la répartition des richesses créées, caractéristique de la société de pénurie, se substitue celui de la répartition des risques engendrés par le parangon techno-scientifique de la société productiviste [Beck, 2001 : 35]. Avec la post-modernité, nous entrons en effet dans l'ère de la « société du risque », qui se singularise par la défalcation des responsabilités collectives sur le niveau individuel⁴⁴⁴, ce qui conduit à une individualisation des risques [Beck, 2001]. Or, ce processus d'individualisation conduit à remettre en cause les partitions en classes sociales, contribuant ainsi à la désintégration des groupes sociaux (ceux-ci perdent leurs traits distinctifs), source d'accroissement des inégalités sociales. L'on assiste en effet à l'abandon des distinctions de classes, dont l'identité sociale est basée sur la tradition et la culture, au profit d'une « société d'employés individualisée » définie en termes de droit du travail et à l'aide de catégories socio-politiques [Beck, Beck-Gernsheim, 2002 : 39].

Les cas d'individualisation des risques sociaux abondent. Il suffit, pour s'en convaincre, de mentionner les évolutions qu'ont connu les domaines de la santé, de la vieillesse ou du chômage. En matière de soins de santé, le déremboursement de certains médicaments ou encore l'instauration du « ticket modérateur » dénotent la tendance à une responsabilisation de l'assuré social. De leur côté, les diverses réformes du mode de calcul des pensions de retraite se sont toutes orientées en direction d'une plus grande prise en compte du parcours individuel du salarié pour déterminer le montant de ses prestations vieillesse et, en abandonnant peu à peu l'idée d'une solidarité professionnelle fondée sur la reconnaissance d'une nécessaire péréquation catégorielle des rémunérations, ont ainsi porté, dans les systèmes bismarckiens, un coup à l'atténuation des inégalités de revenus entre salariés d'un même corps de métier ou d'une même branche d'activité. Enfin, le chômage est de moins en moins considéré comme le résultat des défaillances d'un marché du travail qui n'arrive pas à réaliser l'adéquation entre offre et demande, mais comme un risque social dont la probabilité de survenance est corrélée au comportement individuel. De fait, le chômage est à nouveau considéré comme volontaire. Quel que soit le domaine retenu ou visé, la logique subséquente est donc celle d'une mise en correspondance directe entre le comportement adopté et la réalisation de l'événement qui est censé lui correspondre.

⁴⁴⁴ Le risque est en effet dorénavant considéré comme provenant du comportement de l'individu. Si l'État reconnaît toujours l'existence des risques, il cherche cependant à se décharger de la responsabilité de leur survenance en les faisant supporter par les individus.

Tableau 11 : De la socialisation du risque à l'individualisation du risque

	Socialisation du risque	Individualisation du risque
Principe du modèle social et productif	Planification et pré-régulation	Changement rapide et instabilité
Représentation sociale du chômage	Risques sociaux : devoir social de combattre les risques (chômage, pauvreté,...)	Responsabilité individuelle : le risque est inévitable Devoir individuel de mettre fin à cette situation
Cible de l'institutionnalisation de la solidarité	La condition de salarié implique la dépendance à l'employeur	Dépendance à l'État social
Modèle social	<i>Welfare</i> : protection contre le risque Fourniture de ressources avec des garanties de sécurité et de stabilité	<i>Workfare</i> : fourniture d'instruments, de moyens aux individus pour gérer les risques

Source : Crespo, Serrano Pascual [2004 : 24]

b) Un mouvement de « libéralisation » de la protection sociale

Il ne fait nul doute que la construction de l'État social « actif » est marquée par le retour en force et la prégnance des idées néolibérales dans le débat politique, économique et social. Pendant la décennie 80, l'ensemble des pays européens amorce en effet un « tournant néolibéral » [Jobert, 1994]. Ce virage idéologique se concrétise, dans le domaine de la protection sociale, par un ciblage et une conditionnalité renforcés des prestations, auxquels s'ajoute un processus d'intensification de la concurrence des systèmes publics avec le secteur privé et leur soumission aux règles de gestion de ce secteur.

1 – Une protection sociale de plus en plus ciblée et conditionnelle. Le passage à un nouveau régime d'État social a commandé la redéfinition des critères d'ouverture des droits conférés par la protection sociale. Depuis les années 1990, celle-ci se focalise sur un ciblage plus précis des prestations sociales versées en même temps qu'elle fixe des conditions plus strictes pour en bénéficier.

Un ciblage accru des prestations en direction des plus nécessiteux. La compression des budgets sociaux a contraint les pouvoirs publics à opérer des choix. Il est désormais clair que, compte tenu de budgets restreints, la protection sociale ne peut plus répondre à toutes les aspirations sociales des citoyens et n'est plus en mesure de contenter toutes les classes sociales. Conformément aux recommandations libérales véhiculées par les grandes organisations

internationales, les prestations doivent être accordées en priorité à ceux qui en ont le plus besoin⁴⁴⁵. Seulement, cette idée des individus « qui en ont le plus besoin » est ambiguë. Si elle laisse entendre qu'elle s'adresse en priorité aux catégories les plus défavorisées, elle ne mentionne pas explicitement qu'elle concerne exclusivement les ménages à faibles revenus. Deux acceptions de cette notion peuvent alors être avancées. Lorsque le ciblage vise à corriger les inégalités de revenus, il se concentre sur les catégories à faibles ressources ; mais le ciblage peut aussi avoir pour but de corriger des inégalités sociales et, dès lors, il s'intéresse plus particulièrement à des catégories de la population qui ne sont pas nécessairement les plus démunies, mais pour lesquelles les pouvoirs publics estiment qu'il convient d'accroître les efforts faits en leur direction. Ainsi le ciblage des prestations est-il parfois – et même de plus en plus souvent – orienté vers des catégories spécifiques de la population telles que les jeunes, les femmes avec enfants, les personnes peu qualifiées, les handicapés,... Dans le premier cas, la focalisation sur les plus démunis est en complète concordance avec une logique redistributive pure qui veut que la protection sociale s'attache à améliorer le sort des plus pauvres. Dans le second cas, la protection sociale s'ouvre à une fonction d'insertion sociale et professionnelle des populations exclues, notamment via leur (ré)intégration sur le marché du travail.

Une conditionnalité renforcée. Le ciblage des prestations sociales s'est accompagné parallèlement d'un renforcement des conditions pour en bénéficier. Faire partie de la catégorie visée par une mesure ne suffit plus ; il faut, en prime, que les caractéristiques personnelles, qu'elles soient comportementales ou statutaires, correspondent aux critères requis pour avoir droit à allocations. Les conditions préalables à remplir pour l'octroi des prestations ont en effet été considérablement alourdies. Dans le domaine de l'assurance chômage, par exemple, au delà de la réduction progressive des durées de versement, on assiste, depuis les années 1980, à un durcissement des conditions d'attribution des prestations [Grubb, 2000]. En outre, les règles relatives au maintien des allocations ont été revues à la hausse. En effet, aujourd'hui, satisfaire aux critères d'ouverture du droit à prestations ne garantit plus leur versement. Il faut, en sus, que le bénéficiaire se conforme à un certain nombre d'obligations : à la condition d'éligibilité s'ajoute une condition comportementale. C'est le cas, entre autres, pour les prestations de revenu minimum, qui sont de plus en plus liées au respect d'obligations strictes.

⁴⁴⁵ Cette option, d'inspiration libérale à l'origine, semble faire aujourd'hui consensus partout en Europe, et plus particulièrement au Royaume-Uni, puisque « *targeting those who 'really' need help has become the accepted approach to welfare resource distribution of both the neo-liberals and New Labour* » [Burden, Cooper, Petrie, 2000 : 57].

2 – Les bribes de la réorganisation de la protection sociale. Les changements intervenus au sein de la protection sociale ne sont pas tous dirigés vers les bénéficiaires de prestations et/ou de services sociaux, mais touchent également à l'organisation même du système. Deux faits marquants doivent être relevés à ce propos. Tout d'abord, les institutions de protection sociale sont dorénavant de plus en plus soumises aux règles de gestion en vigueur dans le secteur privé. Ensuite, une partie des missions qu'elles remplissaient auparavant exclusivement peut aujourd'hui être exercée par des acteurs privés, voire leur être carrément confiée. L'introduction d'un nouveau management public se conjugue-t-il ainsi avec une mise en concurrence du public avec le privé dans la fourniture de services sociaux.

L'introduction des règles de gestion du secteur privé : le nouveau management public. Depuis la fin des années 1980, le secteur public est constamment sous le feu des critiques acerbes des adeptes du libéralisme qui estiment que la gestion publique des systèmes est inefficace et qui voient en le marché une référence désormais incontournable. Cette position a justifié le tournant vers le *New Public Management*, caractérisé par l'importation, dans le secteur non marchand, des critères et des principes de gestion du secteur marchand. Ce mode de gestion repose sur une vision purement marchande qui met l'accent sur l'efficacité, la gestion par objectif et l'évaluation. Le Nouveau Management Public adopte amplement le langage de l'entreprise et tend à substituer aux termes traditionnellement employés par les acteurs du domaine public ceux usités dans la sphère concurrentielle : l'utilisateur de services publics devient ainsi un « client », le bénéficiaire de prestations sociales est un « consommateur » de biens. Si les institutions de protection sociale n'ont pas (encore !) pour objectif de réaliser des profits, elles se doivent cependant de respecter une règle fondamentale de « saine » gestion qui signifie être, à la fin de chaque exercice comptable, au moins en situation d'équilibre budgétaire. Les déficits sont dorénavant proscrits et il appartient aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour parvenir à ce but. Par ailleurs, la promotion de l'excellence et du mérite a motivé les gouvernements à privilégier l'introduction progressive de mécanismes de rémunération des agents en fonction des résultats. L'impact des dispositifs, mesures, programmes et politiques mis en œuvre est apprécié grâce aux évaluations réalisées, mais aussi à partir de la prise en compte de la participation effective des agents et, éventuellement, de la mesure de leur contribution personnelle à la réussite de ces dernières.

La mise en concurrence avec le secteur privé dans la fourniture de services sociaux. En plus de l'introduction des principes de « saine » gestion et de recherche constante d'efficacité, hérités du privé, le secteur public a également été amené à affronter directement les acteurs de ce secteur. Si la gestion des prestations sociales relève toujours – pour l'heure, en tous cas – essentiellement

d'organismes de droit public ou de caisses professionnelles, la fourniture des services sociaux, quant à elle, est largement tombée dans le domaine de la concurrence. Ainsi en est-il notamment au niveau du chômage, puisque les services publics de l'emploi sont de plus en plus souvent confrontés à la concurrence des agences d'intérim et d'agences privées dans le placement des demandeurs d'emploi⁴⁴⁶ [Caire (Guy), 2002]. Si cette tendance reste encore assez fébrile en France⁴⁴⁷, elle est, en revanche, bien à l'œuvre aux Pays-Bas où a été étendu, pendant les années 90, le rôle des agences privées de l'emploi [Keizer, 2001 : 117] et où, en plus de la privatisation des activités de placement, ont été institués des incitations financières aux agences de placement afin qu'elles développent une activité visant à placer les sans emploi et les handicapés [Pennings, 2002]. Le soutien financier de l'État aux cliniques privées, contrastant avec la réduction des crédits alloués aux hôpitaux publics, fait état d'un mouvement crescendo de privatisation de la santé. C'est également le cas dans le domaine des politiques familiales avec la prise en charge, par les pouvoirs publics, d'une partie du montant des frais supportés par les familles qui mettent leurs enfants en bas âge non scolarisés en crèches privées. Pousser à fond la logique de la mise en concurrence avec le secteur privé revient à accepter l'abandon des prérogatives dévolues antérieurement exclusivement aux organismes relevant du secteur public.

SECTION 2 : LA DYNAMIQUE GLOBALE DE L'ACTIVATION DES SANS EMPLOI EN UNION EUROPEENNE DEPUIS LES ANNEES 1990 : DES DISPOSITIFS INCITATIFS AUX MESURES DISCIPLINAIRES

L'État social de la période post-fordiste, nous venons de le voir, est un État social qui cherche à agir en amont, à prévoir par anticipation la survenance des risques et à prévenir leurs effets. Or, le risque chômage est de plus en plus présent et se manifeste de façon concrète très virulemment. L'existence d'un chômage élevé et de taux d'emploi insuffisants indique que l'État social préventif n'est pas parvenu à remplir son rôle. Les mesures de prévention du chômage demeurent insuffisantes et il convient de continuer à agir en aval, mais d'une manière différente, selon une vision renouvelée. La mutation profonde de l'État-providence s'est alors accompagnée, durant la décennie 90, d'une redéfinition des attributs et des missions de l'État social, dorénavant

⁴⁴⁶ Il y a en effet mise en concurrence du secteur public dans le service de l'emploi avec émergence d'acteurs privés en matière de placement : ainsi, « *les intermédiaires privés ont crû en nombre et en importance et ils disputent souvent au service public de l'emploi la prééminence de son rôle* » [Caire (Guy), 2002 : 241].

⁴⁴⁷ En France a cependant été amorcé un mouvement d'ouverture totale du marché du placement des chômeurs aux agences privées via la suppression du monopole que détient l'ANPE et la mise en concurrence de l'ANPE et de l'APEC avec le secteur privé [Devillechabrolle, 2004].

plus orienté vers la modification du comportement des allocataires que vers la modulation des conditions d'accès, d'attribution et de versement des prestations. Ainsi à l'acte de prévention qui vise à agir avant l'entrée au chômage (ou en inactivité) se combine l'acte d'activation qui cherche à agir dès les premiers moments de l'entrée au chômage (ou en inactivité). Or, sous l'effet des choix européens initiaux, l'activation s'est sensiblement transformée depuis le début des années 1990. Originellement focalisée sur les dépenses sociales, elle s'est peu à peu davantage centrée sur les allocataires, mettant ainsi la transformation du rôle de l'État social au cœur de la problématique de la nature de l'activation. Dans le même temps, cet accent mis sur les allocataires a parallèlement conduit à accroître, partout en Europe, les contraintes pesant sur les sans emploi, ce qui dénote une tendance générale à l'alignement sur le *workfare* qui, compte tenu de la récession survenue en 2008-2009, n'est pas prête d'être renversée dans les années à venir.

A) De l'activation des dépenses à l'activation des allocataires

En moins d'une dizaine d'années – pendant la décennie 90, pour être plus précis –, on est passé en UE d'une activation essentiellement axée sur la mise à contribution des sommes consacrées au chômage et à l'aide sociale au financement de mesures actives d'emploi à une activation dorénavant focalisée sur les allocataires, c'est-à-dire une activation qui vise à agir directement sur les individus bénéficiaires de prestations sociales pour favoriser leur retour à l'emploi. Il ne s'agit bien évidemment pas de dire que l'activation des sans emploi se serait substituée à celle des dépenses, car les deux ont toujours coexisté ; il convient, en revanche, de montrer que la part des mesures orientées directement vers les chômeurs a cru de manière significative, remplaçant peu à peu ou complétant les mesures d'activation des dépenses sociales, ces dernières jouant de plus en plus souvent un rôle supplétif à leur égard. Ainsi, l'activation des dépenses dites « passives » s'est accompagnée d'un mouvement d'activation des individus privés d'emploi bénéficiaires de prestations sociales.

1. L'activation des dépenses sociales : l'exemple des dépenses pour l'emploi

L'activation des dépenses sociales est une logique qui vise à disposer de mécanismes de redistribution active [C. Euzéby, 2004a : 14]. Or, les dépenses sociales sont une vaste catégorie dans laquelle on inclut aussi bien les dépenses de protection sociale, stricto sensu, que celles d'éducation, de logement, ou encore les dépenses consacrées à la politique passive de l'emploi.

Dans le lien unissant la protection sociale et l'emploi, l'activation touche donc en priorité la dépense pour l'emploi (DPE). L'activation de la DPE peut être mise à jour via deux indicateurs principaux : d'une part, l'augmentation de la part des dépenses actives dans le total de la dépense pour l'emploi (DPE) ; d'autre part, la croissance du ratio entre dépenses actives et dépenses passives⁴⁴⁸. Le premier indicateur permet de saisir comment évoluent les dépenses actives en fonction des variations de la DPE. Le second offre une précision supplémentaire sur la façon dont les évolutions des dépenses actives s'articulent avec celles des dépenses passives.

a) L'augmentation de la part des dépenses actives dans la DPE

La part des dépenses actives dans la DPE est un indicateur relativement simple à construire qui permet de mettre en lumière la tendance continue à l'activation des dépenses passives. Cependant, cet indicateur pose problème dans la mesure où il ne tient pas compte des variations du PIB. Or, dans l'ensemble des pays de l'UE, la DPE dépend bien souvent des bons ou mauvais résultats économiques : elle est donc très sensible aux variations du revenu national⁴⁴⁹. L'interprétation de l'évolution des dépenses actives en pourcentage de la DPE s'avère alors quelque peu biaisée, car elle ne prend pas en considération les fluctuations de la DPE. Pour corriger ce biais, il convient de rapporter la DPE à un indice de base afin de pouvoir comparer son rythme d'évolution avec celui des dépenses actives. Cette mesure « ajustée » n'enlève rien à la pertinence d'une mesure « simple », utile s'il en est pour disposer d'un premier aperçu sur la tendance globale à l'accroissement de la part des dépenses actives.

1 – La mesure « simple » des dépenses actives en pourcentage de la DPE. Les chiffres fournis par l'OCDE [2004] montrent que, sur la période 1980-2001, la part des dépenses actives dans la DPE est passée de 19 % à 41 % [cf. graphique 9] : elle a donc cru de près de 116 % dans l'UE 15, ce qui équivaut à un rythme annuel moyen de 3,75 %⁴⁵⁰. Sur la période 1980-1984, elles sont restées relativement stables ; elles ont ensuite connu un essor de 44 % entre

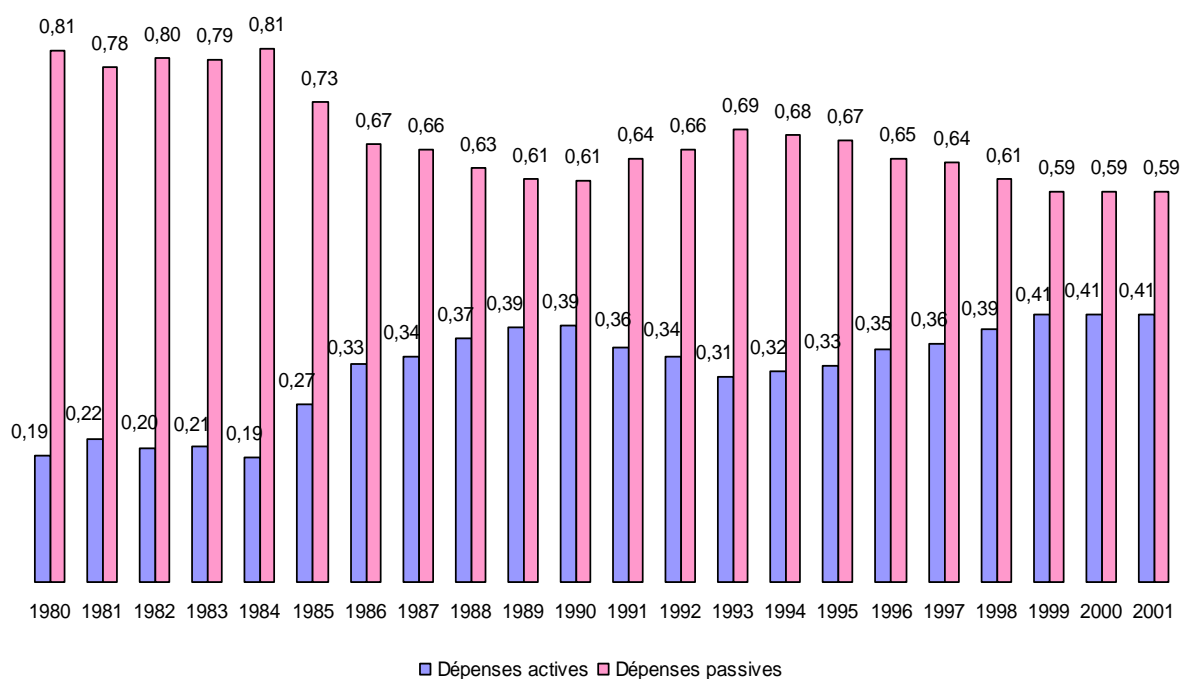
⁴⁴⁸ Au sein de la dépense pour l'emploi (DPE), une distinction classique est faite entre les dépenses dites « passives » et les dépenses qualifiées d'« actives ». Les premières font référence aux dispositifs assurant une garantie de revenu en cas de perte d'emploi ou de retrait du marché du travail (indemnisation du chômage et retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail). Les secondes concernent l'ensemble des mesures qui ont pour finalité de permettre la réintégration des chômeurs sur le marché du travail ; à ce titre, on inclut dans la catégorie des dépenses actives : l'administration et les services publics de l'emploi, la formation professionnelle des adultes, les mesures en faveur des jeunes, les mesures d'aide à l'embauche et les mesures en direction des handicapés [Hoang-Ngoc, 2000 : 34].

⁴⁴⁹ Une croissance importante du PIB porte en effet le gouvernement à accroître potentiellement le niveau de la DPE, alors qu'une croissance plus faible risque de conduire à sa diminution.

⁴⁵⁰ Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

1985 et 1990, passant de 27 % à 39 % de la DPE, et sont retombées à 31 % de la DPE en 1993. Elles remontent depuis à un taux de croissance annuel moyen de 3,6 % entre 1994 et 2001, passant de 32 % à 41 % de la DPE (+ 28,1 %) ⁴⁵¹. Dans la mesure où la DPE n'est constituée que des dépenses passives et des dépenses actives, toute variation de l'une de ces deux catégories entraîne nécessairement une variation en sens inverse de l'autre ; c'est pourquoi l'on peut affirmer que la tendance globale à l'accroissement de la part des dépenses actives au sein de la DPE génère automatiquement une décreue de la part des dépenses passives dans la DPE : sur la période 1980-2001, celles-ci ont en effet diminué de 27,2 % ⁴⁵².

Graphique 9 : Évolution de la part (en %) des dépenses actives et de la part (en %) des dépenses passives dans le total de la DPE dans l'UE 15 entre 1980 et 2001

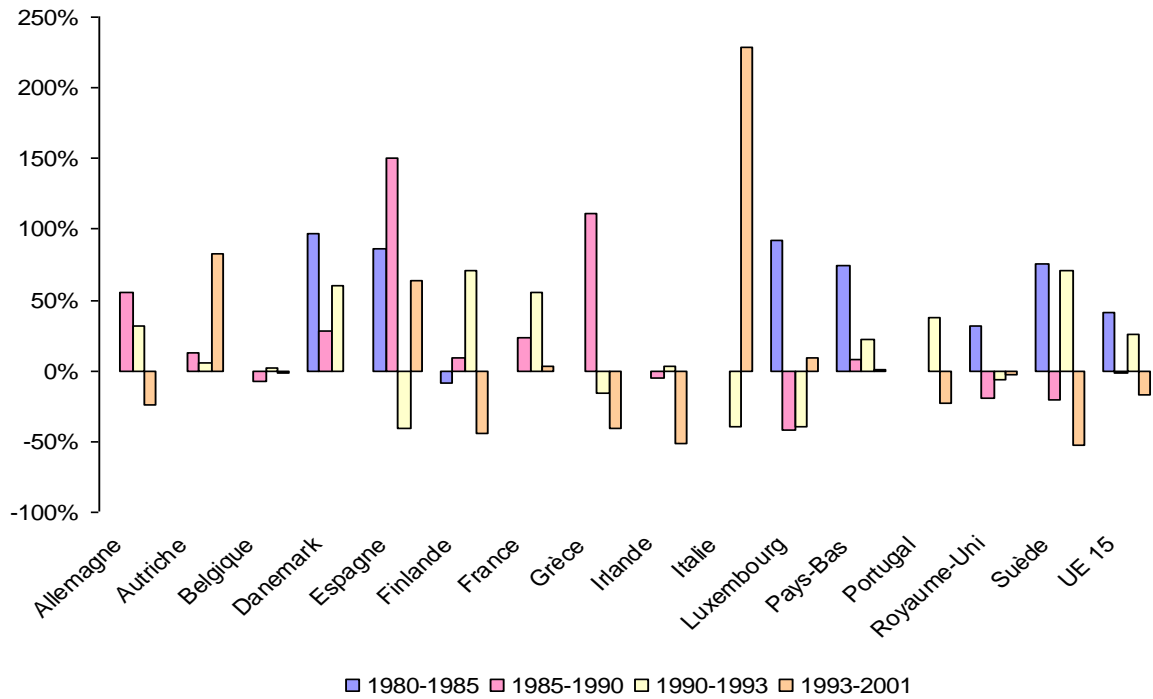


Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

⁴⁵¹ Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

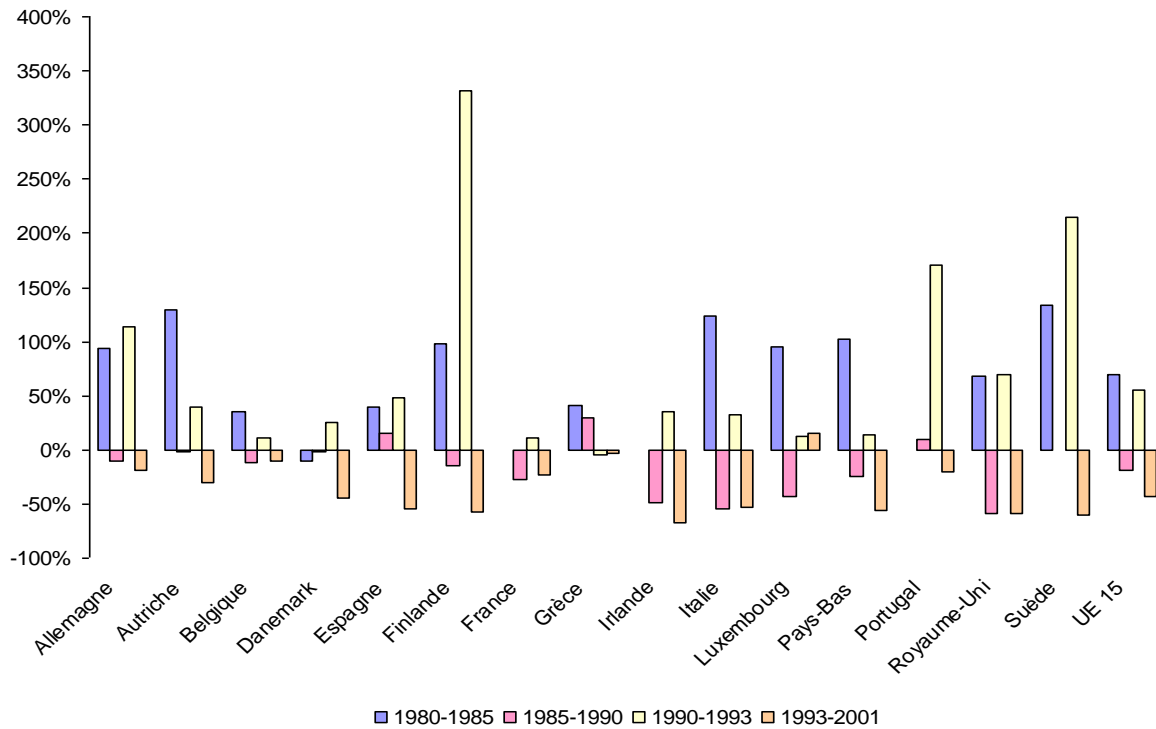
⁴⁵² Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

Graphique 10 : Évolution des dépenses actives dans la DPE, 15 pays de l'UE (1980-2001)



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

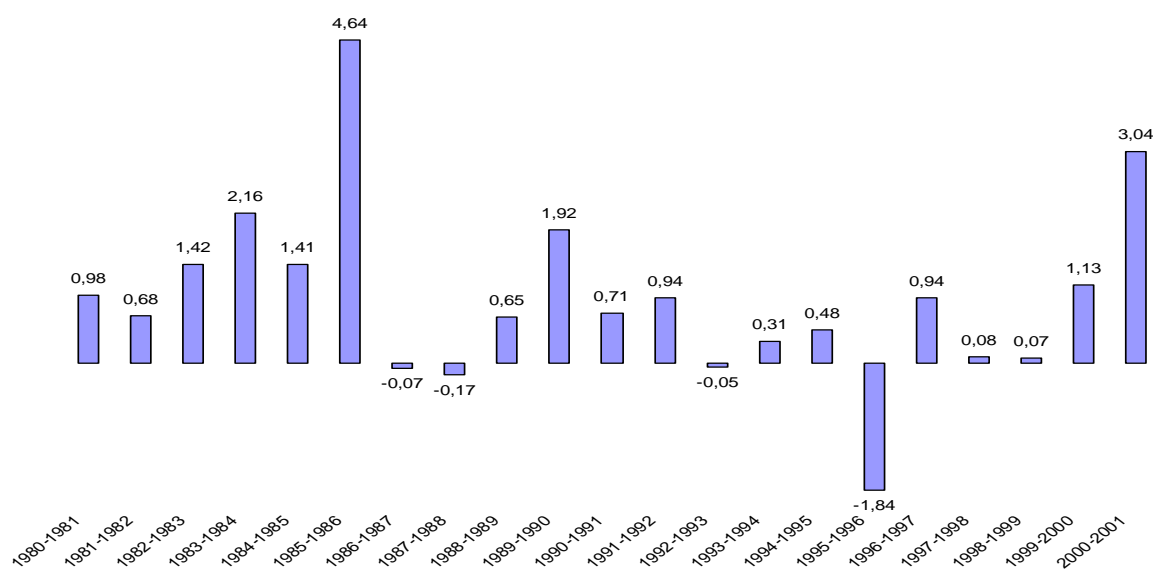
Graphique 11 : Évolution des dépenses passives dans la DPE, 15 pays en UE (1980-2001)



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

2 – La mesure « ajustée » du rythme d'évolution des dépenses actives au regard de celui de la DPE. Une hausse de la part des dépenses actives dans la DPE ne signifie pas que les dépenses actives ont augmenté⁴⁵³ : la DPE a pu croître à un rythme plus faible que celui des dépenses actives et la part dans la DPE est donc restée constante, voire s'est accrue⁴⁵⁴. Pour disposer d'un indicateur satisfaisant de l'évolution réelle du « poids » des dépenses actives dans la DPE, il convient de comparer le rythme d'évolution des dépenses actives à celui de la DPE⁴⁵⁵, en calculant un coefficient d'élasticité⁴⁵⁶. Si l'on se réfère aux chiffres fournis par l'OCDE [2004] (base 100 pour l'année 1980), on trouve alors un coefficient qui croît dans le temps [cf. graphique 12] : celui-ci a en effet augmenté de 210,2 % entre 1980 et 2001⁴⁵⁷.

Graphique 12 : Évolution du coefficient d'élasticité $\Delta DA/\Delta DPE$ en UE 15 (1980-2001)



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

⁴⁵³ Une baisse de la DPE ne se traduit pas obligatoirement par une baisse des dépenses actives ; de même, la baisse des dépenses actives, consécutive à une diminution de la DPE, peut être inférieure à celle de la DPE. Ainsi, une baisse en valeur absolue des dépenses actives ne signifie pas leur baisse en valeur relative. Dès lors, la part des dépenses actives peut continuer de croître dans la DPE, alors même que celle-ci a connu une diminution en volume et une augmentation de la part des dépenses actives ne reflète pas forcément leur croissance en volume. Il convient donc de tenir compte du rythme d'évolution de la DPE.

⁴⁵⁴ Inversement, une diminution de la part des dépenses actives dans la DPE n'indique aucunement que celles-ci ont chuté, car la DPE a pu baisser à un rythme plus élevé que celui des dépenses actives.

⁴⁵⁵ Pour ce faire, la méthode consiste à calculer le rapport entre la variation des dépenses actives d'une année à une autre et la variation de la DPE sur ce même intervalle de temps. En opérant de la sorte, on met à jour un coefficient d'élasticité qui mesure la sensibilité des dépenses actives aux fluctuations de la DPE.

⁴⁵⁶ Un coefficient d'élasticité permet de savoir de combien de % varie la variable du numérateur lorsque celle du dénominateur varie de 1 %. Dans le cas qui nous intéresse, si l'on nomme DA les dépenses actives et DPE la dépense pour l'emploi, le coefficient d'élasticité des dépenses actives par rapport à la dépense pour l'emploi se calcule alors de la façon suivante : $E_{DA/DPE} = [(DA_{t+1} - DA_t)/DA_t] / [(DPE_{t+1} - DPE_t)/DPE_t]$.

⁴⁵⁷ Cela signifie que la progression des dépenses actives a été 2,1 fois supérieure à celle de la DPE sur la période considérée. Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

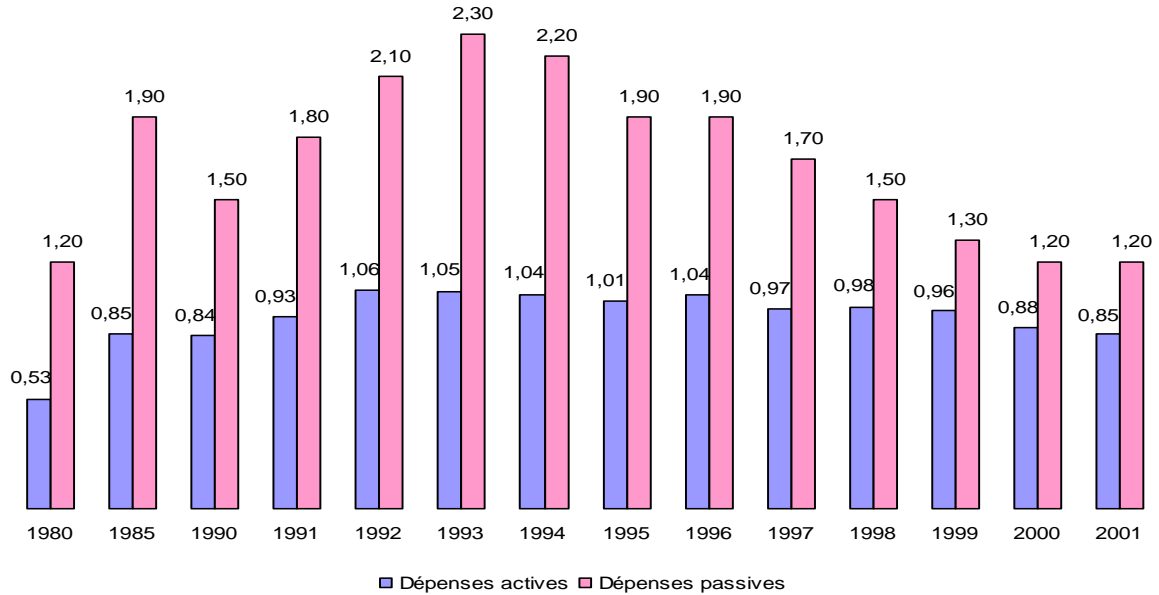
b) La croissance du ratio dépenses actives/dépenses passives

Si l'augmentation de la part des dépenses actives dans la DPE peut être utilisée comme indicateur de la tendance à l'activation, celui-ci ne saurait cependant suffire. Le problème d'un tel indicateur est qu'il repose sur une DPE qui est elle-même dépendante du PIB. Les évolutions du PIB se répercutent en effet sur les évolutions de la DPE et on peut alors supposer qu'une augmentation de la richesse nationale incite à accroître les dépenses en direction de la politique de l'emploi (ou, tout du moins, ne conduit pas à les diminuer), et inversement. L'effort public en matière de dépenses actives est corrélé aux variations du revenu national. Pour mettre à jour cet effort, il faut déterminer la part des dépenses actives dans le PIB, sans tenir compte de la variable intermédiaire que constitue la DPE, et la rapporter à la part que représentent les dépenses passives dans le PIB. Exprimés à partir de cette base commune qu'est le produit intérieur, dépenses actives et passives peuvent alors être comparées l'une à l'autre en calculant un ratio entre la part des dépenses actives dans le PIB et la part des dépenses passives dans le PIB.

1 – La part des dépenses actives et des dépenses passives dans le PIB. La part des dépenses passives dans le PIB a fortement augmenté de 1980 à 1985 (+ 58,3 %), puis elle chute de 21 % entre 1985 et 1990. De même, la part des dépenses actives a cru de 60,4 % sur la période 1980-1985 et se maintient aux alentours de 0,85 % du PIB de 1985 à 1990. À partir de 1990, les dépenses passives voient leur part sensiblement croître pour atteindre 2,3 % du PIB (+ 53,3 % d'augmentation en trois ans), mais baisse assez vigoureusement depuis (- 47,8 % de 1993 à 2001), alors que la part des dépenses actives fluctue peu dans le même temps⁴⁵⁸. Si celle-ci dépasse les 1 % en 1992, elle redescend progressivement depuis 1993 pour retrouver, en 2001, ses niveaux de 1985 et 1990 [cf. graphique 10]. De plus, les évolutions de la part des dépenses passives et de celle des dépenses actives dans le PIB sont, dans les quinze pays de l'UE, globalement identiques à leur évolution globale en UE 15 sur la période 1980-2001 [cf. graphiques 13 et 14].

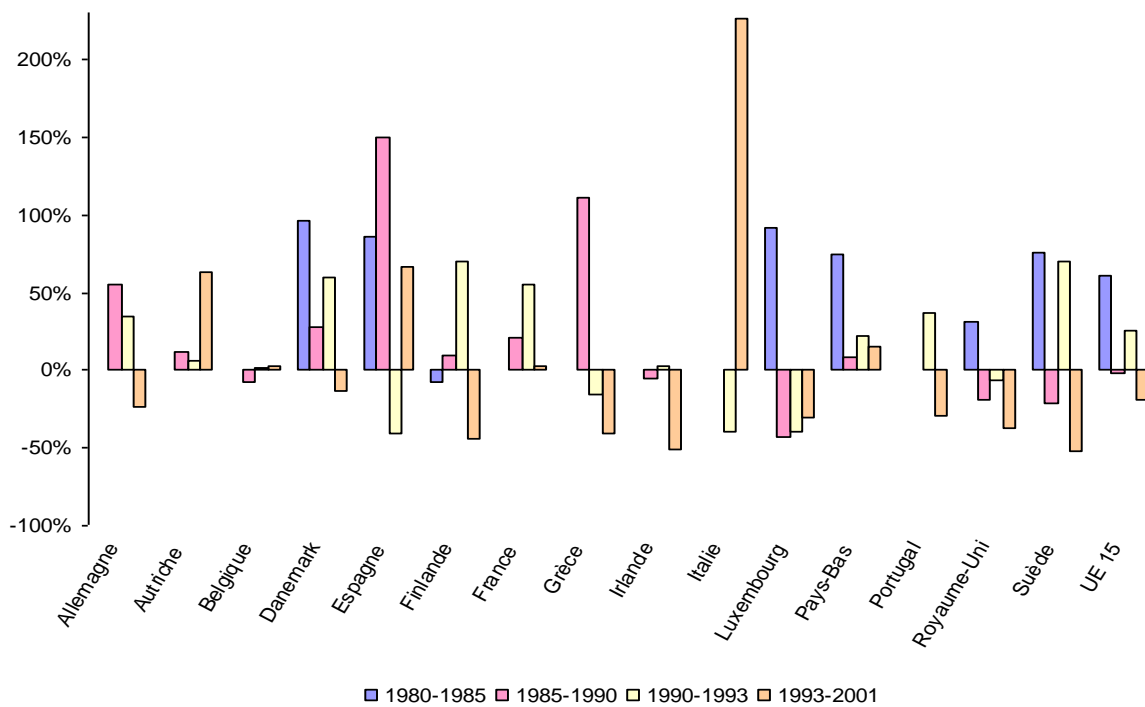
⁴⁵⁸ Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

Graphique 13 : Évolution de la part (en %) des dépenses actives et passives de l'emploi dans le PIB dans l'UE 15 entre 1980 et 2001



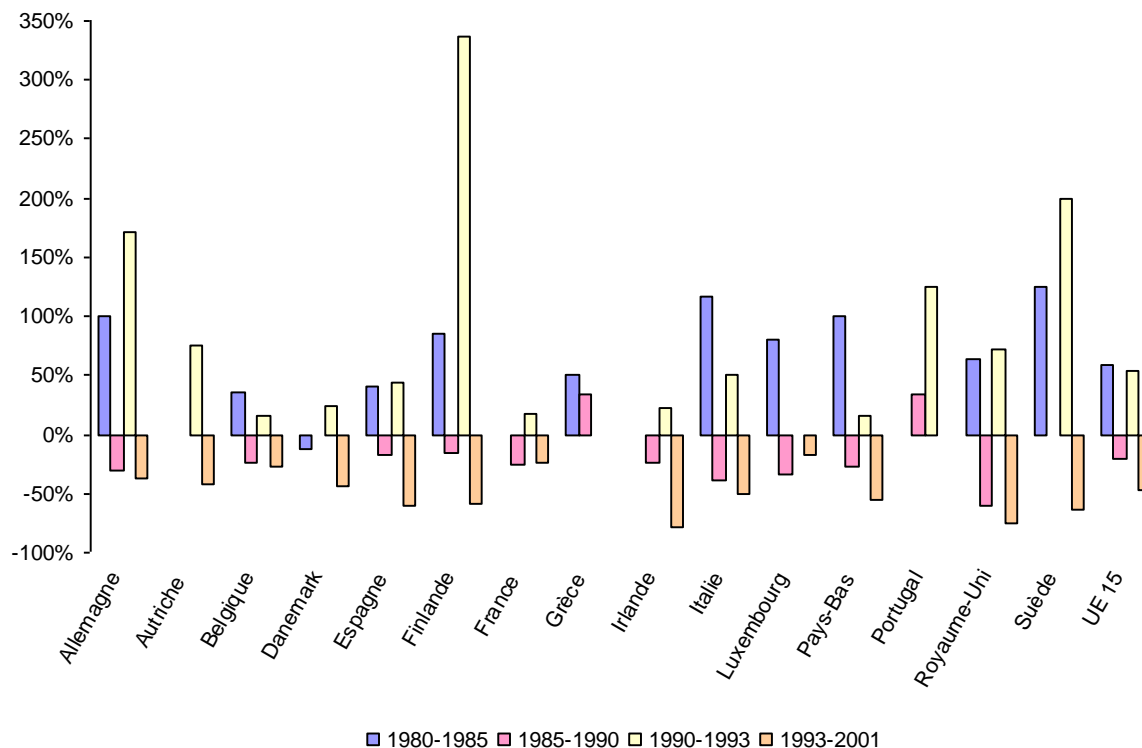
Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

Graphique 14 : Évolution de la part des dépenses actives de l'emploi dans le PIB (en %) dans les quinze pays de l'UE 15 entre 1980 et 2001



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

Graphique 15 : Évolution de la part des dépenses passives de l'emploi dans le PIB (en %) dans les quinze pays de l'UE 15 entre 1980 et 2001

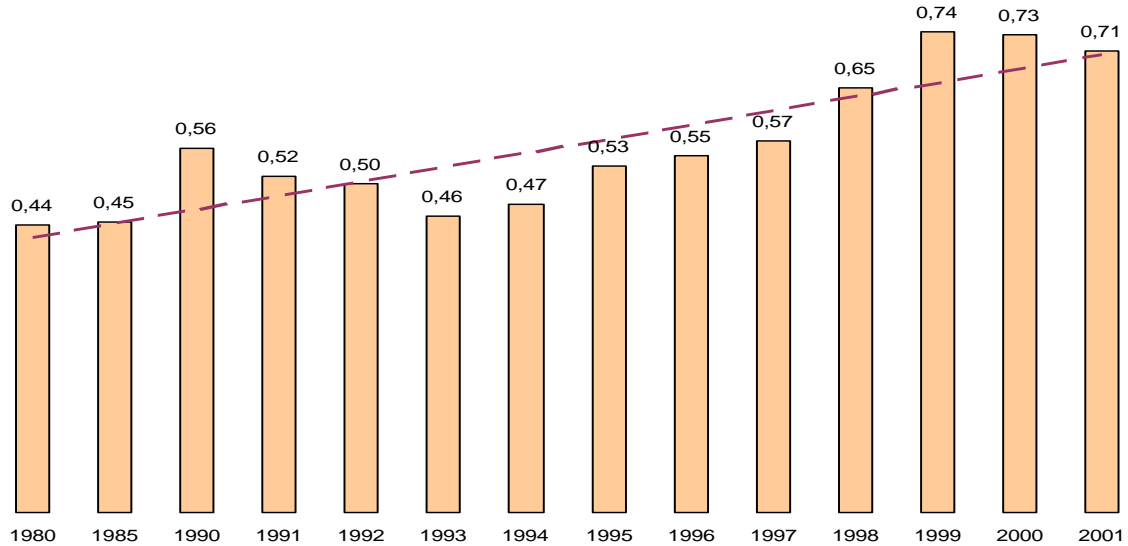


Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

2 – L'évolution du rapport entre dépenses actives et dépenses passives. Après avoir progressé d'un quart sur la période 1980-1990, le ratio « dépenses actives/dépenses passives » connaît une diminution à partir de 1990 pour aboutir, en 1993, à son niveau de 1980. Depuis, cependant, celui-ci augmente à nouveau, et ce à un rythme plutôt soutenu, de l'ordre de 5,6 % par an (+ 54,3 % de 1993 à 2001)⁴⁵⁹. La période 1980-2001 peut donc être décomposée en trois grandes phases : tout d'abord, une phase de croissance de ce ratio, qui va de 1980 à 1990 ; puis sa baisse de 1990 à 1993 ; enfin, son nouvel élan depuis cette date [cf. graphique 16]. Les évolutions tendanciennes repérables au sein de chaque pays de l'UE ne diffèrent pas énormément de celles à l'œuvre en UE 15 et, dans l'ensemble, les évolutions nationales correspondent aux évolutions globales européennes [cf. graphique 17].

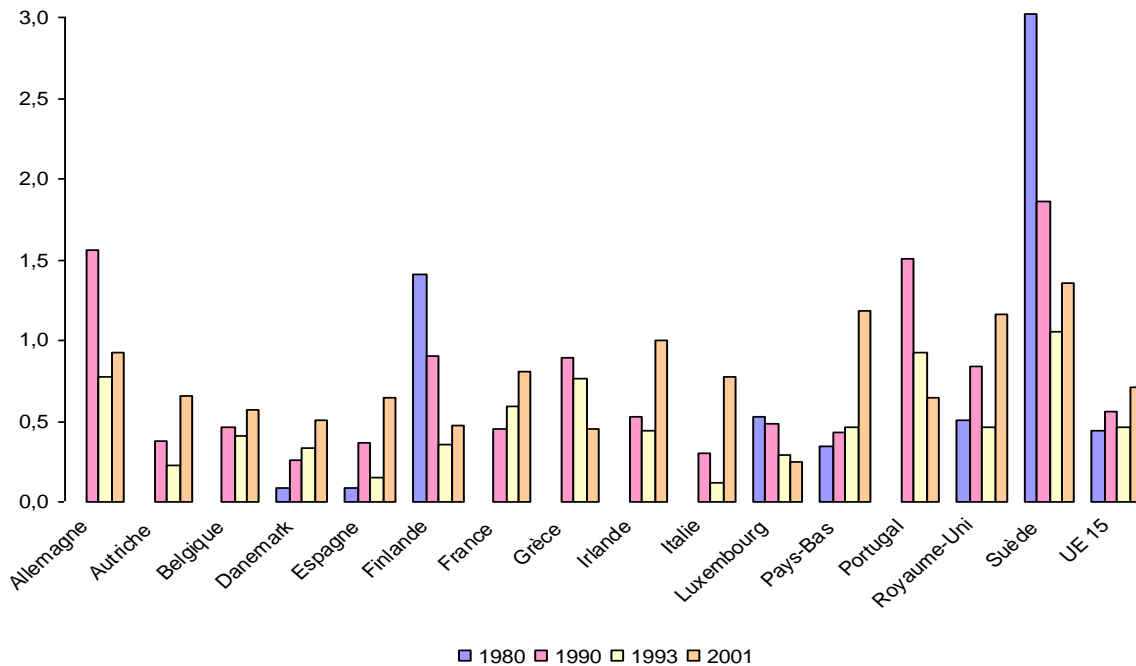
⁴⁵⁹ Calculs de l'auteur à partir des chiffres de l'OCDE [2004], *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.

Graphique 16 : Évolution du ratio « dépenses actives/dépenses passives » dans l'UE 15 de 1980 à 2001



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

Graphique 17 : Évolution du ratio « dépenses actives/dépenses passives » dans les quinze pays de l'UE 15 de 1980 à 2001



Source : auteur à partir des données fournies par l'OCDE

2. L'activation des individus privés d'emploi bénéficiaires de prestations sociales

Il n'est pas possible d'avancer l'idée d'une primauté des dispositifs incitatifs sur les mesures coercitives car « *incitations et sanctions vont généralement de pair : le refus de la carotte (l'offre d'un travail temporaire ou d'une formation) entraîne le bâton (la perte des droits), mais au moins la carotte est proposée* » [Observatoire Européen de l'Emploi, 1997 : 8]. Dans les faits donc, la plupart des pays l'Union ont mis en œuvre, pendant la décennie 90, des programmes de retour à l'emploi axés à la fois sur des incitations financières et sur des dispositions obligatoires dont l'imposition est rendue effective grâce au recours aux sanctions [Observatoire Européen de l'Emploi, 1997]. Les effets mitigés des dispositifs d'incitation au travail semblent pourtant avaliser l'idée d'un recours plus substantiel à des mesures coercitives. La part des mesures coercitives tend en effet manifestement à s'accroître depuis quelques années aux dépens des dispositifs incitatifs.

a) Les principaux dispositifs d'incitation au travail et leurs effets sur le retour à l'emploi

Introduits progressivement pendant la décennie 80, les dispositifs d'incitation (au retour) au travail ne semblent pas avoir été suffisants et, dans une certaine mesure, avoir atteint leurs limites. S'ils ont pu, dans certains cas, accélérer le retour à l'emploi des personnes exclues du marché du travail, ils n'ont pas permis de réduire considérablement le chômage. D'une part, ils ont engendré des phénomènes d'appel : une partie de la population jusque-là inactive est entrée sur le marché du travail (c'est le cas notamment des femmes au foyer), ce qui a fait croître de façon mécanique le taux d'emploi sans avoir d'effet direct sur la baisse du taux de chômage. D'autre part, dans la mesure où ces dispositifs n'ont aucune dimension contraignante, l'insertion dans l'emploi a continué de relever du « bon vouloir » des allocataires, ce qui n'a, dans les faits, eu qu'un impact limité sur leur retour réel sur le marché du travail.

1 – Les principaux dispositifs d'incitation au travail mis en place dans les différents pays de l'UE depuis les années 1980. Si l'on reprend la classification bipartite opérée plus avant, on peut alors dresser l'état des lieux suivant. En France, par exemple, les mesures de cumul allocations/salaire se sont concrétisées par la formule de l'intéressement⁴⁶⁰ pour les bénéficiaires du RMI et, pour les chômeurs indemnisés au titre du régime d'assurance chômage, par le

⁴⁶⁰ L'intéressement est une mesure qui permet de cumuler une partie des allocations perçues avec le salaire.

mécanisme des « activités réduites »⁴⁶¹. Dans les pays scandinaves, cette pratique est encore peu développée, même si certaines expériences ont été tentées au cours des années 1990, comme au Danemark ou encore en Suède. Enfin, dans les pays d'Europe méditerranéenne, celle-ci demeure quasiment inexistante⁴⁶².

Les primes de retour à l'emploi. Ces primes, dont « le principe [...] consiste à verser un transfert monétaire aux chômeurs éligibles à l'indemnisation du chômage lorsqu'ils sont effectivement embauchés » [Cahuc et Zylberberg, 2003 : 107] ont, pour leur part, surtout été utilisées dans les pays anglo-saxons. Au Royaume-Uni, par exemple, plusieurs expériences de ce type ont été introduites, avec entre autres le *Back-to-work bonus* ou, plus récemment, le *Job Grant*. Ce type de dispositif a également cours en Irlande avec des allocations de retour à l'emploi [Auer, 2002]. Cette pratique a commencé à être admise en France : l'adoption, en février 2006, par le Parlement, d'un « Projet de loi pour le retour à l'emploi et l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux » qui prévoyait une « Prime de retour à l'emploi » de 1000 € aux chômeurs de longue durée bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH qui reprennent un emploi ou qui créent une entreprise a été un signe évocateur de cette tendance. Elles sont restées en revanche encore assez marginales dans la plupart des autres pays européens.

Les incitations fiscales. Elles constituent la dernière modalité d'incitation au travail et sont sans nul doute celles qui se sont le plus développées au cours des quinze dernières années. Le crédit d'impôt est l'instrument phare de ce type de mesure qui connaît un succès certain au Royaume-Uni. Ce pays a en effet, dès les années 1970, introduit divers crédits d'impôt destiné aux familles

⁴⁶¹ Instauré par l'Unedic en 1986, le dispositif de l'« activité réduite » repose sur un mécanisme d'intéressement qui permet à un demandeur d'emploi qui reprend une activité à temps réduit ou à salaire réduit par rapport à son emploi précédent de cumuler une partie de ses allocations chômage avec le salaire perçu, si celui-ci n'excède pas un certain montant (le revenu tiré de l'activité salariée rémunérée reprise ou conservée ne doit pas dépasser 70 % du salaire du dernier emploi effectué, salaire pris comme base de calcul du salaire de référence) et si les heures effectuées restent inférieures à un certain seuil (l'activité exercée ne doit pas excéder 136 heures par mois). Il est à noter par ailleurs que le mécanisme des activités réduites autorisant le cumul des salaires et des allocations chômage a « introduit une forme d'institutionnalisation du travail intérimaire caractérisé par une incitation au déploiement massif de formes d'emplois intermittents » [Tuchsirer, 2000 : 52] et que le nombre de demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite n'a cessé d'augmenter, essentiellement sous forme de CDD, voire de contrats saisonniers, d'intérim ou de vacations, et ce à cause d'une stratégie de responsabilisation des chômeurs et d'élargissement des possibilités de cumul entre revenus d'activité et revenus de remplacement, qui se traduit finalement par un déplacement des critères de chômage (multiplication des situations intermédiaires entre chômage et emploi) et un renforcement des inégalités entre demandeurs d'emploi [Béraud, 2000].

⁴⁶² Seules quelques tentatives d'expériences locales territorialement disséminées et non coordonnées ont été avancées au cours des dernières années en Espagne ainsi qu'au Portugal. Avec la principale mesure que constituent les *Lavori Socialmente Utili* (dispositif de création d'emplois publics mis en place en 1981, puis remplacés en 1997 par les *Lavori di Pubblica Utilità*), l'Italie a, de son côté, davantage fonctionné sur le principe d'une incitation indirecte à accélérer la recherche d'emploi en jouant sur la peur des chômeurs de perdre leurs indemnités grâce à l'accent mis sur la dégressivité des prestations conjuguée à un renforcement des conditions et obligations en échange du versement de ces allocations [Fargion, 2001a].

pauvres, tous fortement inspirés de l'exemple de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) américain⁴⁶³. Il s'agit tout d'abord du *Family Income Supplement* (FIS), instauré en 1971, qui a été remplacé en 1988 par le *Family Credit* (FC). Le FC a lui-même été supprimé au profit du *Working Families Tax Credit* (WFTC), mis en place en octobre 1999⁴⁶⁴. Depuis 2003, ce dispositif a été étendu aux familles sans enfants avec le *Working Tax Credit*, ainsi qu'aux personnes seules via l'*Employment Credit*. Une première avancée dans cette voie a été tentée en France avec la mise en œuvre, depuis 2001, de la « Prime Pour l'Emploi » (PPE)⁴⁶⁵, ainsi qu'aux Pays-Bas à la fin des années 1990 avec la réforme de l'indemnisation du chômage⁴⁶⁶.

2 – Les effets de ces dispositifs sur le taux de retour à l'emploi des individus qui y ont participé ou en ont bénéficié. En ce qui concerne les dispositifs de cumul allocations/salaires, on peut noter, en France, un impact positif du mécanisme des activités réduites sur la sensibilisation des chômeurs à reprendre un emploi, impact d'autant plus fort que le taux de remplacement baisse [Gurgand, 2001]. Par ailleurs, les bénéficiaires du RMI auraient théoriquement un intérêt financier à occuper un emploi, mais « *les gains d'un montant très faible sont nombreux* » [Gurgand et Margolis, 2001 : 103]. Les primes de retour à l'emploi, de leur côté, paraissent avoir une efficacité plutôt limitée sur la durée du chômage [Meyer, 1995 ; Cahuc et Zylberberg, 2003 : 107].

Alors que les expériences introduites au Canada au cours de la décennie 1990, au travers du « Projet d'autosuffisance » (PAS) et du « Projet de supplément de revenu » (PSR)⁴⁶⁷, ont montré

⁴⁶³ L'EITC est un crédit d'impôt introduit en 1975, principal crédit d'impôt aux familles qui compense partiellement l'absence de mécanisme de quotient familial. Il ne s'agit pas d'un véritable impôt négatif car il n'est pas universel et ne s'applique qu'aux foyers dans lesquels une personne au moins travaille mais donne lieu, comme l'impôt négatif, à un versement net direct aux ménages et pas seulement à une réduction d'impôts. Un foyer sur cinq en était bénéficiaire en 1994 et ce dispositif a connu une extension rapide depuis 1990 avec l'augmentation des barèmes et la forte hausse du nombre de personnes couvertes, ainsi qu'un taux de recours élevé [Bontout, 2000].

⁴⁶⁴ Le WFTC est un crédit d'impôt qui peut se substituer partiellement aux allocations familiales, versé dès le premier enfant, octroyé aux familles avec enfants et sous condition d'activité minimale (travail de 16 heures par semaines). Il s'agit d'un dispositif de politique familiale fondé sur un objectif de redistribution envers les familles, qui vise à encourager l'activité des familles avec enfants et à lutter contre la pauvreté, notamment des enfants des familles monoparentales. Plus généreux que le FC, le montant du crédit d'impôt ouvert avec le WFTC est calculé par l'administration fiscale mais est versé par l'employeur [Delarue, 2000].

⁴⁶⁵ La PPE n'est en fait que l'aboutissement d'une tendance plus profonde en France à construire les mécanismes d'incitations sur la modération des revenus d'assistance conjugée à des hausses des revenus d'activité [L'Horty, 2006].

⁴⁶⁶ Afin d'inclure la possibilité de tenter des expériences de réinsertion dans l'emploi des bénéficiaires d'allocations chômage, la modification de la loi néerlandaise sur les indemnités chômage, datant de 1999, a mis en place des dispositifs d'incitations pour les bénéficiaires de prestations d'invalidité – considérés comme étant trop nombreux aux Pays-Bas.

⁴⁶⁷ Lancé fin 1992 dans deux provinces canadiennes, le PAS offre des suppléments de revenus salariaux généreux à 9000 chefs de familles monoparentales bénéficiaires de l'assistance sociale depuis au moins un an, à condition que ces derniers renoncent à l'assistance sociale pour un emploi à temps plein dans un délai d'un an à partir de leur

que les programmes de « suppléments de revenu » visant à rendre le travail payant se soldent par des résultats encourageants en termes de reprise d'emploi⁴⁶⁸ [Greenwood et Voyer, 2000], les évaluations par microsimulation⁴⁶⁹ du *Working Family Tax Credit* (WFTC) au Royaume-Uni et les études de Laroque et Salanié [2000] et de Cahuc [2002] sur la Prime pour l'emploi (PPE) en France indiquent, au contraire, que ces crédits d'impôts ont des résultats décevants sur l'offre de travail et que, globalement, les effets des mesures fiscales d'incitation au travail en direction des personnes non qualifiées restent médiocres [Périver, 2003]. L'impact des crédits d'impôt reste ainsi très ambigu. Le WFTC britannique a en effet des effets globaux contradictoires : d'un côté, il accroît le taux de participation des célibataires – plus particulièrement, celui des femmes et notamment des mères seules avec enfant(s) [Delarue, 2000] – et celui des ménages où les deux membres du couple sont inactifs ; de l'autre, il a tendance à diminuer le taux de participation des individus dont le conjoint ou la conjointe travaille⁴⁷⁰ [Cahuc et Zylberberg, 2003] et n'apparaît donc guère adapté aux couples bi-actifs. Malgré ses effets modestes sur l'offre de travail, le *Working Families Tax Credit* constitue, à l'instar du *Family Income Supplement* et du *Family Credit* qui l'ont précédé, un instrument redistributif extrêmement efficace [Dilnot et McCrae, 2000]. Comme son équivalent américain⁴⁷¹, il s'agit surtout d'un mécanisme redistributif d'aide aux familles qui a permis de réduire la pauvreté des enfants vivant dans des ménages à faibles revenus [Delarue, 2000].

Les mécanismes de crédit d'impôt posent par ailleurs plusieurs problèmes non négligeables : tout d'abord, ils conduisent très souvent à ce que les personnes déjà en emploi

sélection pour le programme. Le PSR, quant à lui, accorde, dans neuf collectivités de sept provinces canadiennes, une compensation partielle (sous forme de versements réguliers venant accroître les salaires) à 11 500 chômeurs bénéficiaires de l'assurance-emploi (assurance-chômage au Canada) sous la condition expresse qu'ils acceptent un emploi moins bien rémunéré.

⁴⁶⁸ 35,2 % des participants au PAS ont renoncé à l'assistance sociale pour un emploi à temps plein ; 20,5 % des participants au PSR ont renoncé à l'assurance-emploi au profit d'un travail à temps plein.

⁴⁶⁹ Il s'agit d'une méthode qui consiste à prévoir les conséquences de l'impact d'une modification de l'environnement économique à partir d'un modèle estimé d'offre de travail.

⁴⁷⁰ Il s'agit, dans la très grande majorité des cas, du taux de participation des femmes mariées, car l'homme demeure dans le couple le principal apporteur de revenu du ménage.

⁴⁷¹ D'après Hotz et Scholz, « l'EITC constitue le moyen d'action à la fois le plus judicieux et le plus direct pour soutenir les marchés du travail peu rémunéré aux États-Unis » [2000 : 44], notamment parce que « ce dispositif a permis de tirer 4,3 millions de personnes de la pauvreté (Council of Economic Advisors, 1998) [et qu'il] influe notablement sur l'activité des familles monoparentales à faible revenu » [2000 : 34]. L'EITC a en effet entraîné une hausse de 3,3 points de pourcentage du taux d'activité des familles monoparentales et a contribué pour 54 % à l'augmentation du taux d'emploi des mères célibataires entre 1984 et 1996 et pour 33 % entre 1992 et 1996. De même, selon Bontout, l'EITC a des effets redistributifs importants, notamment en matière de lutte contre la pauvreté (surtout infantile) : en effet, « [il] serait le programme le plus important concernant la pauvreté des enfants puisqu'il aurait permis à 2,4 millions d'enfants de dépasser le seuil de pauvreté en 1996 » [2000 : 34]. En revanche, au niveau de la stimulation de l'offre de travail, ses résultats seraient plus mitigés, l'EITC ayant des effets à la fois positifs et négatifs dans le sens où il incite à la reprise d'emploi mais aussi à réduire le nombre d'heures travaillées, qu'il a surtout des effets importants sur les taux d'activité des femmes seules ayant des enfants, mais un effet désincitatif sur l'activité des femmes mariées, et un effet faiblement négatif sur le volume d'heures travaillées pour les personnes occupant déjà un emploi [Bontout, 2000 : 37].

choisissent de réduire leur durée de travail ; ensuite, en faisant des travailleurs peu qualifiés la principale cible visée par ces dispositifs, ils entraînent un cercle vicieux de baisse du coût du travail peu qualifié et une accentuation de la demande de travail pour cette catégorie ; enfin, ils contribuent au maintien dans une situation de faibles revenus, car « *les travailleurs qui, après une période de chômage, trouvent un emploi grâce à un crédit d'impôt ou à une prestation liée à l'exercice d'un emploi se voient offrir un salaire inférieur à celui qu'ils avaient avant de perdre leur emploi* » [Pearson et Scarpetta, 2000 : 25]. Les politiques qui augmentent la rentabilité du travail ne sont toutefois efficaces que si elles s'accompagnent d'une recherche active d'un emploi et de l'acceptation des offres proposées [Pearson et Scarpetta, 2000 : 22]. L'insuffisance des dispositifs incitatifs a alors favorisé le passage à des mesures à dimension plus coercitive.

b) Les mesures coercitives et leur impact sur le retour à l'emploi

Face à ces résultats peu encourageants, les pouvoirs publics ont décidé, à partir du milieu des années 90, de jouer sur les conditions d'admission à prestations chômage⁴⁷², mais également de rendre plus strictes les conditions de leur attribution. Les premières véritables mesures contraignantes sont assez anciennes puisqu'elles sont nées au début des années 80 avec l'introduction des réformes des systèmes d'indemnisation du chômage qui ont consisté en des baisses des taux de remplacement et de la durée de versement des allocations ou encore en l'introduction de mécanismes de dégressivité. La tendance commune dans les systèmes de prestations européens a en effet été au resserrement des critères d'éligibilité et des conditions de maintien dans le système, justifiée notamment par des motifs de réduction des coûts et de volonté de réduire la désincitation au travail [Lefresne, Tuchsirer, 2004a : 260]. Ces mesures « traditionnelles » ont par ailleurs été complétées par la suite par des mesures plus « radicales » dont l'objectif à peine dissimulé est d'aboutir à une réduction des effectifs bénéficiaires de prestations chômage.

1 – Des réformes visant à jouer sur la durée de versement des prestations et sur les taux de remplacement... Les réformes dites « traditionnelles » se sont attachées à diminuer – ou, à tout le moins, à maintenir à un niveau constant – le volume des prestations distribuées ;

⁴⁷² Dans le cas de prestations d'assurance chômage, ces conditions sont généralement relatives à l'appréciation d'une période de cotisation suffisante avant l'entrée au chômage et à la durée maximale pendant laquelle ces prestations peuvent être versées. Pour ce qui est des prestations d'assistance chômage, la principale condition est de ne pas disposer d'un revenu global supérieur à un seuil pour pouvoir ouvrir des droits à prestations.

elles n'ont donc agi que de façon très indirecte sur le volume des allocataires. Elles ont consisté en des baisses de la durée de versement et du montant des prestations de chômage, ainsi qu'en la dégressivité des allocations dans le temps. La durée maximale de perception des allocations d'assurance chômage n'a cessé de fondre depuis les années 1980. Elle est en effet passée de sept ans à cinq ans, puis a été ramenée finalement à quatre ans au Danemark. En France, la nouvelle convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 a réduit de moitié la durée d'indemnisation pour les filières II et III⁴⁷³. Dans le même temps, les montants maximaux moyens mensuels ont eux aussi été revus à la baisse et les taux de remplacement⁴⁷⁴ ont ainsi fortement chuté partout en Europe [OCDE, 2006]. Par ailleurs, l'introduction de mécanismes de dégressivité dans certains pays – où le régime d'indemnisation du chômage ne le prévoyait pas à l'origine – est venue conforter ce mouvement de réduction des dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage. Ainsi la France a-t-elle mis en place, en 1992, l'Allocation Unique Dégressive (AUD), en remplacement de l'ancien système, en vigueur depuis 1984, qui reposait sur le principe complexe de la double indemnisation avec l'Allocation de Base (AB) et de l'Allocation de Fin de Droits (AFD) et « ces durcissements successifs de l'indemnisation du chômage s'inscrivent quant à eux dans une tendance longue qui a débuté dès les années 70 » [L'Horty, 2006 : 81].

Aux Pays-Bas, le montant et de la durée des allocations chômage ont été restreints pour augmenter l'incitation à la recherche d'emploi. La politique « pourpre » hollandaise a en effet visé à manier la logique du bâton et celle de la carotte en mettant en œuvre une tentative d'activer les individus à l'assistance à rechercher un emploi convenable avec la menace de sanctions pour les personnes qui font insuffisamment d'efforts, et ce en réalisant la combinaison d'une réduction générale du niveau des prestations et d'allocations spéciales pour les personnes avec des besoins spéciaux [Keizer, 2001]. En Allemagne, la fusion des allocations chômage pour chômeurs de longue durée et de l'aide sociale a donné naissance à l'allocation chômage II dont les conditions d'obtention sont plus restrictives, notamment pour tenir compte de l'ensemble des revenus et finances du ménage et afin de rendre les revenus du chômage moins intéressants que les revenus du travail [I. Moreau, 2004]. Enfin, en Scandinavie, un terme a été mis à la logique du carrousel

⁴⁷³ La durée de prise en charge au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi résultant de la durée d'affiliation et de l'âge de l'intéressé constitue une filière d'indemnisation. En France, il existe quatre filières. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006, les filières II, III et IV ont été révisées avec une durée d'indemnisation revues à la baisse : on passe ainsi, pour la filière II d'une durée de 700 jours d'indemnisation dans l'ancien système à 365 jours avec le nouveau ; de même, les filières III et IV voient leur durée diminuer respectivement de 1095 à 700 jours et de 1277 à 1095 jours.

⁴⁷⁴ Le taux de remplacement se définit comme la part en % que représentent les allocations chômage par rapport au dernier salaire perçu ; il se calcule donc comme le rapport entre le montant mensuel moyen brut des indemnités de chômage et le montant mensuel moyen brut du salaire du dernier emploi exercé.

des prestations⁴⁷⁵ pour motif de désincitation au travail : en 1992 en Finlande, en 1994 au Danemark et en 2001 en Suède⁴⁷⁶. Par ailleurs, l'articulation du renforcement des conditions d'accès à l'assurance chômage dans les années 90 et du renforcement des exigences en matière de durée d'exercice d'un emploi avant l'entrée au chômage s'est accompagnée de la réduction du niveau et de la durée de versement des prestations d'indemnités chômage devenues moins généreuses (sauf en Norvège) ainsi que l'instauration de l'ouverture du droit à l'assurance chômage uniquement aux emplois non subventionnés [Kvist, 2003].

L'impact global des mesures « traditionnelles » est pour le moins difficile à cerner. Les effets de la dégressivité sont généralement équivoques. En France, par exemple, l'introduction de la dégressivité avec l'AUD a abouti à des taux de reprise d'emploi moins importants que dans l'ancienne réglementation. Ce paradoxe s'explique par le fait qu'avec l'ancienne réglementation (en vigueur de 1992 à 1996), « *le taux de reprise d'emploi augmente fortement à l'approche de la fin de la période d'indemnisation à taux plein [alors que] ce pic dans la reprise d'emploi n'est plus observé dans la nouvelle réglementation* » [Dormont, Fougère et Prieto, 2001 : 24]. Si l'approche d'une chute du niveau d'indemnisation ou l'arrivée de fin de droits double la probabilité de sortie vers l'emploi dans les deux systèmes, le taux de reprise d'emploi est cependant d'une ampleur moindre avec la nouvelle réglementation par rapport à ce qui a pu être observé dans l'ancienne [Prieto, 2000]. Sous hypothèse de non augmentation du nombre de demandeurs d'emploi réclamant l'ouverture de droits à prestations, ces mesures doivent conduire logiquement à un allègement de la charge financière du régime d'indemnisation. La croissance du chômage dans toute l'UE pendant la décennie 90 a toutefois rendu parfois peu opérantes ces mesures dans certains pays, où les gains obtenus via la réduction des montants ont été compensés par les pertes générées par l'entrée dans le système d'indemnisation d'une part de plus en plus importante de chômeurs. Pour remédier à ce problème, l'idée a alors été de jouer sur la réduction des effectifs.

⁴⁷⁵ Il s'agit d'une mesure qui autorise la participation à un programme actif du marché du travail permettant de renouveler le droit à une période d'indemnisation.

⁴⁷⁶ Avant 1994, la durée du versement des prestations chômage était limitée à 2,5 ans au Danemark mais cette durée était de fait illimitée grâce à la logique du carrousel. Cependant, une première réforme est venue restreindre à sept ans la durée de versement des prestations (y compris la période d'activation), durée ramenée lors d'une seconde réforme à quatre ans aujourd'hui (il y a, dès lors, deux périodes : la première de quatre ans, qui correspond à une période de contact où le chômeur doit chercher du travail et peut prendre part à un programme actif du marché du travail ; et la seconde, pendant laquelle il a le droit et l'obligation de s'inscrire dans un programme actif du marché du travail). La période d'activation a été ramenée à un an après le chômage en 2000 et, depuis 2002, il y a suppression de la distinction entre les deux périodes. En Suède, la période d'indemnisation était de 300 jours maximum pour tous les chômeurs en 2001 et, depuis 2001, la participation à un programme d'activation ne permet plus de bénéficier d'une nouvelle période d'indemnisation. Enfin, la période maximale d'indemnisation est limitée à 500 jours en Finlande [Kvist, 2003].

2 – ...aux réformes axées sur la réduction drastique du volume des allocataires. Ces réformes, que l'on peut qualifier de « radicales », se sont focalisées avant tout sur l'introduction de critères plus stricts pour l'admission au régime d'indemnisation du chômage. Elles se sont traduites par une augmentation notable de la durée minimale de cotisation et de la durée préalable passée dans l'emploi requises pour ouvrir droit à des prestations. L'éligibilité à prestations a aussi pris la forme d'un resserrement de la période écoulée entre le moment de l'entrée en chômage et la date d'inscription comme demandeur d'emploi. En Allemagne, par exemple, la loi Hartz I subordonne le versement des allocations de chômage aux personnes sans emploi, mais qui sont aptes à travailler (salariés licenciés, parents dont le congé parental se termine...), à une inscription rapide comme demandeur d'emploi et chaque jour de retard entraîne une diminution des allocations de chômage. En Belgique, pour bénéficier d'une allocation chômage, il faut se faire enregistrer auprès d'un organisme de paiement, puis se déclarer demandeur d'emploi à l'un des organismes régionaux de l'emploi (FOREM, VDAB, ORBEM, ADG). Au Danemark, la loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi oblige les chômeurs à se présenter au service de placement dont ils relèvent dès le premier jour de chômage et la loi sur l'assurance chômage a réservé le bénéfice des allocations de chômage aux assurés sans emploi qui cherchent activement un emploi, qui sont prêts à occuper, dans le délai d'une journée, un emploi à temps plein et qui suivent les mesures prescrites par l'agence locale de l'AF. Aux Pays-Bas, pour bénéficier des allocations de chômage, il faut notamment s'inscrire au *CWI* au plus tard le second jour de chômage. En Italie, le versement des allocations de chômage est notamment subordonné à l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes du centre pour l'emploi. Enfin, la définition de la perte d'emploi et de la disponibilité pour un emploi, ainsi que les motifs valables de départ volontaire ont été revus dans un sens plus restrictif. Ainsi, au Royaume-Uni, l'allocation de recherche d'emploi est versée aux seuls chômeurs capables de travailler, disponibles et qui recherchent activement un emploi⁴⁷⁷. Sauf cas particulier, le qualificatif « disponible » s'applique alors à toutes les personnes susceptibles de commencer à travailler immédiatement au moins 40 heures par semaine.

Si, en France, la réduction graduelle des droits à indemnisation a entraîné le dépérissement de l'assurance-chômage et a plongé les chômeurs dans de situations financières de plus en plus difficiles qui s'accompagne d'une relative insensibilité du régime à l'essor du travail précaire [Tuchszirer, 2000], la même tendance est globalement observable un peu partout en Europe, notamment au Danemark, aux Pays-Bas, en Irlande et en Autriche, où « *les changements apportés ont*

⁴⁷⁷ Un règlement de 1996 précise le sens de tous ces termes.

consisté entre autres à réduire la durée d'octroi des prestations ou les taux de remplacement, ou à restreindre les conditions d'ouverture des droits [et] tous les pays ont imposé des critères plus stricts pour ce qui est de la recherche d'un emploi » [Auer, 2002 : 74]. L'impact de ces mesures « radicales » de réduction du volume des allocataires est pourtant, lui aussi, difficile à évaluer correctement et demeure très incertain.

B) L'accentuation des contraintes pesant sur les sans emploi et ses conséquences

Les programmes de retour à l'emploi mis en œuvre durant la décennie 90, nous venons de le voir, ont emprunté à la fois aux mesures incitatives et aux mesures coercitives. Le qualificatif de « glissement »⁴⁷⁸ est ainsi préféré à celui de « basculement »⁴⁷⁹ pour la raison qu'il n'y a pas eu substitution mais complémentarité entre les mécanismes incitatifs et les obligations-sanctions. Des dispositions plus draconiennes ont été prises durant la décennie 90 en vue de favoriser le déclin du nombre de chômeurs-allocataires. Les effets ambigus, et parfois limités, des dispositifs d'incitation au travail sur l'accès ou le retour à l'emploi des allocataires, conjugués à des effets notables des obligations de nature dissuasive, ont offert un motif supplémentaire pour accroître sensiblement la coercition qui pèse sur eux. Sous l'effet du maintien du chômage, l'exclusion pure et simple de l'assurance chômage d'un certain nombre de demandeurs d'emploi s'est soldée par le déversement d'une part croissante d'entre eux vers les dispositifs d'assistance chômage, voire vers l'aide sociale. Or, l'assistance et l'aide sociale pèsent sur les dépenses publiques, dont la croissance est désormais devenue incompatible avec la politique de rigueur menée.

Après avoir exclu une partie de plus en plus grande des chômeurs du droit à indemnisation, les mesures récentes tentent d'accélérer la sortie du système d'indemnisation de ceux qui y sont. Elles se prolongent avec une redéfinition des droits à minima sociaux. De fait, tous les sans emploi aptes au travail, qu'ils soient indemnisés par l'assurance chômage ou bénéficiaires de l'aide sociale, sont concernés par le respect d'une obligation. L'on assiste donc partout en UE à ce que nous avons qualifié, dans le chapitre 1, d'« activation par la responsabilisation »⁴⁸⁰, c'est-à-dire à

⁴⁷⁸ Ce qualificatif permet de préciser que 1) ce mouvement est continu depuis une dizaine d'années et en forte progression, et 2) qu'il n'implique aucunement la disparition des mesures incitatives (au contraire, celles-ci ont été utilisées conjointement aux mesures disciplinaires dans une optique de contribution aux objectifs prioritaires de ces dernières : il y a eu un phénomène d'« instrumentalisation » des mesures incitatives, c'est-à-dire de leur mise au service de dispositions contraignantes).

⁴⁷⁹ Nous utilisons le terme « basculement » dans le sens d'un passage à une nouvelle configuration institutionnelle imputable à une mutation irréversible de ses structures : la forme institutionnelle subit une conversion qui transforme en profondeur sa structure, voire sa nature.

⁴⁸⁰ Dans la mesure où l'activation consiste en un resserrement du lien entre la politique de l'emploi et la protection sociale et puisque la responsabilisation est une action qui vise à rendre un individu responsable, il est alors possible

un processus visant à modifier les comportements via le renforcement de la conditionnalité des prestations. Quoique ce processus prenne des formes variées selon les MCI concernés – ainsi que nous l’avons montré dans le chapitre 2 –, il permet d’expliquer la transformation de la logique de protection sociale des sans emploi et il constitue le référent commun à partir duquel la recherche d’une plus grande cohérence institutionnelle des systèmes est appréhendable. Les contraintes adjoignent en effet à leur logique dissuasive une logique persuasive ; les mesures coercitives deviennent plus disciplinaires. Force est alors de constater que les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux sont soumis à une pression croissante et encourent des sanctions renforcées en cas de manquement à une obligation.

1. Une pression accrue sur les allocataires

La volonté des pouvoirs publics et/ou des partenaires sociaux d’imposer une obligation de travail en échange du versement d’une allocation n’est pas seulement guidée par le constat d’une relative inefficacité des mesures d’incitation au travail, mais aussi par le fait que la grande majorité des européens est aujourd’hui acquise à l’idée qu’il faudrait contraindre les sans emploi à travailler, quand bien même ces derniers ne le souhaiteraient pas. Que ce soit pour des raisons économiques ou pour des raisons politiques, les gouvernements européens ne peuvent donc plus se contenter de mettre en œuvre uniquement des mesures incitatives et cela explique que « *tous [les pays européens] remplacent progressivement les mesures d’assistance financière aux personnes sans emploi, jugées inefficaces notamment parce que, dans certains cas, elles contribuent à l’exclusion définitive du marché du travail, par des dispositifs associant activement les intéressés à la recherche d’un emploi* » [Sénat, 2004 : 7].

La condition de « disponibilité pour l’emploi » ne suffit plus. Pour continuer à bénéficier de leurs prestations, les allocataires sont désormais tenus au strict respect de deux conditions supplémentaires : 1) adopter une démarche active d’accès ou de retour à l’emploi en échange de la prestation versée ; 2) signer un contrat dans lequel sont mentionnés les principales étapes prévues pour faciliter leur (ré)insertion sur le marché du travail. Il y a, de fait, une double contrainte qui pèsent sur les allocataires car ces derniers sont soumis à deux obligations cumulatives : les chômeurs indemnisés ont une obligation de retour à l’emploi qui s’ajoute à celle de cotisation

de définir l’activation par la responsabilisation comme la manière dont un individu (sans emploi) est, par le biais de mesures actives, rendu responsable de sa situation par rapport au marché du travail.

préalable⁴⁸¹ ; les bénéficiaires de l'aide sociale, quant à eux, sont tenus également de retrouver un emploi, parallèlement à leur devoir d'être à disposition des centres sociaux suppléant leur défaut de contribution au financement des dépenses actives. L'activation s'est donc concrétisée par la concomitance de deux logiques pourtant antagonistes qui, utilisées conjointement, ont favorisé, à partir du milieu-fin des années 1990, l'émergence d'une nouvelle conception dans les politiques de retour à l'emploi : celle d'une responsabilisation contractuelle.

a) Une aide au revenu davantage liée à l'adoption d'une démarche active d'accès/retour à l'emploi

Dans une situation de plein emploi, l'existence d'un chômage volontaire peut être critiquable et, à ce titre, justifier l'exercice d'une activité en échange du versement d'une prestation. Cette option est par contre difficilement soutenable lors de périodes de chômage de masse et d'inadéquation de la structure entre les offres et les demandes d'emploi, ce qui est le cas à l'heure actuelle pour bon nombre de pays de l'Union. Comment faire alors pour assurer le respect d'une obligation de travail, afin de maintenir l'équilibre entre le droit perçu (l'aide au revenu) et le devoir qui lui est lié (l'exercice d'une activité), alors que la mise en œuvre de cette obligation apparaît de toute façon illusoire au regard de la situation du marché du travail ? La faiblesse des créations d'emplois sur le marché du travail ordinaire, conjuguée à une maîtrise des budgets publics qui empêche la création d'emplois dans les secteurs public et d'utilité sociale, ont contraint les pouvoirs publics à redéfinir l'idée d'obligation de travail pour l'adapter aux circonstances actuelles des marchés du travail européens. L'activation ne consiste pas en une obligation de travail « ici et maintenant » mais en une obligation de retour au travail « dans un futur proche ». Celle-ci implique que l'allocataire adopte un comportement actif qui comporte trois dimensions : 1) entreprendre une recherche effective et permanente d'emploi ; 2) accepter les emplois proposés par le service de l'emploi ou de placement et/ou par les services sociaux ; 3) participer aux programmes de réinsertion sur le marché du travail.

1 – La recherche active d'un travail. L'obligation de prouver une recherche active d'emploi a été nettement renforcée. Dans de nombreux pays européens, en effet, l'indemnisation du chômage est aujourd'hui conditionnée à une recherche d'emploi [Sénat, 2004 : 9]. Par exemple, en Irlande, le chômeur est tenu d'inscrire dans un cahier les preuves effectives de ses

⁴⁸¹ La condition d'éligibilité est ainsi renforcée par celle de participation au marché du travail, paradoxe s'il en est puisque l'éligibilité à prestations chômage est précisément assise sur la cotisation préalable qui donne droit à prestations et entérine l'idée d'un état transitoire de non participation au marché du travail.

recherches. Cela peut aussi passer par l'obligation de rédiger des CV, des lettres de candidature, de lire les petites annonces ou encore de s'inscrire auprès d'une agence privée de placement, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. Aux Pays-Bas, les demandeurs d'emploi doivent venir consulter les offres du *CWI* (Centre pour l'emploi et les revenus) au moins deux fois par mois et poser au moins une candidature par semaine. Au Danemark, les chômeurs doivent, dans le délai d'un mois après s'être présentés pour la première fois au service de placement, y retourner pour collecter, dans la base de données nationale des CV, toutes les informations relatives à leur précédent emploi, leur niveau de formation et leurs qualifications. Ces renseignements sont alors vérifiés lors d'un entretien. Enfin, en France, l'attribution de la prestation d'assurance chômage est elle-même conditionnée à une telle adoption de démarche active de recherche d'emploi : pour bénéficier de l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE), il faut en effet, en plus d'être physiquement apte à l'exercice d'un travail, d'être en situation de chômage volontaire, de résider sur le territoire français et d'être inscrit comme demandeur d'emploi âgé de moins de 60 ans, être à la recherche effective et permanente d'un emploi⁴⁸². Cette exigence s'interprète à partir de l'appréciation de l'ensemble des recherches personnelles effectuées et consistant en actes positifs et répétés de recherche d'emploi.

Une recherche active d'emploi implique également très souvent l'obligation de se tenir à disposition des organismes qui gèrent l'indemnisation et/ou le placement des chômeurs, et ce afin de prouver l'adoption d'un comportement actif en justifiant par des preuves matérielles de la réalité de la recherche d'emploi. Le maintien des droits à prestations est en effet très souvent lié à des contacts plus ou moins réguliers des chômeurs avec le SPE (obligation de « pointage », apport de documents, fourniture de renseignements, participation à des séances d'évaluation, à des entretiens et à des réunions d'information collectives) ainsi qu'au respect des consignes et instructions formulées par les conseillers [OCDE, 2000 : 138]. En Grande-Bretagne, les chômeurs bénéficiant de la *Jobseeker's Allowance* (allocation de retour à l'emploi) doivent se présenter, tous les quinze jours, au *Jobcentre* pour évaluer avec un conseiller l'effectivité des démarches entreprises. En Allemagne, la présentation à un entretien de suivi est obligatoire tous les trois mois. En Belgique, il faut aller faire « pointer » sa carte de chômage dans la commune de résidence deux fois par semaine et la présenter à l'organisme de paiement chaque fin de mois. Enfin, en France, les chômeurs convoqués par la direction du travail, les Assedic ou l'ANPE, pour justifier de la réalité de leur recherche d'emploi, doivent présenter les lettres de candidature qu'ils ont envoyées, ainsi que les réponses des employeurs, ou tout autre attestation ou justificatif

⁴⁸² *Source* : Règlement général annexé à la Convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage.

certifiant leur recherche active et permanente d'emploi. La fusion de l'ANPE et des Assedic au sein de Pôle Emploi n'a pas fondamentalement changé la donne puisque les chômeurs doivent toujours, en plus de s'impliquer réellement dans une démarche de retour à l'emploi, être disponibles et se présenter aux convocations de Pôle Emploi⁴⁸³.

La Grande-Bretagne et les Pays-Bas disposent depuis longtemps déjà de critères objectifs de contrôle de la recherche d'emploi. Ainsi, une personne inscrite comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi britanniques doit justifier, sauf motif légitime, de trois démarches par semaine⁴⁸⁴, tandis que tout demandeur d'emploi inscrit auprès des services de l'emploi néerlandais doit, en principe, consulter les offres d'emploi au moins deux fois par mois et présenter au moins une candidature par semaine⁴⁸⁵. Cette tendance est si forte qu'elle a débordé le strict cadre du régime d'assurance chômage pour s'étendre au domaine de l'assistance qui, malgré la diversité des formes qu'elle peut prendre (prestations universelles à tous les citoyens, assurance sociale avec prestations liées au statut d'emploi, prestations sous conditions de ressources), indique que « *in the great majority of countries, there is a work test in operation which usually requires that recipients register as unemployed and established that they are actively looking for work* » [Ditch, 1999 : 130]. C'est ainsi que, déjà en 1997, 75 % de chômeurs finlandais déclaraient être engagés dans une recherche active d'emploi ; ils étaient 61 % en Suède, 40 % au Danemark, 88 % aux Pays-Bas, 47 % en Irlande, 71 % au Royaume-Uni, 75 % en Belgique, 72 % en France, 53 % en Allemagne, 59 % en Autriche, 83 % au Portugal, 74 % en Espagne et 88 % en Italie [Deding, Pedersen, Schmidt, 2004].

2 – L'obligation d'accepter un emploi et/ou de participer à une action de réinsertion sur le marché du travail. Adopter une démarche de recherche effective et permanente d'emploi ne suffit pas à caractériser un comportement qualifié d'« actif ». Pour être considéré comme pleinement inséré dans un parcours « actif » de réinsertion professionnelle, le

⁴⁸³ Les chômeurs ont obligation de se présenter à Pôle Emploi, dès leur entrée dans le système d'assurance chômage, en vue d'une première évaluation personnalisée, mais également tout au long de la durée de leur chômage afin de participer aux entretiens relatifs au suivi de leur parcours de réinsertion. Ils sont, par ailleurs, amenés à devoir se rendre à Pôle Emploi, ou à tout autre organisme participant au SPE, dès lors qu'ils reçoivent une convocation à un entretien quelconque.

⁴⁸⁴ Cette obligation a été rendue plus opérationnelle avec l'institution des *Jobcentre Plus*, qui sont en fait des centres essentiellement orientés vers l'emploi et qui concernent tous les allocataires (pas seulement les chômeurs), relevant d'une fusion des agences locales de l'emploi, des services de gestion de l'indemnisation du chômage et des administrations gérant les prestations sociales familiales.

⁴⁸⁵ En plus de l'obligation de se présenter au *Jobcentre* tous les quinze jours pour justifier les recherches d'emploi effectuées, les chômeurs britanniques doivent expliquer les raisons du refus d'une offre d'emploi ; aux Pays-Bas, depuis le 1^{er} janvier 2004, les chômeurs de plus de 57,5 ans sont eux aussi désormais tenus de rechercher du travail [I. Moreau, 2004].

sans emploi est en effet également tenu d'accepter les emplois qui lui sont proposés et de participer aux programmes de réintégration sur le marché du travail.

Les motifs valables de refus d'une offre. En ce qui concerne l'obligation d'accepter un emploi, ce n'est pas tant l'obligation elle-même qui constitue une nouveauté dans ce domaine, mais la manière dont est interprétée la possibilité de refuser une offre d'emploi. Un chômeur ne peut en effet valablement refuser un emploi que si ce dernier n'est pas « convenable »⁴⁸⁶. Or, la définition de l'emploi convenable a évolué dans un sens de plus en plus restrictif et la tendance actuelle est au resserrement des critères au fur et à mesure de la durée passée dans le système d'indemnisation [Freyssinet, 2000a]. Généralement, trois éléments principaux sont pris en compte pour déterminer si l'emploi offert peut être considéré comme convenable ou non :

- 1) *le salaire proposé* : celui-ci doit être généralement au moins équivalent ou à peine inférieur au salaire perçu lors du dernier emploi ;
- 2) *le type d'emploi* : le travail doit avoir des caractéristiques manifestement similaires à la dernière profession exercée et correspondre aux qualifications et aptitudes professionnelles du demandeur ;
- 3) *la localisation géographique de l'emploi* : la distance entre le domicile et le lieu de travail est limitée à un certain nombre de kilomètres et/ou la durée du trajet ne doit pas dépasser quotidiennement un certain nombre d'heures.

Ces éléments sont cependant interprétés très différemment selon les pays. La tolérance en matière de durée maximale de trajet quotidien domicile-travail est par exemple nettement plus élevée en Belgique qu'au Royaume-Uni (quatre heures contre deux). Aux Pays-bas, un emploi « approprié » peut correspondre à un travail moins bien qualifié et donc moins bien rémunéré⁴⁸⁷.

Après un certain temps passé au chômage, les critères de l'emploi convenable sont considérablement durcis et, très souvent, l'adéquation entre les caractéristiques du dernier emploi exercé et celles de l'emploi offert n'est plus prise en compte. En France, par exemple, « *l'emploi convenable n'est plus défini, comme dans le Code du travail, en référence à la spécialité ou à la formation antérieure du chômeur, mais en référence à ses compétences ou qualifications présentes* » [Freyssinet, 2000a : 25]. Cette

⁴⁸⁶ L'emploi convenable peut prendre des dénominations différentes selon les pays : « acceptable » en Allemagne, « approprié » aux Pays-Bas, « convenable » en Suède et en Belgique, « poste adapté » en Espagne, ... Quel que soit le qualificatif qui lui est attribué, la logique demeure toutefois la même : il s'agit de définir les conditions dans lesquelles un chômeur est tenu d'accepter un emploi et celles où son refus peut être considéré comme admissible.

⁴⁸⁷ Aux Pays-Bas, l'emploi approprié est un terme qui peut s'appliquer à un travail moins qualifié et donc moins bien rémunéré et les salaires proposés peuvent être plus faibles que le montant des allocations chômage (équivalent à 70 % du salaire de référence) par ailleurs cumulables elles avec d'autres aides comme les allocations logement et selon UWV (Unedic hollandaise) la moitié des 180 000 chômeurs indemnisés seraient même prêts à accepter un emploi qui leur rapporterait moins que leurs allocations [I. Moreau, 2004].

nouvelle définition coïncide avec celle retenue à l'heure actuelle en direction des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, puisque ces derniers sont contraints de donner suite à des offres d'emplois qui, quoique conformes à leur PPAE, peuvent davantage correspondre à des capacités professionnelles liées aux acquis ou encore à l'expérience professionnelle qu'être liées à leur niveau de diplôme⁴⁸⁸. Pour les chômeurs espagnols, passé le délai d'un an de perception d'allocations chômage, tout poste proposé est réputé « adapté ». En Irlande, les demandeurs d'emploi doivent accepter de changer de profession au bout de trois mois de chômage. En Allemagne, au bout de six mois, l'emploi est considéré « acceptable » si le salaire net atteint le montant de l'allocation chômage⁴⁸⁹. En Belgique, les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de six mois sont tenus d'accepter tout emploi, quand bien même celui-ci ne correspondrait pas à la formation ou à l'emploi précédent de l'intéressé. C'est également le cas au Royaume-Uni, où les demandeurs d'emploi ont obligation, au bout de 13 semaines de chômage, d'élargir leurs recherches à des emplois ne correspondant pas forcément à leur qualification et leur ancien niveau de rémunération et sont tenus d'accepter un poste dans des zones géographiques de plus en plus éloignées de leur domicile. En Suède, par exemple, les critères de l'emploi convenable ont été renforcés, puisqu'un emploi de 11 à 12 heures par jour est désormais considéré comme convenable pour un célibataire [I. Moreau, 2004]. À noter enfin qu'en Grande-Bretagne, l'emploi convenable n'a même plus de définition « officielle », puisque cette notion a été supprimée à partir de 1989 et a été remplacée par celle de « raison valable » de refuser une offre d'emploi [Lefresne, 1997 : 9]. Les motifs légitimes de refus sont alors appréciés discrétionnairement par des fonctionnaires indépendants (*Adjudication Officer*) qui se prononcent au cas par cas [Freyssinet, 2000a : 21].

L'inscription à un programme actif du marché du travail. La recherche active d'emploi et l'obligation d'accepter tout emploi convenable sont les traits les plus visibles de l'accentuation des contraintes pesant sur les allocataires. Pourtant, l'obligation de participer à des programmes agréés d'insertion professionnelle (et sociale) constitue certainement le volet le plus novateur en la matière. Bien que le nombre de nouveaux entrants chaque année dans des programmes actifs

⁴⁸⁸ Le risque est alors, pour certains chômeurs, de se retrouver à devoir opter pour un travail dont le niveau de qualification requis pour l'exercer se situe en dessous du niveau de qualification que confère le diplôme obtenu et ainsi de subir, en raison d'antécédents professionnels marqués par des parcours d'emplois « dévalorisés », un phénomène de déclassement perpétuel dans l'emploi que ne vient pas corriger le contenu de leur PPAE.

⁴⁸⁹ En Allemagne, la notion d'emploi ne dépend plus de la nature du poste proposé mais de l'écart entre niveau d'allocations chômage et niveau de rémunération offert et ce niveau est jugé acceptable lorsque le salaire proposé est, pendant les trois premiers mois de chômage, inférieur jusqu'à 20 % du dernier salaire, puis 30 % jusqu'au sixième mois, enfin passé 6 mois, toute rémunération équivalente à l'allocation perçue, soit 60 % du dernier salaire net) et depuis le 1^{er} janvier 2003 l'éloignement géographique du lieu d'exercice de l'activité ne constitue plus un motif valable de refus [I. Moreau, 2004].

du marché du travail a globalement tendance à décroître ou, au mieux, à se maintenir⁴⁹⁰, ces programmes occupent néanmoins à l'heure actuelle une place importante dans l'ensemble des mesures de retour à l'emploi. L'originalité de ce type de dispositif réside surtout dans le fait que la réinsertion dans l'emploi est appréhendée dans une perspective d'amélioration de l'employabilité du demandeur d'emploi, notamment par des mesures d'accompagnement (soutien, orientation, conseil,...) et des propositions de participation à des actions de formation et de réintégration sur le marché du travail via les contrats aidés.

En Grande-Bretagne, par exemple, depuis 1998, les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans au chômage depuis plus de six mois et ceux de plus de 25 ans au chômage depuis au moins 18 mois sont tenus de participer aux programmes de *New Deal*. Ce dispositif reprend, quelque part, le modèle *Uppsala*, sorte de *workfare* suédois, de *welfare to work* expérimental exposant un certain nombre de conditions à respecter sous peine de sanctions telles que les tests de conditions de ressources, les visites fréquentes obligatoires à l'office municipal d'aide sociale, enfin les efforts demandés pour trouver un emploi rémunéré [Hort, 2001]. Ce modèle a également inspiré la réforme du marché du travail danois en 1994 qui introduit un système de prestations à deux phases (une phase passive de quatre ans puis une phase active de trois ans), réforme également marquée par l'introduction des plans d'action individualisés, la décentralisation de la mise en œuvre des programmes (SPE régionaux), la fin du principe du carrousel (principe selon lequel l'emploi subventionné peut donner droit à prolongation de la période de droits aux allocations chômage), enfin la réduction de la durée de la période passive à deux ans en 1996 puis à un an en 1999 [Kongshøj Madsen, 2002]. En France, les allocataires de prestations d'assurance chômage ne peuvent bénéficier des mesures d'accompagnement contenues dans leur Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) que s'ils s'impliquent concrètement dans les actions de formation définies avec leur conseiller⁴⁹¹.

b) La contractualisation des rapports entre l'allocataire et les services sociaux ou de l'emploi

Un autre fait marquant de la transformation des politiques de retour à l'emploi est l'avènement de la contractualisation des rapports entre l'allocataire et les services sociaux ou de l'emploi. La contractualisation s'inscrit dans une logique de construction d'un parcours

⁴⁹⁰ Sur la période 1991-2000, la part (en % de la population active) de nouveaux entrants dans les dispositifs « formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi » et « mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés » n'a crû qu'au Danemark, où elle est passée de 3,1 % à 7,8 % (Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 1996, 2003 ; calculs de l'auteur).

⁴⁹¹ Source : site Internet de Pôle Emploi (<http://www.pole-emploi.fr/accueil/>)

personnalisé de réintégration sur le marché du travail marqué par un ensemble d'obligations formelles sous-tendues par des sanctions. Cette vision contractualiste, propre au *workfare*, considère que le recours au contrat se justifie au motif que les bénéficiaires de l'aide sociale ne se comporteraient pas spontanément de façon civique [Barbier, 1997b: 19]. L'émergence d'une telle relation contractuelle en Europe, caractérisée par la réarticulation des deux logiques incitatives et coercitives, rend de plus en plus inopérante la distinction traditionnelle entre incitations et obligations-sanctions ; elle conduit par ailleurs à accentuer encore un peu plus le retrait de l'État social.

1 – L'objectivation des sanctions par l'explicitation d'obligations formelles. Afin de rendre effective l'adoption d'une démarche active de retour à l'emploi, les pouvoirs publics procèdent de plus en plus à l'élaboration, la signature et la mise en œuvre de ce que l'on pourrait appeler un « Plan Individualisé de Retour à l'Emploi »⁴⁹². Produit de la co-signature entre l'allocataire et les services sociaux ou de l'emploi, ce contrat indique de manière très précise les obligations respectives des deux parties : en échange des services offerts par l'autorité chargée du placement et/ou de l'indemnisation (soutien, conseil, suivi, orientation,...), l'allocataire s'engage à participer à toute action de (ré)insertion professionnelle, ainsi qu'à rechercher activement du travail et accepter tout emploi convenable. Ainsi, en Grande-Bretagne, la signature du *Jobseeker's Agreement* est obligatoire dès l'entrée au chômage [I. Moreau, 2004], notamment parce que le versement de la *Jobseeker's Allowance* est conditionné à l'adoption de cet « accord ». Une même tendance est perceptible en France où, depuis la réforme de l'assurance chômage de 2001, tous les demandeurs d'emploi qui souhaitent bénéficier de prestations d'assurance chômage doivent dorénavant avoir préalablement signé le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE).

En Scandinavie, par exemple, l'aide à la recherche d'emploi s'effectue via des plans d'action individualisés (PAI), pilotée par les agences de l'emploi, plans qui servent à clarifier les droits et les devoirs des chômeurs au regard de l'activation et fixent des obligations aux autorités de faire des offres aux chômeurs avec l'objectif d'améliorer la qualité de l'activation en la personnalisant ; les chômeurs élaborent ainsi leurs projets en collaboration avec les travailleurs sociaux et les plans contiennent des informations sur les compétences et les objectifs professionnels ainsi qu'un accord sur les étapes à suivre pour rechercher un emploi et participer aux programmes d'activation [Kvist, 2003 : 209]. Le Danemark est le premier pays à avoir instaurer un PAI en

⁴⁹² Il s'agit du « Plan d'Aide au Retour à l'Emploi » en France, de l'*Individuel handlingsplan* au Danemark, du *Jobseeker's Agreement* au Royaume-Uni, de l'« Accord de coopération » en Belgique, de l'*Individuell handlingsplan* en Suède, du *Compromiso de actividad* en Espagne, du *Plano pessoal de emprego* au Portugal, de l'*Eingliederungsvereinbarung* en Allemagne,...

1994, suivi par la Finlande qui a mis en place en 1998 un plan de recherche d'emploi⁴⁹³, devenu obligatoire en 2002 avec, à la clef, la suppression des droits à l'assurance chômage en cas de refus de signature ; enfin la Suède en a également institué un en 2001 et aujourd'hui tout chômeur ne peut recevoir sa prestation que s'il bénéficie d'un PAI dans les trois mois suivant son entrée au chômage [Kvist, 2003].

Les PAI visent à stimuler les compétences et intensifier la recherche d'emploi et donc réduire l'incitation à ne pas travailler, ils permettent ainsi de mieux cibler les politiques actives de l'emploi, mais « *malgré leur aspect contractuel, néanmoins, les plans d'action individuels peuvent être considérés comme coercitifs, dans la mesure où les pouvoirs publics et les demandeurs ne sont pas sur un pied d'égalité : en général, les demandeurs paient plus lourdement le non-respect des plans d'action individuels et ils ont peu la possibilité de faire appel des décisions* » [Kvist, 2003 : 211]. Par ailleurs, initialement dévolus aux chômeurs indemnisés, les PAI se sont étendus aux demandeurs d'aide sociale et aux individus en arrêt maladie ou aux titulaires de pension invalidité et aux immigrés. C'est ainsi qu'au Danemark, depuis 1997, les municipalités ont l'obligation d'élaborer des plans de suivi avec des personnes en arrêt maladie puis pour les demandeurs d'aide sociale depuis 1998 [Kvist, 2003].

Si les mesures évoquées ci-dessus concernent principalement les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance, les bénéficiaires de l'assistance ou de minima sociaux n'ont pas été oubliés non plus. Sans trop entrer ici dans les détails des législations nationales en la matière, l'idée à retenir toutefois est que les obligations pesant sur la catégorie des chômeurs assurés ont vocation à s'appliquer de plus en plus à l'ensemble des personnes sans emploi bénéficiaires de prestations sociales (chômeurs indemnisés par le régime d'assistance, bénéficiaires du revenu minimum, bénéficiaires de toute allocation de l'aide sociale,...). Il en est ainsi, par exemple, au Danemark, où la loi du 10 juin 2003 sur « l'engagement actif en faveur de l'emploi » a abrogé la distinction, auparavant à l'œuvre, entre les mesures destinées à faciliter la reprise d'un emploi réservées aux chômeurs assurés et celles applicables aux chômeurs bénéficiaires de l'aide sociale : de fait, les seconds sont dorénavant astreints aux mêmes obligations que les premiers, notamment à l'obligation d'inscription à l'agence locale de l'emploi (AF)⁴⁹⁴. La même tendance est à l'œuvre en France depuis l'instauration du Revenu de Solidarité Active (RSA), entré en vigueur le 1^{er} juin

⁴⁹³ Ce plan est instauré dans les cinq premiers mois de chômage avec deux nouveaux éléments en 2001, à savoir un test d'évaluation des savoirs utilisé pour mettre en évidence les compétences réelles du chômeur et des entretiens tous les six mois dans le but de réviser le plan.

⁴⁹⁴ Il est à noter également que les procédures d'information réciproque entre les caisses d'assurance chômage et les agences locales de l'AF s'appliquent maintenant aux relations entre les communes et les agences locales de l'AF.

2009, en remplacement du RMI, de l'Allocation de Parent Isolé⁴⁹⁵ (API) et de différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Bien que le RSA offre un ensemble de mesures favorables à son bénéficiaire⁴⁹⁶, il s'inscrit cependant dans une optique affichée d'intensification des obligations que ce dernier doit remplir en échange. L'absence d'exercice d'un travail conduit en effet le bénéficiaire du RSA à être tenu de s'inscrire à Pôle Emploi et à devoir s'engager dans un parcours d'insertion afin d'améliorer sa situation vis-à-vis du marché du travail⁴⁹⁷. Même si la condition de participation à un parcours de retour à l'emploi constituait déjà une obligation légale contenue dans le RMI au travers de la signature du Contrat d'Insertion, cette disposition n'a été, dans les faits, que trop peu appliquée. L'inscription à Pôle Emploi représente, quant à elle, la réelle nouveauté puisque cette obligation ne figurait pas dans l'ancien dispositif du RMI, ni même dans le cadre du Revenu Minimum d'Activité (RMA)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ L'API était une allocation attribuée au parent veuf(ve), divorcé(e), séparé(e) ou célibataire ne vivant pas maritalement et assumant seul(e) la charge d'un ou plusieurs enfants ou aux femmes enceintes aux revenus modestes, versée dès le mois de la demande et jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait trois ans (elle était allouée pendant 12 mois dès lors que tous les enfants dépassaient l'âge de trois ans). Le montant de l'API était égal à la différence entre le maximum de cette allocation et le total des ressources du parent. Cette prestation fonctionnait globalement comme le RMI (hormis pour le montant qui était plus favorable que le RMI), car il s'agissait d'une prestation forfaitaire et différentielle visant à garantir un revenu minimum aux parents isolés, gérée par les CAF, calculée en tenant compte de l'ensemble des ressources du parent et réexaminée, tous les trimestres, en fonction de la situation de l'allocataire en prenant en considération ses revenus du trimestre précédent.

⁴⁹⁶ Le RSA a été mis en place dans un quadruple objectif : 1) il complète les revenus du travail de ceux qui en ont réellement besoin et, à ce titre, peut être attribué, sous conditions de ressources et de situation familiale, à des personnes ne bénéficiant d'aucune prestation mais dont le salaire est limité ; 2) il encourage l'activité professionnelle grâce à l'octroi d'un complément de revenus permettant à son bénéficiaire de gagner plus que ses seules prestations ; 3) il sert également à lutter contre l'exclusion, en posant un seul interlocuteur qui suit l'ensemble du dossier du bénéficiaire, qui l'accompagne dans sa démarche de recherche d'emploi et informe ce dernier sur les aides dont il peut avoir droit pour faciliter sa reprise d'activité ; 4) enfin, il conduit à simplifier les minima sociaux par l'octroi d'une seule et même aide (au lieu de plusieurs aides séparées) intégrant diverses prestations sociales et qui demeure stable tant que la situation de son bénéficiaire ne change pas (*Source* : <http://www.rsa.gouv.fr/>).

⁴⁹⁷ Cette double condition, d'inscription à Pôle Emploi et d'engagement dans un parcours d'insertion, est également valable pour les personnes qui travaillent et perçoivent des revenus mensuels inférieurs à 500 euros (les personnes qui travaillent avec des revenus supérieurs à 500 euros par mois ne sont, quant à elles, pas assujetties à ces obligations).

⁴⁹⁸ Introduit en France en 2004, le RMA est un dispositif institué, au départ, en vue de « faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi » (art. 43, Titre II, de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité). Proposé initialement dans le cadre du contrat d'insertion conclu par les personnes au RMI depuis au moins deux ans, le CI-RMA (contrat d'insertion-revenu minimum d'activité) a été étendu aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation adulte handicapé (AAH) et, depuis le 1^{er} juin 2009, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Il consiste en un contrat de travail à durée déterminée ou un contrat de travail temporaire (parfois en un contrat à durée indéterminée), à temps partiel (20 heures par semaine) ou à temps plein, d'une durée initiale de 6 mois minimum (trois mois pour certains bénéficiaires), renouvelable deux fois dans la limite de 18 mois. Ce contrat peut être conclu par tout employeur (exception faite des services de l'État et départementaux) qui doit, avant l'embauche, signer une convention avec Pôle Emploi (ou un organisme participant au SPE) ou le Conseil général et qui bénéficie, pour chaque contrat, d'une aide spécifique du département et de l'État, forfaitairement fixée au montant mensuel du RMI pour une personne seule. L'employeur paie alors au salarié embauché uniquement la différence entre le montant du RMI et le salaire. Le bénéficiaire, de son côté, perçoit un revenu dont le montant est au moins égal au SMIC horaire que multiplie le nombre d'heures de travail effectuées. Dans tous les cas, l'inscription sur la liste des

La contractualisation des rapports entre le chômeur et les services compétents donne un contenu formel à l'ensemble des obligations pesant sur le bénéficiaire de prestations de chômage et d'aide sociale et réhabilite l'idée d'une réciprocité des droits et des devoirs entre l'individu et la collectivité. Avec le contrat, l'allocataire ne peut donc plus échapper aux devoirs qu'il doit remplir en échange du versement de ses prestations, qui implique une acceptation tacite des sanctions applicables en cas de manquement au respect de l'une de ses obligations. Le caractère formel du contrat rend donc explicite des obligations qui n'étaient jusqu'à présent énoncées que de manière informelle.

2 – Une pratique qui aboutit finalement à un effacement de la frontière entre incitations et obligations et à effriter les fondements de l'État social. Avec la contractualisation, les incitations au travail sont instrumentalisées, puisque pour en bénéficier, il est convenu que les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale doivent dorénavant signer ce « contrat de retour à l'emploi » et répondre aux exigences qui y sont formulées. L'articulation des opportunités offertes (mesures de soutien et d'accompagnement qui sont censées, à terme, encourager la reprise d'un emploi) avec des obligations accrues conduit à un effacement progressif de la frontière entre les dispositifs incitatifs et les mesures coercitives. Or, dans la mesure où l'État social « *pose le primat du statut et de l'intérêt général* » [Ramaux, 2003 : 238], le développement des procédures contractuelles, qui aboutissent à individualiser les situations, participent de la remise en cause des fondements sur lesquels celui-ci repose. Ainsi, la remise en cause de la frontière entre incitations et obligations participe-t-elle elle-même à un effritement de l'un des fondements de l'État social.

2. Les effets d'un renforcement des sanctions

L'adoption d'une démarche active d'accès ou de retour à l'emploi est assurée par l'imposition de sanctions en cas de manquement au respect d'une des obligations, lesquelles sont rendues notamment explicites via la signature entre l'allocataire et les services sociaux et de l'emploi du fameux « Plan Individualisé de Retour à l'Emploi » dont nous venons de faire mention. Si les sanctions appliquées diffèrent fortement de celles prévues par les textes – en ce sens qu'elles ne sont pas toujours appliquées au pied de la lettre –, l'inflation du nombre de

demandeurs d'emploi n'est pas une condition préalable à la conclusion d'un CI-RMA et ne constitue donc pas une obligation pour continuer à bénéficier de ses prestations.

réductions, suspensions ou suppressions d'allocations et de radiations du système d'indemnisation ces dernières années corrobore cependant l'idée d'un renforcement global des sanctions dans l'UE. L'accent mis sur cette dimension punitive traduit bien l'idée d'un engagement de la plupart des pays de l'UE sur la voie du *workfare* et, de fait, de SNPS optent résolument pour un régime libéral d'activation.

a) Les sanctions prévues et les sanctions effectivement appliquées

Tout demandeur d'emploi, nous venons de le voir, est astreint au respect d'un certain nombre d'obligations en échange de son droit à indemnisation. Lorsqu'il déroge à cette règle fondamentale, il encoure alors des sanctions. Celles-ci varient cependant considérablement d'un pays à l'autre, mais également en fonction du type d'obligation posée et du nombre de manquements consécutifs.

1 – Les cas où le comportement adopté justifie une sanction. Pour continuer à bénéficier de ses prestations, l'intéressé est tenu de se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle définies par la législation nationale en vigueur. Les dispositions prévues par les textes portent pour l'essentiel sur l'obligation d'adopter une démarche active d'accès ou de retour à l'emploi. Cette condition est réputée non remplie lorsqu'il y a carence manifeste de recherche effective et permanente d'emploi ou lorsque les actions entreprises dans cette direction sont considérées comme insuffisantes, ainsi qu'en cas de refus d'acceptation des emplois convenables proposés ou de participer à une action de formation ou à toute mesure d'accompagnement prescrite par les services sociaux ou de l'emploi. Mais d'autres types de comportements sont susceptibles d'être sanctionnés, tels que la non présentation aux convocations des services sociaux ou de l'emploi, la non communication d'un changement de situation personnelle ou encore lorsqu'il y a insuffisance en matière d'efforts de reclassement. Par exemple, en France, l'absence non justifiée – c'est-à-dire le défaut de présentation sans motif légitime – d'un demandeur d'emploi indemnisé à une convocation adressée par un organisme du SPE conduit Pôle Emploi à suspendre, à titre conservatoire, le versement de l'ARE à son bénéficiaire et peut même mettre fin au soutien apporté par ces organismes dans l'aide et le suivi du parcours de retour à l'emploi du demandeur durant toute la durée de sa période de chômage⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ *Source* : site Internet de Pôle Emploi (<http://www.pole-emploi.fr/accueil/>)

Certains pays sanctionnent également l'inscription tardive sur la liste des demandeurs d'emploi ou la présentation de ces derniers en dehors du délai imparti pour formuler leur demande d'allocations. En Allemagne, le chômeur doit s'inscrire auprès de l'agence pour l'emploi (*Agentur für Arbeit*) dès qu'il a connaissance de la date de sa fin de contrat de travail, sous peine de voir ses allocations réduites au prorata du nombre de jours de retard écoulés⁵⁰⁰. Aux Pays-Bas, le montant de l'allocation chômage est amputé dès lors que la demande d'allocations a été présentée au-delà du terme de la semaine qui suit le premier jour de chômage⁵⁰¹. Pour toutes les catégories d'infraction visées par les textes relatifs à la réglementation du chômage, la vérification du respect scrupuleux des procédures à suivre par les demandeurs d'emploi incombe généralement aux agents des services de placement ou à ceux des services d'indemnisation, mais la sanction peut émaner d'une autorité qui n'exerce pas nécessairement cette fonction de contrôle.

2 – La durée et la sévérité des sanctions stipulées par les textes. Les sanctions auxquelles s'expose tout demandeur d'emploi en cas d'effort insuffisant de recherche d'emploi de sa part et lorsqu'il refuse un emploi convenable ou refuse d'entrer dans un programme actif du marché du travail sont aggravées quand celui-ci commet un nouveau manquement à l'une de ses obligations.

Les sanctions en cas de manque avéré d'effort de recherche d'emploi et lors d'un refus d'un emploi convenable ou de s'inscrire dans un programme actif du marché du travail. Le premier refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un programme actif du marché du travail entraîne théoriquement l'exclusion directe du bénéficiaire à prestations chômage en France et en Espagne, et il occasionne une suspension de droits de 26 à 52 semaines en Belgique [Grubb, 2000 : 181], de 3 mois en Espagne, jusqu'à 9 semaines en Irlande et jusqu'à 26 semaines en Grande-Bretagne. En Allemagne, le refus d'un emploi « acceptable », la non présentation à une formation ou à un entretien de suivi (tous les trois mois) ou encore une recherche insuffisante occasionnent la suspension du versement des allocations respectivement pendant treize, six et douze semaines : il y a en effet suspension du versement des allocations chômage lors d'un refus d'un emploi acceptable (13 semaines de suspension), de la non présentation à une formation ou à un entretien de suivi (6 semaines) ou

⁵⁰⁰ Le demandeur d'emploi doit même, si possible, anticiper son inscription à l'*Agentur für Arbeit* 3 mois avant l'échéance de son contrat de travail. Chaque jour de retard entraîne alors une baisse de son allocation (7 €, 35 € ou 50 € par jour de retard, dans la limite de 30 jours de pénalités et de la moitié du montant de l'allocation normalement due, en sachant que l'allocation est calculée à partir du montant du salaire hebdomadaire brut de référence de l'intéressé).

⁵⁰¹ Toute demande présentée hors délai se traduit par une réduction, pendant une durée de 16 semaines, de 20 % du montant de l'allocation (10 % lorsque certaines conditions particulières le justifient), puis de 30 % si l'auteur récidive dans le délai des 2 ans qui suivent.

une recherche insuffisante de travail (12 semaines), tandis qu'en Suède, le premier refus d'un emploi convenable, d'un programme de formation ou l'adoption d'un comportement faisant échouer l'embauche entraîne la réduction de son allocation de 25 % pendant 40 jours [I. Moreau, 2004].

Aux Pays-Bas, la sanction est proportionnelle au nombre d'heures de l'emploi refusé, de sorte que la réduction du montant des allocations peut être totale lorsque l'emploi trouvé est à temps plein. Enfin, l'Italie, tout comme le Luxembourg, sanctionne le demandeur d'emploi en mettant fin à ses droits. L'Espagne et les Pays-Bas se singularisent par ailleurs par une législation qui fait mention de catégories hiérarchiques de sanctions selon la gravité des infractions commises. En Espagne, par exemple, la durée d'interruption des droits est liée au degré de l'infraction : ainsi, la suspension des droits est d'un mois pour les infractions légères, de trois mois pour les infractions graves et de six mois pour les infractions lourdes, avec éventuellement une exclusion du bénéficiaire des prestations de sécurité sociale et de la participation à des mesures d'aide au retour à l'emploi pendant un an⁵⁰². Les Pays-Bas ont eux aussi adopté cette méthode de classification des sanctions en fonction du degré de leur gravité, en réservant les sanctions relevant de la 5^{ème} catégorie (la plus élevée parmi les cinq catégories de sanctions prévues) aux infractions les plus graves⁵⁰³.

En Scandinavie aussi, les obligations ont également été renforcées pour les demandeurs d'emploi depuis les années 90⁵⁰⁴, avec notamment l'exigence d'une plus grande mobilité demandée et des sanctions plus sévères [Kvist, 2003]. Par exemple, au Danemark, alors qu'elles étaient encore faibles en 1990, les obligations sont très importantes aujourd'hui : il y a en effet eu l'introduction de la fin de la distinction entre période de contact et période d'activation ainsi que l'augmentation des obligations de mobilité professionnelle et géographique. En Finlande, les obligations, peu importantes pendant les années 90 (période de sanctions de six mois si refus d'une offre d'emploi ou d'un programme d'activation, quel que soit le nombre de refus), sont devenues plus strictes à partir de 1998 (sanctions de deux mois en cas de refus d'offre d'emploi et

⁵⁰² Est considérée comme une infraction légère, par exemple, la non présentation aux convocations de l'agence pour l'emploi (*Instituto Nacional de Empleo*), alors que le refus d'un emploi convenable constitue déjà une infraction grave et que le cumul des allocations chômage avec l'exercice d'une activité professionnelle autre qu'une activité salariée à temps partiel relève de la catégorie des infractions lourdes.

⁵⁰³ Cette particularité existe également en Suisse, où une distinction est faite entre infractions légères, occasionnant une suspension des droits pendant 1 à 15 jours, infractions moyennes entraînant une suspension des droits pendant 16 à 30 jours, et infractions graves qui conduisent à une suspension des droits pendant 31 à 60 jours.

⁵⁰⁴ Sauf en Norvège, où il n'y a pas eu de profondes modifications, notamment de la période de sanctions, car celles-ci étaient déjà très fortes.

entre zéro et deux mois en cas de refus d'activation)⁵⁰⁵. Enfin, en Suède, la participation dans un programme d'activation, qui était comptée comme travail jusqu'en 2001 et qui permettait de bénéficier de nouvelles périodes de prestations chômage, ne l'est plus. Ce mouvement d'intensification des obligations a été initié dès 1996 avec le durcissement des règles en matière d'acceptation d'offre d'emploi et d'activation, avec notamment le triplement de la période de sanctions, ainsi que le renforcement de l'obligation de mobilité professionnelle et géographique – pourtant déjà fortes – et une possibilité de recherche d'emplois ciblés limitée aux cent premiers jours de la période de chômage.

L'aggravation des sanctions en cas de récidive. Dans la plupart des États de l'UE, la récidive entraîne une aggravation de la sanction – sauf, bien évidemment, dans ceux où la sanction maximale est appliquée dès le premier manquement. Ainsi, en Espagne, alors que le premier refus d'un emploi convenable se solde par une suspension des droits pendant 3 mois, cette suspension est portée à 6 mois lors du deuxième et un troisième refus provoque l'extinction des droits. En Allemagne, le demandeur d'emploi est radié des listes – et ses droits donc totalement supprimés – à partir du moment où ce dernier a fait l'objet de plusieurs mesures de suspensions dont la durée cumulée équivaut à au moins 21 semaines, et ce quels que soient les motifs des différentes suspensions - 21 semaines de suspension cumulées entraîne en effet la perte du statut de demandeur d'emploi [I. Moreau, 2004].

Par ailleurs, en Suède, le refus d'un emploi « convenable » ou de la participation à un programme de formation et l'adoption d'un comportement de nature à faire échouer l'embauche, se soldent, au bout de trois fois, par la suppression définitive du droit à allocations. Lors d'un second refus d'un emploi convenable, d'un programme de formation ou l'adoption d'un comportement propice à faire échouer l'embauche, le chômeur suédois voit en effet ses allocations chômage diminuer de moitié pendant 40 jours et suppression totale de son indemnisation lors du troisième refus [I. Moreau, 2004]. Théoriquement, dès le second refus, l'exclusion est prononcée de plein droit au Danemark mais également en Belgique. Au Royaume-Uni, enfin, la non participation à un programme actif du marché du travail conduit à une sanction dont la durée passe de deux à quatre semaines entre le premier et le second refus. Au Danemark, il y a suppression des prestations à partir du second refus d'emploi ou d'activation et en Finlande,

⁵⁰⁵ Il faut également mentionner la perte de deux mois d'indemnisation lorsque le chômeur travaille moins de six mois au cours des six derniers mois ou s'il refuse d'un emploi ou une formation qui lui correspond, ainsi que l'accroissement des obligations de mobilité, légitimée par une plus grande variété d'allocations de mobilité versées pour couvrir les coûts de déplacement, l'installation et la formation.

le second refus entraîne la possible exclusion permanente du régime d'indemnisation, à laquelle s'ajoutent des sanctions de deux mois [Kvist, 2003].

Tableau 12 : La durée des sanctions en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un programme actif du marché du travail (PAMT)

	1 ^{er} refus	2 ^{ème} refus	3 ^{ème} refus
Pays de l'UE			
Allemagne	12 semaines	Exclusion	
Belgique	26-52 semaines	Exclusion	
Danemark	1 semaine (emploi) Exclusion (PAMT)	Exclusion	
Espagne	Exclusion		
Finlande	2 mois (emploi) 0-2 mois (PAMT)	2 mois ou exclusion	2 mois ou exclusion
France	Exclusion temporaire ou définitive	Exclusion temporaire ou définitive	Exclusion temporaire ou définitive
République tchèque	3 mois	(Exclusion)	
Royaume-Uni	1-26 semaines (emploi) 2 semaines (PAMT)	1-26 semaines (emploi) 4 semaines (PAMT)	1-26 semaines (emploi) 4 semaines (PAMT)
Pays européens hors UE			
Norvège	8 semaines	12 semaines	26 semaines
Suisse	6-12 semaines	6-12 semaines ou exclusion	6-12 semaines ou exclusion

Source : repris et adapté de Grubb [2000 : 181]

Dans la plupart des cas, les textes prévoient une liste de sanctions et donnent des directives pour leur application, laissant aux autorités compétentes le soin de déterminer la sanction la plus appropriée à chaque situation. Ce qui explique que les sanctions mises en œuvre peuvent fortement différer de celles énumérées par les textes et que la sévérité de certaines dispositions nationales comparativement à celles d'autres pays apparaissent alors toute relative au regard de leur effectivité réelle. Certains pays apparemment sévères sur le plan légal n'appliquent finalement que peu les mesures prescrites alors que, dans le même temps, d'autres pays, apparemment moins sévères, n'hésitent pas à sanctionner assez lourdement. Dans les faits, les sanctions réellement encourues par les allocataires restent en deçà de ce qui est énoncé dans les textes. Au regard des statistiques disponibles sur le nombre de sanctions appliquées, on dénote une tendance globale en UE à une certaine propension à la compréhension et à la docilité. En 1997-1998, le taux de

sanctions annuelles par stock moyen de demandeurs d'indemnisation chômage au motif d'une recherche insuffisante d'emploi ou d'un refus d'un emploi proposé ou d'entrer dans un programme actif du marché du travail s'établit en effet seulement à 1,14 pour l'Allemagne, et à 4,2 pour la Belgique et 4,3 pour le Danemark ; par contre, il atteint 10,2 pour la Finlande et 10,3 au Royaume-Uni [cf. le tableau 13, ci-dessous].

En Allemagne, 1,3 millions de chômeurs ont été rayés des listes entre janvier et octobre 2003, soit 215 000 de plus que pendant la même période en 2002 [I. Moreau, 2004 : 33]. En 2002, plus de 30 000 demandeurs d'emploi britanniques ont été radiés des listes parce qu'ils ont refusé de répondre aux exigences du programme de *New Deal* [I. Moreau, 2004]. Par ailleurs, au Royaume-Uni, un accord de performances annuelles (*Annual Performance Agreement*), qui inscrit des objectifs en matière de suspension et de disqualification des prestataires, est imposée au personnel de chaque centre d'emploi, le dotant d'objectifs précis en matière de contrôle de la fraude, de l'abus et de non respect des obligations. Or, deux ans après l'instauration de cet accord en 1994, le nombre de sanctions pour motif de non recherche active d'emploi a quasiment triplé alors que le nombre de chômeur a diminué de 500 000 sur la même période et les sanctions en raison de refus ou d'abandon de programme auraient doublé sur cette période [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 93].

**Tableau 13 : Les sanctions annuelles en pourcentage
du volume moyen de demandes d'indemnisation**

	Pays de l'UE					Pays européens hors de l'UE		
	Allemagne (1997)	Belgique (1997)	Danemark (1997)	Finlande (1997)	République tchèque (1997)	Royaume- Uni (1997- 1998)	Norvège (1998)	Suisse (1996)
Sanctions liées au comportement pendant la période d'indemnisation	1,14	4,20	4,30	10,19	14,70	10,30	10,84	38,49
Critères de comportement	1,14	0,78	2,12	10,19		5,52	7,32	38,49
Refus d'un emploi	0,64	0,02	0,57	2,69		1,23	5,01	13,23
Refus d'inscription dans un PAMT ou dans un plan d'action correspondant	0,5	0,76	1,55	7,50		2,21	2,31	
Insuffisance de preuves de la recherche d'emploi						2,08		25,26
Infractions administratives		3,42	2,18			4,78	3,52	
Autres motifs d'exclusion		4,12						

Source : repris et adapté de Grubb [2000 : 183]

Le renforcement de la sévérité des sanctions en cas de manquement aux obligations est manifeste depuis le milieu des années 90 au Danemark. Ce regain d'intérêt pour la dimension punitive s'est accompagné également d'une réduction du niveau des prestations sociales, le taux moyen de remplacement étant passé de près de 90 % à 70 % à la fin des années 90. Replacées dans le cadre de la relation d'échange mutuel évoqué ci-dessus, ces restrictions se justifient au motif que les efforts accrus entrepris par la collectivité et le soutien toujours très actif et permanent de l'État pour fournir aux sans emploi une gamme étendue de services sociaux complémentaires aux dispositifs d'accès à une formation qualifiante légitimement, en retour, un effort accru de la part du bénéficiaire de ces mesures. La crainte de l'application effective de sanctions et le risque de la perte de pouvoir d'achat induite par la diminution du niveau des prestations sociales doivent en effet favoriser l'adoption d'un comportement responsable et l'inscription de l'allocataire dans une telle démarche.

b) Glissement des SNPS vers un régime libéral et institution d'un workfare « à l'européenne »

La mise en place de politiques sociales et de l'emploi activées sur le mode libéral confirme l'idée selon laquelle les mesures de retour à l'emploi s'inspirent de plus en plus, en Europe, de la pratique du *workfare* anglo-américain. Bien qu'il ne prenne pas exactement les mêmes traits qu'aux États-Unis, le *workfare* européen tend en effet à s'en approcher progressivement et aboutit à instituer une responsabilisation des sans emploi marquée par la contractualisation de leur relation à l'État et une plus grande précarisation de leur situation vis-à-vis du marché du travail.

1 – Une activation libérale des politiques sociales et de l'emploi... L'activation, nous n'avons cessé de l'affirmer tout au long de notre propos, n'est pas un phénomène récent : c'est bel et bien, au contraire, la tendance lourde définissant la mutation de l'ensemble des SNPS depuis vingt ans et indiquant l'avènement de politiques sociales et de l'emploi actives. Si, par ailleurs, cette activation a conservé, jusqu'à aujourd'hui, des caractéristiques propres à la nature de chaque modèle de protection sociale, la nouveauté – et c'est le point important à retenir – est qu'elle prend, actuellement, de plus en plus une forme libérale. Les politiques de retour à l'emploi sont en effet désormais marquées par un mouvement de convergence vers le régime libéral qui met sensiblement à mal le modèle démocrate de protection sociale et qui se traduit par le choix d'un type de flexicurité capable de répondre à l'exigence d'un degré plus élevé de cohérence institutionnelle des SNPS.

Convergence vers le régime libéral et mise à mal du modèle démocrate de protection sociale. Les objectifs d'une politique publique, quelle qu'elle soit, sont fixés en référence à un ensemble de principes sous-jacents avec lesquels ils doivent faire corps, sous peine d'aboutir sinon à rompre le précaire équilibre institutionnel que permet l'articulation harmonieuse entre principes et objectifs. Dès lors, tout changement de visée d'un système conduit à remettre en cause les principes idéologiques, politiques et normatifs qui sous-tendent ses grandes orientations et, *a fortiori*, sa finalité. Via ce processus, caractérisé par la désarticulation entre le niveau systémique principiel et le niveau systémique téléonomique, les pays appartenant à un MCI peuvent, de fait, basculer vers un autre MCI, autrement dit passer à une nouvelle forme structurelle et ainsi être conduits à sortir d'un régime pour en adopter un autre.

Le constat d'une relative permanence des spécificités nationales doit donc être contrebalancé par la perspective d'un scénario où la diffusion de l'idéologie et de la culture libérales dans toute l'Europe génère un processus de rapprochement vers le bas des modèles de

protection sociale. Ce processus est le fruit, non pas d'une synthèse⁵⁰⁶ du modèle démocrate et du modèle libéral ou de leur fusion⁵⁰⁷, ni même de leur hybridation⁵⁰⁸, mais, plus exactement, d'une assimilation⁵⁰⁹ du premier par le second. Il ne s'agit pas en effet d'un changement se traduisant par une nouvelle forme structurelle à partir de leur combinaison, mais bien d'un mouvement de transformation du MDPS en MLPS par une intégration progressive des caractéristiques de ce dernier. Cette assimilation relève ainsi d'une subsomption par laquelle les antagonismes se diluent, non de manière symbiotique⁵¹⁰, mais dans une évolution radicale de l'un des deux

⁵⁰⁶ La synthèse consiste en une opération de réunion visant à rassembler divers éléments en un tout homogène. Les modèles libéral et démocrate ne sont pas touchés par cette opération pour trois raisons. Tout d'abord, les éléments qui leur sont constitutifs ne sont pas si différents les uns des autres et peuvent même, à bien des égards, être identiques. Ensuite, ceux qui sont hétérogènes ne s'agrègent pas, et ce parce que cette action est très difficile lorsqu'il s'agit de réaliser la synthèse d'éléments par trop opposés et disparates. Enfin, ces éléments hétéroclites ne cherchent pas nécessairement à se lier les uns aux autres pour former un seul tout, autrement dit pour aboutir à l'édification d'un seul système, car, même si la logique sous-jacente est la même, elle ne conduit pas à élaborer un nouveau modèle qui viendrait dépasser ces deux modèles.

⁵⁰⁷ La fusion est une action consistant à réunir au sein d'un seul ensemble des éléments de plusieurs ensembles différents. Elle est donc identique à une opération de synthèse, à ceci près qu'elle ne vise pas la constitution d'un ensemble homogène, mais simplement la formation d'un nouvel ensemble. Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment à propos de la synthèse, la fusion est une notion qui ne peut convenir pour qualifier la dynamique qui traverse les MDPS et MLPS.

⁵⁰⁸ L'hybridation revient à croiser deux entités (deux espèces, deux genres, deux individus ou deux variétés) afin de provoquer la naissance d'une nouvelle entité hybride, c'est-à-dire une entité comprenant des caractéristiques empruntant des éléments aussi bien à l'une qu'à l'autre des entités de départ. Plus précisément, en biologie, il s'agit d'une fécondation qui ne suit pas les lois naturelles. Transposé dans le cadre des systèmes sociaux, l'hybridation est un concept intéressant pour expliquer certains phénomènes économiques, sociaux, culturels et politiques, mais il n'est pas pertinent pour saisir pleinement les mécanismes multidimensionnels à l'œuvre dans l'optique de la recherche que nous avons entreprise. Selon notre raisonnement, en effet, une analyse qui cherche à articuler le double niveau principal et téléonomique des transformations institutionnelles ne peut se contenter de considérer les mutations systémiques comme l'effet de purs changements structurels, éventuellement marqués par des reconfigurations institutionnelles, mais doit faire mention des motivations, conscientes et inconscientes, guidant les actions de réforme institutionnelle mises en place en insistant sur le caractère plurivalent des actes intentionnels à l'origine du changement observé.

⁵⁰⁹ L'assimilation consiste à ce qu'une entité individuelle adopte les caractéristiques d'une organisation plus vaste, dont elle fait ou non partie, afin de devenir semblable à cette organisation et ainsi partager peu ou prou les mêmes traits distinctifs que l'ensemble des éléments qui la constituent. La dynamique des SNPS indique que le mouvement à l'œuvre de rapprochement vers le régime libéral est davantage fondé sur une stratégie d'assimilation que sur une stratégie d'hybridation, dans la mesure où la convergence en finalité des systèmes se traduit par l'adoption, par le régime social-démocrate et le régime chrétien-démocrate, des traits caractéristiques du modèle libéral. Les MCI de la « rigidité paradoxale » et de l'« incohérence institutionnelle » adoptent en effet de plus en plus d'éléments du MCI de l'adaptabilité afin de « ressembler » au plus près à la configuration institutionnelle libérale. Le MLPS est, depuis une vingtaine d'années, un modèle d'organisation plus vaste que celui du MDPS en ce sens qu'il dispose d'une aptitude à récupérer à son compte de nombreux éléments du MDPS sans être tenu de changer profondément la nature de sa propre organisation, cette capacité d'absorption s'appuyant sur la transmutation des éléments extérieurs ingérés de façon à les rendre compatibles avec la cohérence institutionnelle qui définit ce modèle. Le MDPS, quant à lui, est contraint d'emprunter bien plus substantiellement au MLPS et de s'aligner progressivement sur lui en acceptant de faire évoluer la forme de sa cohérence institutionnelle. La dimension mimétique par laquelle s'effectue cet alignement est à replacer dans le cadre de la nécessaire adaptation à la nouvelle donne environnementale internationale et peut alors s'analyser comme le plus puissant vecteur institutionnel qui, dans l'optique de la mise en cohérence institutionnelle des régimes du MDPS, assure leur transition vers le MLPS.

⁵¹⁰ La symbiose est une association positive, durable et réciproque entre deux ou plusieurs organismes différents, qui profitent chacun des effets bénéfiques de la relation étroite, permanente et harmonieuse qu'ils ont nouée. L'assimilation du MDPS par le MLPS n'est pas symbiotique à plusieurs titres. En premier lieu, ce n'est pas une association positive car celle-ci n'est pas – et n'a pas été – voulue par les MDPS (il ne s'agit pas, en effet, d'une

systèmes qui abandonne peu à peu ses traits structuraux fondamentaux et sa logique initiale au profit de l'incorporation de ceux du système auquel il tente de ressembler. Or, à ce « jeu », le régime libéral est aujourd'hui le grand gagnant, et ce en raison de la concordance plus ténue de sa cohérence interne avec sa cohérence externe, lui conférant, de fait, une réelle capacité à réaliser la cohérence institutionnelle indispensable à la pérennité du système. Ce régime fait en effet partie du seul modèle de protection sociale – le MCI de l'adaptabilité en l'occurrence – qui soit, à l'heure actuelle, en mesure d'assurer la reproductibilité d'ensemble du système sans devoir y introduire une perturbation exogène régulatrice. L'homéostasie dans le temps des SNPS est ainsi plus à même d'être réalisée grâce à des politiques libérales, puisque celles-ci accomplissent le mieux, pour l'heure, l'adéquation fonctionnelle entre la cohérence interne et la cohérence externe de ces systèmes, gage de leur viabilité institutionnelle.

Dès lors, tous les systèmes qui désirent se « régénérer » doivent opter – malgré eux pour certains, par convictions pour d'autres – pour un régime libéral. Celui-ci a en effet l'avantage de pouvoir offrir, en cette période d'incertitudes, la garantie d'une stabilité institutionnelle qui fait défaut à un modèle démocrate davantage soumis, pour sa part, aux aléas conjoncturels et de plus en plus malmené par l'impératif d'adaptation à de nouvelles normes sociétales que définissent et imposent des exigences accrues de compétitivité et de rentabilité économique s'accompagnant de leur corollaire direct, celle d'une intensification des responsabilités individuelles. Les MCI du MDPS n'ont donc d'autre choix que de se réformer pour espérer survivre en conservant, au mieux, quelques bribes de leur forme originelle, alors que leur maintien dans des formes archaïques préfigure en revanche leur inévitable disparition à plus long terme. L'obligation de s'adapter à la nouvelle économie internationale et aux conditions d'entrée dans l'UEM avec le traité de Maastricht, par exemple, ont constitué deux facteurs expliquant que les préoccupations budgétaires et microéconomiques ont pris une place beaucoup plus importante que par le passé. Or, il est indéniable que cette double contrainte a fortement pesé sur les choix institutionnels et a favorisé le glissement généralisé de tous les systèmes. Le MCI de l'adaptabilité devient de fait le

volonté originelle des systèmes de ce modèle). Ensuite, elle n'est pas non plus durable car il n'est pas certain qu'elle perdure dans le temps et que le mouvement soit irréversible (rien ne permet de l'affirmer avec certitude et il est même envisageable que, sous certaines conditions, le mouvement s'inverse d'ici quelques décennies, le contexte économique-financier et la contrainte extérieure poussant alors le MLPS à se rapprocher du MDPS). Enfin, elle n'est pas non plus réciproque car cette assimilation est – pour le moment en tous cas – à sens unique. Parallèlement, la relation établie n'est pas non plus étroite, ni permanente, ni harmonieuse. Elle n'est pas étroite parce que nombre de régimes du MDPS tentent, tant bien que mal, de ralentir cette tendance inéluctable et ne s'engagent pas pleinement dans une dynamique de rapprochement plus prononcée ; elle n'est pas permanente car des choix politiques opposés sont toujours possibles (même s'ils sont toutefois désormais difficilement envisageables et, en tous cas, imperceptibles); elle n'est pas harmonieuse enfin parce que l'harmonie suppose une pleine coopération ainsi qu'une participation active et réelle à ce processus afin de rendre effectif la convergence assumée vers le MLPS.

point nodal, la référence incontournable pour tout système qui souhaite subsister dans un environnement libéral. À l'instar du régime chrétien-démocrate, tant que le régime social-démocrate ne sera pas lui-même parvenu à répondre au problème de la non-adéquation entre sa cohérence interne et sa cohérence externe, un alignement vers le haut des SNPS en direction de ce régime apparaît peu crédible et représente une option difficilement soutenable.

Dans ce contexte, il apparaît alors évident que le parcours d'accès le plus probable au régime libéral est, pour les systèmes du régime chrétien-démocrate, celui qui pose le passage par le MCI de la « flexibilité contrariée » comme étape intermédiaire pertinente dans la matrice transitionnelle vers le MLPS. Dans leur processus de conversion institutionnelle, ces systèmes ne vont pas pouvoir préférer la voie privilégiant la sous-étape du MCI de la « rigidité paradoxale ». En effet, tout comme le régime social-démocrate, ils font partie du MDPS qui est aujourd'hui un modèle contraint, pour se maintenir, d'évoluer vers la prise en compte d'un principe de responsabilisation individuelle se substituant peu à peu à celui de solidarité collective, ce qui suppose, bien évidemment, de mettre en œuvre une transition institutionnelle qui met l'accent sur l'amointrissement de la CI du système comme condition préalable à tout renforcement de sa CE⁵¹¹. Favoriser délibérément la social-démocratie en tant que sous-étape transitionnelle constituerait un choix irraisonné dans la mesure où cela se traduirait par la volonté d'affermir la CE avant même d'avoir réduit la prégnance de la CI, ce qui est doublement préjudiciable pour la cohérence institutionnelle du système concerné. D'une part, cela reviendrait à continuer d'affirmer la préséance de la redistribution sur l'activation, ce qui est contraire à l'orientation libérale selon laquelle il faut abandonner l'idée de primat de la fonction redistributive pour encourager la logique d'activation. D'autre part, rechercher à améliorer la CE avant d'avoir ajusté la CI engage le système dans une dynamique de ralentissement du mouvement de conversion institutionnelle qui retarde notablement la possibilité d'atteindre l'objectif visé : cette option conduit en effet les SNPS considérés à demeurer encore plus longtemps à l'écart du modèle libéral pour y revenir finalement difficilement ensuite par des réformes radicales, alors qu'il leur serait moins douloureux, en réduisant le degré de leur CI, d'utiliser la « flexibilité contrariée » comme d'un régime transitoire.

⁵¹¹ Cette position est en accord avec la vision einsteinienne de la logique d'articulation entre cohérence interne et cohérence externe d'un système théorique. Einstein pense en effet la cohérence interne d'une théorie comme le fait qu'aucun de l'ensemble des axiomes constitutifs de cette théorie ne vient en contredire un autre et il définit la cohérence externe comme la compatibilité de ladite théorie avec toutes les autres données observationnelles ainsi que les autres théories reconnues. Dans la mesure où la cohérence globale d'une théorie n'est atteinte que si les conclusions déduites de cette théorie sont logiquement compatibles entre elles, il apparaît alors évident que tout changement dans la théorie présuppose la modification de sa CI antérieure à celle de sa CE. Le même raisonnement analogique peut être tenu pour tout système : sa cohérence globale nécessite, de fait, que sa CI précède sa CE.

La transition du MDPS vers le MLPS s'inscrit donc résolument dans l'optique d'un affaiblissement de la CI comme phase préparatoire à la mise en place d'une activation libérale des politiques sociales et de l'emploi. Pour résumer cette idée, nous pouvons dresser le tableau suivant qui situe la position de chaque pays dans un régime et qui indique l'évolution des SNPS du modèle démocrate dans leur cheminement respectif vers le régime libéral.

Tableau 14 : La voie d'accès des SNPS au modèle de l'adaptabilité

		Cohérence interne					
		Faible	Forte				
Cohérence externe	Faible	<p><i>MCI de la « flexibilité contrariée »</i></p> <p>sous-étape nécessaire de la transition du régime chrétien-démocrate vers le régime libéral</p> <p>↓</p>	<p>Modèle démocrate de protection sociale des sans emploi</p> <p><u>Régime chrétien-démocrate</u></p> <p><i>MCI de l' « incohérence »</i></p> <table border="1"> <tr> <td><u>Régime chrétien-démocrate méridional</u></td> <td><u>Régime chrétien-démocrate septentrional</u></td> </tr> <tr> <td>(FRANCE)</td> <td>(ALLEMAGNE)</td> </tr> </table>	<u>Régime chrétien-démocrate méridional</u>	<u>Régime chrétien-démocrate septentrional</u>	(FRANCE)	(ALLEMAGNE)
	<u>Régime chrétien-démocrate méridional</u>	<u>Régime chrétien-démocrate septentrional</u>					
(FRANCE)	(ALLEMAGNE)						
Forte	<p>Modèle libéral de protection sociale des sans emploi</p> <p><u>Régime libéral</u></p> <p><i>MCI de l' « adaptabilité »</i></p> <p>(ROYAUME-UNI)</p>	<p>Modèle démocrate de protection sociale des sans emploi</p> <p><u>Régime social-démocrate</u></p> <p><i>MCI de la « rigidité paradoxale »</i></p> <p>(DANEMARK)</p>					

Légende :

- ▶ Parcours rapide et pertinent d'accès au régime libéral de protection sociale
- ▶ Parcours retardé et inapproprié d'accès au régime libéral de protection sociale

Source : auteur

La flexicurité au service de la mise en cohérence institutionnelle des systèmes. D'après le discours libéral prôné par les grandes organisations internationales adeptes de la dérégulation, la réponse adéquate à une protection de l'emploi trop développée, perçue comme un facteur de rigidités sur le marché du travail et de blocage institutionnel de la croissance et de l'emploi en Europe, serait

contenue en substance dans l'idée de flexicurité⁵¹², idée dont la promotion et la mise en œuvre permettrait de protéger l'emploi tout en offrant de réelles garanties aux travailleurs et dont le principe fondateur, celui d'une conciliation de la flexibilité et de la sécurité, conduirait à assurer l'efficacité et l'équité d'un système de protection de l'emploi [Gautié, 2005]. Définie en ce sens, la flexicurité est donc bien au service de la mise en cohérence institutionnelle des SNPS puisqu'elle favorise l'adaptation d'une norme interne de sécurisation des travailleurs et des sans emploi avec une norme externe de flexibilisation du marché du travail. Dans la mesure, toutefois, où chaque norme (la CE comme norme systémique externe et la CI comme norme systémique interne) accepte deux degrés différents, il y a autant de formes de flexicurité que de combinaisons possibles de la CE avec la CI, selon que chacune d'elle est plutôt faible ou forte (CI +/ CI - ; CE +/ CE -). Il existe donc, théoriquement, quatre types de flexicurité, expressions des quatre grands modèles cohérence institutionnelle auxquels font référence les régimes de protection sociale. En d'autres termes, à chaque régime correspondrait, en toute logique, une flexicurité particulière.

Dans la réalité, cependant, il y a principalement deux manières d'interpréter la flexicurité au niveau européen : soit elle est considérée comme base d'évaluation de la cohérence des SNPS, nouveau support à la MOC, soit elle est vue comme un instrument de la lutte contre la pauvreté. La flexicurité en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté est purement idéaliste, c'est une gageure car elle est un mode d'activation du marché du travail incompatible avec l'objectif de mise en cohérence institutionnelle des SNPS qui passe aujourd'hui nécessairement par l'adoption d'une cohérence interne faible sous contrainte d'une cohérence externe forte. Ainsi la distinction entre, d'un côté, une « inclusion active » orientée sur les personnes éloignées de l'emploi et, de l'autre, une flexicurité surtout ciblée sur l'entreprise et la cohérence globale des réformes [C. Euzéby, 2009] est-elle une dichotomie qui, malgré sa portée heuristique, est dénuée de pertinence analytique dans la compréhension empirique de la dynamique d'activation de la protection sociale des sans emploi. La redéfinition de la logique des systèmes sociaux en vue de leur mise au service de l'emploi dessine en effet des dispositifs d'activation dont les contenus sont fortement déterminés par les évolutions du marché du travail. La nature de l'instrumentalisation actuelle de la protection sociale aboutit à mettre en place une politique de l'emploi qui, quelle que soit la force de l'orientation du système en direction des chômeurs, est conditionnée aux réformes libérales engagées et qui, de fait, impose une subordination de la logique d'inclusion au respect du

⁵¹² La flexicurité est un néologisme apparu dans les années 1990, issu de la contraction des termes de flexibilité et de sécurité, pour qualifier la volonté de concilier un marché du travail flexible et une sécurité des revenus.

principe de flexicurité. Si l'activation prend aujourd'hui un double visage au sein des politiques actives de l'emploi, les deux formes distinctes que constituent l'activation des instruments de la politique de l'emploi (dépenses sociales actives, programmes actifs du marché du travail, mesures d'incitation à la reprise d'un emploi,...) et l'activation des acteurs du marché du travail (entreprises, État, collectivités locales, agences de placement, organismes d'indemnisation, bénéficiaires de mesures et de prestations,...) se rejoignent donc manifestement puisque, dans les deux cas, l'activation se concentre essentiellement sur des dispositifs qui concernent les individus privés d'emploi bénéficiaires de prestations sociales. Mettant au cœur du raisonnement et des politiques menées l'individu et, plus précisément, la responsabilité de l'individu dans son parcours d'accès ou de retour à l'emploi, on peut, pour cette raison, qualifier ce type d'activation de libérale. Reléguant au second plan l'influence de la conjoncture, la pensée libérale accorde en effet la priorité à la dimension comportementale des chômeurs, faisant ainsi état d'une visée idéologique mettant davantage l'accent sur l'idée d'un chômage volontaire⁵¹³, qui légitime une responsabilisation accrue des sans emploi, que sur celle d'un chômage involontaire qui prévalait jusqu'alors et qui justifiait l'adoption de mesures « keynésiennes » de régulation macroéconomique. Dans cette optique, l'inclusion active ne peut constituer qu'un pis-aller de la réintégration sur le marché du travail, au mieux un outil de soutien à l'application de la « norme » de flexicurité. Dénaturation de l'idée même de protection sociale parce qu'elle est en contradiction avec la logique initiale d'aide au revenu, l'inclusion active ne sert finalement qu'à conférer une crédibilité économique et sociale à la notion de flexicurité, elle-même défendue parce qu'elle est perçue sous l'angle d'instrument de mise en cohérence des systèmes.

Or, dans la mesure où la cohérence d'un système est plus élevée aujourd'hui pour une configuration institutionnelle qui requiert une cohérence externe forte couplée à une cohérence interne faible, il va de soi que le régime postulé comme référence soit celui qui s'approche le plus du modèle de l'adaptabilité – qui fait partie du MLPS – et que, de ce fait, le choix d'une flexicurité libérale l'emporte à l'heure actuelle sur les autres. La flexicurité du MLPS, fondée sur l'idée d'un retour rapide au travail quel que soit l'emploi considéré, et sur la logique selon laquelle il vaut mieux un emploi précaire que pas d'emploi du tout, diffère de la flexicurité du MDPS, où la

⁵¹³ L'idée de chômage volontaire a été notamment violemment critiquée par Jacques Rueff dans son célèbre article de 1931, où il présente l'existence d'un système d'indemnisation du chômage comme l'une des causes sérieuses de permanence de la situation de chômage. Il explique en effet qu'un tel régime a pour effet pervers d'instaurer un certain niveau minimal de salaire (ce que l'on appelle, dans le langage néoclassique de la microéconomie du marché du travail, le salaire de réservation) qui pousse les chômeurs à préférer continuer de bénéficier des indemnités chômage plutôt que de travailler pour le salaire proposé pour un emploi, et ce aussi longtemps que l'écart entre le montant de l'aide perçue et le niveau de rémunération salariale est subjectivement jugé par le sans emploi comme étant trop faible.

réinsertion durable par l'emploi s'inscrit dans l'optique du cycle de vie. Une flexicurité libérale, gage d'une mise en cohérence institutionnelle des systèmes contemporains – et, de fait, de leur reproduction –, ne diffère donc pas de la flexicurité social-démocrate sur le plan de la contractualisation – puisque nous avons vu la tendance commune, à l'échelle européenne, de contractualiser les rapports entre l'allocataire et les services chargés de son placement sur le marché du travail – mais par la nature de cette contractualisation qui à la fois s'appuie sur une forme de responsabilisation des sans emploi qui met en avant la logique coercitive et punitive et sur un objectif de retour à l'emploi coûte que coûte qui implique l'acceptation d'emplois précaires. Contrairement à la flexicurité social-démocrate, qui insiste beaucoup sur l'articulation entre une sécurité accrue des sans emploi et sur une flexibilité qualitative, la flexicurité libérale privilégie davantage le versant flexibilité du marché du travail que le versant sécurité des travailleurs. Alors que la flexicurité libérale accepte une sécurité faible des sans emploi en échange d'une plus grande flexibilité quantitative de l'emploi, la flexicurité social-démocrate refuse ce choix manichéen et tente de réaliser l'harmonie entre ces deux dimensions opposés par le biais des efforts qu'elle concentre sur les politiques de formation. Tandis qu'un pays comme le Danemark, par exemple, cherche à équilibrer flexicurité et sécurité en focalisant son attention tout autant sur la dimension active que sur la dimension passive de la politique de l'emploi, un pays comme le Royaume-Uni, de son côté, favorise des mesures de retour à l'emploi plus proches des programmes en vigueur aux États-Unis, pays dans lequel la flexicurité très développée prend appui sur la politique macroéconomique (ainsi que l'indique le tableau comparatif ci-dessous).

Tableau 15 : Les modalités de gestion du risque d'emploi et de revenu au Danemark, en France et aux États-Unis

Modalités de gestion du risque d'emploi et de revenu	Danemark	France	États-Unis
Politique macroéconomique	=	-	++
Politique « active » de l'emploi	++	+	--
Politique « passive » de l'emploi	++	++	--
Protection de l'emploi	-	+	--
Flexicurité/sécurité	+ / +	- / +	++ / -

Source : Gautié [2005 : 10]

2 – ...qui se solde par une responsabilisation contractualisée de sans emploi précarisés. Dans tous les pays de l'UE, l'adoption de mesures d'activation s'est parallèlement accompagnée d'une responsabilisation accrue des sans emploi ; et cette responsabilisation s'appuie sur une réinterprétation contractualiste des droits sociaux, où les droits octroyés sont dorénavant davantage articulés au respect d'obligations, qui transforme par ailleurs les représentations de l'État-providence, chargé non plus de gérer des populations mais des individus [Rosanvallon, 1995]. Or, la responsabilisation « contractualisée » des sans emploi est un des effets de l'uniformisation idéologique libérale qui est à l'œuvre en Europe. Ce processus est soutenu par un mouvement d'homogénéisation culturelle qui prend corps dans une convergence mimétique des représentations de l'État social et qui conduit concomitamment à faire du *workfare* le « modèle exemplaire » duquel doit se rapprocher le plus possible toute politique sociale et de l'emploi.

Convergence mimétique des représentations de l'État social et uniformisation idéologique. Le constat d'une protection sociale plus active, caractérisée par l'accentuation de l'orientation des systèmes vers un nouvel objectif de réintégration dans l'emploi, montre que, même s'il est limité par les phénomènes de *path dependency* (dépendance de sentier), le rapprochement des systèmes en direction d'un régime libéral est une tendance commune à l'échelle européenne. Bien qu'il joue un rôle essentiel dans le ralentissement de ce processus de convergence, le poids de la culture et de l'histoire est manifestement compensé par l'influence grandissante des idées et des conceptions véhiculées par le libéralisme actuellement dominant. La prédominance de la rhétorique néolibérale, tant dans le discours politique que dans les mesures de politiques économiques et sociales mises en œuvre, constitue en effet le vecteur principal d'une uniformisation des représentations symboliques de l'État social qui contribue au délitement des fondements socio-culturels des SNPS. La transformation institutionnelle des systèmes qu'impose une telle uniformisation idéologique est imputable à des effets conjoints de domination et de mimétisme qui se traduisent par la remise en cause du maintien des spécificités propres à chaque régime. En s'appuyant sur un référentiel idéologique unique, la convergence « en finalité » des SNPS est à l'origine de la définition d'un nouvel État social actif qui ne tient dorénavant plus autant compte du passé des systèmes nationaux. En Europe, ce mouvement a été initié au Royaume-Uni, pays qui, après une période d'extension relativement lente mais nette en faveur des politiques sociales au cours des années 1940 à 1970 (généralisation des droits sociaux, augmentation des catégories de bénéficiaires,...), a amorcé une rupture brutale par rapport à la logique qui prévalait jusqu'alors. À partir du début des années 1980, la protection sociale a en effet été perçue comme étant contraire à la liberté et à la responsabilité individuelle et a été dénoncée comme cause

majeure de la stagnation économique. Les politiques économiques et sociales britanniques ont alors ouvertement cherché à détruire le socle de l'État social et cette tendance s'est progressivement étendue, depuis lors, à la plupart des autres pays européens.

Celle-ci est la résultante d'une convergence mimétique, c'est-à-dire de la poursuite conjointe d'un objectif similaire s'effectuant sur le mode de l'imitation. Ce processus imitatif repose sur l'intégration analytique des dimensions symboliques de l'entité objet de la mimésis ainsi que sur la prise en compte des représentations perceptuelles des phénomènes concernant ladite entité. L'entité considérée est, dans le cas qui nous intéresse, l'État social, et les phénomènes affectant cette entité sont relatifs à la transformation de la nature et des fonctions de l'État social en Europe (cf. la première section de ce chapitre 4). Le mimétisme instaure ainsi une convergence, non pas des structures mais des principes systémiques, qui se solde, dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi, par la comparaison des différentes modalités d'activation de la protection sociale et des sans emploi. De fait, l'imitation s'accompagne invariablement d'effets de domination car est imité ce qui a su faire prévaloir ses dogmes et ses cadres, ce qui a été en mesure d'implémenter une stratégie persuasive visant à faire accepter par les dominés l'idée selon laquelle les valeurs fondamentales et premières, les valeurs prioritaires et suprêmes sont celles du dominant. Au sommet de la hiérarchie des valeurs figurerait donc la valeur fondatrice du système du dominateur-imité qu'il parvient à promouvoir, véhiculer, transmettre, voire imposer auprès des systèmes des dominés-imitateurs qui le copient⁵¹⁴. La valeur ou le principe considéré comme étant primordial devient alors une référence qui prédomine idéologiquement, cette suprématie autorisant en retour la diffusion de cette idéologie et sa récupération au sein des autres systèmes.

Le régime libéral ne jouit donc d'une hégémonie que parce que les autres régimes ont peu à peu abandonné leurs prérogatives et se sont laissé convaincre par la prétendue supériorité de ce dernier. La persuasion n'a toutefois d'effectivité et de prise qu'à la condition que les acteurs qui en sont les victimes soient suffisamment influençables, ce qui dénote leur propension à se laisser flouer. L'incapacité de résister à l'adhésion passive aux croyances collectives incite alors le modèle en position de force à privilégier le recours à la manipulation pour faire croire aux autres qu'il est

⁵¹⁴ On retrouve ici, d'une certaine manière, la problématique de l'inséparabilité du voyeurisme et de l'exhibition. Ces deux positions contraires sont en effet inextricablement liées puisqu'il n'y a pas de phénomène de voyeur en acte sans l'acte de monstration de celui ou celle qui s'exhibe. Dans la dynamique des systèmes sociaux, cette articulation voyeurisme-exhibitionnisme se manifeste par « l'exhibition » du régime libéral qui se justifie, en retour, par le « voyeurisme » des autres régimes qui souhaitent s'en inspirer. Un SNPS non libéral ne peut donc vouloir se transformer en un système libéral que s'il peut assimiler cette mutation, cette assimilation étant néanmoins facilitée par le haut degré du système libéral à être copié, c'est-à-dire par son aptitude à faire en sorte que ses caractéristiques soient imitables par des systèmes non libéraux.

l'exemple à suivre et qu'il conduit nécessairement à améliorer la situation de leur propre modèle. La convergence mimétique des représentations de l'État social est donc une convergence par imitation de la dimension symbolique des représentations, c'est-à-dire que la convergence n'est effective qu'à partir du moment où le mimétisme prend la forme d'une imitation des cadres symboliques fondateurs de l'État social. Ainsi, il ne s'agit pas d'une convergence structurelle mais d'une convergence sur les grands principes idéologiques et sur les valeurs qui fondent les systèmes sociaux – d'où l'emploi du terme de convergence « en finalité ». Les systèmes sociaux ne peuvent dès lors amorcer leur conversion institutionnelle que s'ils admettent une modification de ces principes et de ces valeurs, bien plus que de leur forme ou de leur configuration. Puisque la convergence téléonomique des systèmes est le fruit de leur accord sur un certain nombre de principes et de valeurs, leur rapprochement ne peut avoir lieu que s'il y a préséance d'une uniformisation idéologique antérieure, annonciatrice d'une éventuelle dynamique de convergence.

L'uniformisation est un mécanisme de réduction eidétique d'une pluralité d'entités à une entité unique posée comme norme transcendante et qui vise à obtenir l'édification d'une seule forme (culturelle, institutionnelle, structurelle,...) manifestant l'expression objectivée de l'essence de cette norme. En d'autres termes, elle assure les transformations adaptatives d'une forme grâce à l'unité (et à l'unicité ?) des idées et principes idéologiques qui la fondent et qui autorisent ainsi la compatibilité d'une forme systémique contingente avec cette norme structurale supra-empirique. Appliquée à l'idéologie, elle signifie qu'une valeur est considérée comme étant supérieure aux autres sur les plans économique, normatif et sociétal parce qu'il est majoritairement admis que cette dernière est plus efficace et socialement plus juste. L'uniformisation idéologique s'accompagne alors généralement de la volonté politique des élites gouvernantes d'en faire l'unique mode de pensée puis de diffuser largement cette idée au sein du peuple, mais aussi parmi l'ensemble des instances de gouvernance qui participent à l'administration, à la gestion et au financement des divers systèmes institutionnels régulant l'économie du pays. Ainsi définie, on peut affirmer que l'uniformisation idéologique libérale est bel et bien à l'œuvre partout en Europe. Dans le cadre des systèmes sociaux, celle-ci se concrétise par l'adoption d'une norme libérale instituée en tant qu'horizon indépassable permettant des reconfigurations institutionnelles des systèmes du MDPS qui sont cohérentes avec le modèle social référent, en l'occurrence le MLPS aujourd'hui.

L'homogénéisation culturelle aboutit à poser le workfare en ligne de mire. Les évolutions récentes des systèmes de protection sociale européens sont à interpréter comme l'expression d'une homogénéisation culturelle. Celle-ci résulte du processus d'uniformisation idéologique dont nous

venons de faire mention. La convergence mimétique des représentations de l'État social peut en effet très bien demeurer à l'état de puissance ; elle ne devient effective qu'à partir du moment où elle se réalise dans des formes qui la manifestent en acte. Cette mise en acte, ce passage à la concrétisation dans la réalité ne peut se faire que si elle est précédée et/ou accompagnée d'une homogénéisation culturelle. Homogénéiser consiste en une action d'unification d'une pluralité d'éléments disparates en un tout homogène, c'est-à-dire en une totalité composée d'éléments semblables et de même nature. Il y a alors homogénéité lorsque cette action de composition vise à l'atténuation, voire à la suppression, des différences intrinsèques aux éléments exogènes assimilés afin de participer à la définition d'un nouveau cadre structural d'expression d'un système dont l'harmonie et la cohérence lui permettent de se réguler de manière homéostatique grâce à la mise en accord de ses diverses composantes. L'harmonie et la cohérence globale sont donc une condition préalable et *sine qua non* de la viabilité d'un système, condition dont la réalisation est assurée par l'homogénéisation. Dans le cas des systèmes sociaux, le vecteur régulateur de cette harmonie est, ainsi que nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, la culture. L'homogénéisation culturelle permet en effet aux SNPS d'opérer au mieux la concordance entre leurs cohérences interne et externe et ainsi, via un processus de mise en adéquation œuvrant à l'équilibre des systèmes considérés, aboutit à réaliser leur harmonie.

À l'heure actuelle, cette homogénéisation opère essentiellement par le biais du *workfare* car il constitue le plus petit commun dénominateur sur lequel l'ensemble des systèmes sociaux peuvent s'accorder entre eux afin de déterminer une norme commune de politique sociale et de l'emploi. Les mesures de retour à l'emploi ont donc toute chance de s'inspirer de plus en plus du *workfare* américain car celui-ci représente le canal le plus puissant de diffusion des idées et de la pensée libérales. La place des politiques de *welfare-to-work* britanniques au sein des politiques sociales et de l'emploi européennes est, à ce titre, fondamentale puisque, étant les plus proches du *workfare* américain, ces programmes constituent les instruments de transmission communicationnelle les plus efficaces conduisant à mettre en place un *workfare* « à l'européenne », autrement dit un *workfare* « social » fondé sur une activation libérale qui correspond à l'extension, à toute l'UE, du *Third Way* dans sa version libérale. Ce *workfare* « à l'européenne », qui n'est rien d'autre qu'un mixte du *welfare-to-work* britannique et du *workfare* américain, prend corps au travers de stratégies de responsabilisation contractualisée des sans emploi qui se traduisent par l'extension des offres, des dispositifs et des programmes proposant des emplois non convenables, précaires et instables à des populations déjà vulnérables et précarisées. Cette dynamique est une tendance perceptible

depuis longtemps dans le glissement de l'inclusion sociale à l'inclusion active⁵¹⁵, ce nouvel objectif d'inclusion active étant désormais au cœur de la Stratégie de Lisbonne révisée [C. Euzéby, 2009]. Or, l'inclusion active appliquée au système de protection sociale traduit une évolution sémantique qui transforme la nature de ce système, non plus défini comme un système d'aide au revenu, mais comme un instrument du retour à l'emploi. L'inclusion active est un concept fallacieux car il fait implicitement référence à l'idée selon laquelle il y aurait parallèlement une forme passive de l'inclusion, condamnable au motif qu'elle serait préjudiciable à la (re)construction du devenir professionnel des individus privés temporairement d'emploi et qu'il s'agirait donc désormais d'éviter, voire de combattre. En insistant sur la dimension de l'activité – et, *a fortiori*, sur celle de la mise en activité –, cette notion est révélatrice du mouvement d'intensification de la flexibilité du marché du travail et, en ce sens, elle constitue un moyen supplémentaire de faire accepter un *workfare* à l'européenne.

L'introduction du RSA en France en est un exemple manifeste. Malgré la plus grande orientation de ce nouveau dispositif sur l'égalité des chances et le mouvement de simplification et de rationalisation des minima sociaux et des dispositifs d'insertion qu'il introduit, celui-ci pose cependant le double problème du déficit d'accès à la formation professionnelle des chômeurs⁵¹⁶ et, plus grave encore, d'une organisation territorialisée de leur suivi différenciée en fonction de leur éligibilité au régime d'assurance chômage ou de leur relégation dans les dispositifs assistantiels ou d'aide sociale [C. Euzéby, 2008]. Cette deuxième dimension est la plus importante dans la mesure où une gestion plus décentralisée des allocations va autoriser les acteurs et organismes concernés à pouvoir faire peser de manière discrétionnaire des contraintes supplémentaires à chacune de ces deux catégories de sans emploi bénéficiaires de prestations. Par ailleurs, le risque initialement évoqué par beaucoup d'un effet d'aubaine du RSA du côté des employeurs est désormais avéré : la rareté de l'offre d'insertion, combinée au manque de moyens consacrés à l'accompagnement personnalisé, font que l'impact sur le retour à l'emploi risque

⁵¹⁵ Le passage de l'inclusion sociale à l'inclusion active s'est en effet effectué en trois temps : la première étape, qui a débuté avec la signature du traité de Rome en 1957 posant les bases de l'Europe sociale et qui a duré jusqu'en 1992, a été marquée par la référence exclusive à la pauvreté et à l'exclusion sociale ; une seconde étape a été franchie à partir de 1997 avec la mise en place du traité d'Amsterdam qui met dorénavant l'accent sur l'emploi et la participation au marché du travail comme stratégie privilégiée de sortie de l'état de pauvreté ; enfin, la troisième étape, à l'œuvre depuis l'entrée en vigueur de la Stratégie de Lisbonne de mars 2000, avance l'idée d'un équilibre à réaliser entre l'économie, le social et l'emploi et reconnaît la complémentarité entre l'économie et le social dans la définition d'une logique d'inclusion sociale qui vise à articuler insertion sur le marché du travail, droits sociaux et cohésion sociale [C. Euzéby, 2009].

⁵¹⁶ À peine 15 % des chômeurs accèdent en effet à la formation continue alors que cette part est de 40 % pour les actifs occupés, ce qui indique que les fonds ne profitent pas à ceux qui en ont le plus besoin, situation d'autant plus dommageable quand on sait que l'Unedic n'utilise que la moitié du budget consacré à la formation et que les formations dispensées en France sont moins qualifiantes que dans d'autres pays européens comme le Royaume-Uni ou le Danemark [C. Euzéby, 2008].

d'être très faible et que les mesures punitives vont avoir tendance à l'emporter, notamment par l'imposition d'un déclassement rapide. L'accroissement du nombre de chômeurs en fin de droits en 2009 et en 2010⁵¹⁷ menace par ailleurs de s'accompagner parallèlement d'un renforcement des obligations afin de concorder avec l'idée selon laquelle le travail doit dorénavant constituer le vecteur privilégié de l'insertion. Le Danemark n'est pas non plus épargné par cette tendance, qui s'affermirait avec d'autant plus d'acuité depuis que le rôle des syndicats y a été amoindri puisque, désormais, « *decisions are being made outside and without reference to corporatist institutions [and] the trade unions are becoming increasingly marginalised in terms of its role in policy making* » [Etherington, 2004 : 343]. Le Royaume-Uni n'a finalement rien à envier à ses équivalents des régimes social-démocrate et chrétien-démocrate, eux aussi bien engagés sur la voie du *workfare*. Ainsi, au nom de l'emploi, le droit du travail est-il remis en cause et il se traduit par des réformes du marché du travail qui « *se contentent de dégrader les termes [du vieux modèle de l'emploi], en réduisant les sécurités et en augmentant la dépendance des salariés qu'elles « ciblent » [et] sont ainsi édifiés des ersatzs d'emplois, aussi coûteux pour les caisses de l'État et de la Sécurité sociale qu'inefficaces dans la lutte contre le chômage* » [Supiot, 2005 : 1088]. Les sans emploi ne sont donc plus des titulaires du droit et de l'emploi mais des individus insérés dans des dispositifs d'aide à l'accès et au retour à l'emploi caractérisés par un accompagnement et un suivi personnalisés formalisés dans divers contrats signés avec les autorités chargées de leur (ré)insertion sur le marché du travail⁵¹⁸.

Malgré le double intérêt qu'elle présente en termes de réhabilitation des valeurs de solidarité et de responsabilité et d'outil amortisseur de la crise via une relance économique par la consommation [C. Euzéby, 2009], on peut cependant douter de la pertinence et de l'efficacité réelle d'une telle approche. D'une part, l'amélioration de la situation économique n'est qu'une étape dans la dynamique cyclique de l'économie, marquée par une alternance de phases de croissance et de récession, et il n'est donc pas certain qu'un retournement de conjoncture n'aboutisse à devoir réintroduire de nouvelles doses – plus fortes face à des crises de plus en plus aiguës ? – de mesures passives afin d'atténuer les effets négatifs des chocs macroéconomiques subis. La réponse à de tels chocs passe en effet généralement par la mise en œuvre de politiques

⁵¹⁷ La direction des statistiques, enquêtes et prévisions de Pôle emploi prévoit en effet, dans un document daté du 25 novembre 2009, que le million de demandeurs d'emploi qui vont perdre leurs droits à l'assurance-chômage sera atteint en 2010, après avoir déjà augmenté de 35,2 % sur l'année 2009, et que seuls 38 % de ces chômeurs en fin de droits seront alors encore bénéficiaires de prestations en étant désormais couverts par le régime de la solidarité nationale. 600 000 chômeurs risquent ainsi d'être directement confrontés à la pauvreté, ne pouvant compter pour s'en sortir financièrement que sur le seul mécanisme de la solidarité familiale.

⁵¹⁸ En France, par exemple, ces mesures prennent forme dans « droit à un accompagnement » pour les jeunes âgés de 16 à 25 ans en situation d'exclusion professionnelle ou confrontés à cette difficulté, dans un accompagnement personnalisé des jeunes peu ou pas qualifiés signant un « contrat d'insertion dans la vie sociale » avec la personne chargée de leur suivi, ainsi que dans des « contrats d'accueil et d'intégration » pour les étrangers [Supiot, 2005].

de régulation cherchant à opérer les ajustements institutionnels nécessaires pour réformer les systèmes afin de les adapter à la nouvelle donne, mais ces régulations macro-socioéconomiques sont d'autant plus délicates à mener et leurs buts irréalisables dans un contexte de désynchronisation accrue entre les cycles économiques, sociaux et culturels⁵¹⁹. D'autre part, si fonder une Europe sociale à partir d'une identité qui valorise la solidarité et la responsabilité est une intention louable, on voit mal comment cet objectif peut être atteint lorsqu'on sait que la solidarité et la responsabilité sont des exigences peu compatibles entre elles, en tous cas difficilement conciliables simultanément. En effet, le passage à un régime libéral suppose l'affaiblissement de la CI, ce qui induit un amoindrissement de la solidarité collective afin de promouvoir la responsabilité individuelle. La volonté de faire en sorte que, pour 2010, tous les chômeurs bénéficient d'une mesure d'activation, est un idéal qui, comme tout idéal, constitue une finalité en soi mais pas un objectif concrètement réalisable partout en Europe et, surtout, pas de manière uniforme. Certains pays y parviendront, d'autres non. Tous, en revanche, soumis aux mêmes impératifs fondés sur cette commune référence idéalisée, se voient imposer des normes communautaires qui dénaturent profondément leur système en alignant chaque système sur la « norme transcendante » libérale de l'activation par la responsabilisation qui fait de l'inclusion active l'instrument d'une flexicurité libérale qui flexibilise davantage le marché du travail qu'elle n'offre de perspectives de sécurisation des ressources financières, des statuts d'emploi et des trajets professionnels.

Définie à l'échelle internationale dans la Déclaration de Philadelphie de 1944⁵²⁰ (et que l'OIT a intégré dans sa Constitution), la norme d'emploi convenable est aujourd'hui mise à mal,

⁵¹⁹ La Politique semble inefficace de ce point de vue, non pas en raison d'une prétendue incompétence des pouvoirs politiques en place ou d'une soumission des politiques nationales aux impératifs supranationaux (tant internationaux qu'europeens) qui réduit considérablement les marges de manœuvre en interne, mais du fait du décalage croissant entre, d'un côté, la temporalité de la sphère technico-économico-financière et, de l'autre, la temporalité de la sphère socio-historico-culturelle. La première sphère développe en effet une approche de court terme qui privilégie la rentabilité immédiate, la recherche d'une compétitivité et d'une productivité accrue, et qui, à ce titre, met l'accent sur la nécessité d'une adaptabilité et d'une réactivité permanentes, en d'autres termes sur l'adoption d'une flexibilité toujours plus poussée. La seconde, quant à elle, s'inscrit dans la perspective de transformations à plus longue échéance, transformations caractérisées par un processus de maturation progressif des pensées et des idées diffusées et par une évolution relativement lente des mœurs, des mentalités et des croyances collectives, ces mutations étant liées non seulement à un certain nombre de rigidités institutionnelles et de configuration issues de l'héritage historique, mais aussi à des considérations d'ordre psycho-social (résistances psychologiques, revendications et conflits sociaux et politiques, habitudes, pratiques et valeurs culturelles,...).

⁵²⁰ Réunie en 1944 à Philadelphie (États-Unis), la Conférence internationale du travail a adopté une déclaration qui redéfinit les buts et les objectifs de l'Organisation internationale du travail (OIT), reconnaissant expressément que « le travail n'est pas une marchandise », mais également que « la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous » ou affirmant encore le principe selon lequel « tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ».

puisqu'on assiste à un renversement de l'un de ses fondements constitutifs, à savoir que, désormais, la logique qui prévaut est d'« *apprécier toute disposition de droit social du seul point de vue financier et à ne l'accepter que dans la mesure où elle apparaît de nature à favoriser et non à entraver la concurrence entre travailleurs à l'échelle mondiale [et] là où l'on devrait évaluer l'impact de la libéralisation du commerce sur la sécurité économique des hommes, on s'emploie partout au contraire à mesurer l'impact de cette sécurité sur la compétitivité économique, qui n'est plus envisagée comme un moyen mais comme une fin, à laquelle les hommes doivent être « adaptés »* » [Supiot, 2005 : 1091]. La conception libérale n'est plus celle d'antan car la conception néo-libérale se fonde dorénavant sur un ordre juridique dont la norme fondamentale est inspirée d'une vision anarcho-capitaliste qui met en avant « *un principe méta-juridique devant s'imposer dans tous les pays à tous les aspects de la vie en société et conduire au dépérissement des États* », principe qui procède d'un darwinisme normatif hérité d'un darwinisme social prônant l'égoïsme, la cupidité et la logique de compétition et qui conduit à définir des indicateurs de *benchmarking* mesurant l'écart entre la réalité et un idéal implicite [Supiot, 2005]. La coercition a d'ailleurs été, traditionnellement, une revendication agitée par la pensée conservatrice afin de légitimer sa vision historique, philosophique, morale et culturelle d'un monde mauvais par nature et, son corollaire, le besoin d'accroître les responsabilités individuelles. Les peurs exprimées face à une prétendue insécurité sociale grandissante apportent un crédit supplémentaire à la thèse d'un nécessaire repli de l'État social : en condamnant et en dénonçant la marginalité et la pauvreté comme facteurs contribuant à la hausse de la criminalité, la politique sociale américaine, par exemple, a impulsé une dynamique de substitution d'un État pénal et policier à un État charitable qui s'est traduite par l'édification d'une société régie par un État sécuritaire punissant les pauvres [Wacquant, 2004]. Appliquée à l'UE, cette dynamique de substitution d'une forme d'État à une autre laisse présager des incidences d'une telle option programmatique sur les politiques sociales et de l'emploi.

Si la conjoncture se redresse, on aura en effet, dans le meilleur des cas, moins de chômeurs et plus de précaires, conformément à la logique d'un *workfare* anglo-américain, qui met l'accent sur l'idée « plus de travail, moins de revenu ». Cette logique est d'ailleurs déjà au cœur de la plupart des politiques de l'emploi en Europe, dont les tendances principales indiquent en effet qu'à une territorialisation accrue de la politique de l'emploi⁵²¹ se conjugue une extension du champ

⁵²¹ Les transferts de compétences en direction des acteurs aux niveaux régional ou local ont en effet été considérablement importants au Danemark, en Italie, en Espagne, en Autriche ainsi qu'en Belgique afin de leur conférer de plus grandes marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi mais aussi dans la définition même de ces politiques à l'échelon infranational [Joly, 2005 : 12-13].

d'activation des prestations sociales au-delà de la simple sphère de l'indemnisation du chômage⁵²², elle-même soutenue par une individualisation plus développée⁵²³ et un durcissement des conditions d'attribution⁵²⁴ des allocations de retour à l'emploi [Joly, 2005]. Autrement dit, nous allons assister – et nous assistons déjà – à une dynamique circulaire croissante de la précarité pour les moins employables. Circulaire car elle enferme cette population dans le cercle vicieux des allers-retours incessants entre, d'un côté, une sphère du social les reléguant au « rôle » d'« assistés » et, de l'autre, une sphère de l'emploi où ils n'auront d'autre choix que de se satisfaire du statut de travailleurs pauvres qui leur est réservé. Croissante car la spirale de la précarité va concerner un nombre grandissant d'individus, touchant une population vulnérable de plus en plus importante, soumise aux impératifs du marché avec une segmentation accrue du marché du travail et une dualisation encore plus poussée. Cette politique stigmatise les sans emploi bénéficiaires de prestations sociales en les définissant en tant que publics prioritaires de mesures répondant à une préoccupation de ciblage sur les plus pauvres et en construisant leur identité sociale (et professionnelle) par leur repérage et leur classification dans la catégorie idéologique, péjorativement connotée, des « profiteurs » du système ; par ailleurs, elle les marginalise de fait par les faibles montants des allocations qui leur sont versées.

Cette évolution est conforme à la logique sous-jacente qui guide le *workfare* et, plus généralement, toutes les politiques sociales libérales. Or, peut-on échapper à ce schéma d'évolution vers cette forme de libéralisme social ou pourrait-on, du moins, le retarder ? Et si oui, comment ? Compte tenu des exigences incontournables de mise en cohérence institutionnelle des systèmes, il n'apparaît pas aujourd'hui possible d'échapper à cette tendance et ce pour les raisons évoquées précédemment, à savoir l'impossibilité des SNPS de maintenir leur cohérence institutionnelle, condition de leur survie, sans accepter d'harmoniser leur cohérence interne avec leur cohérence externe. Or, dans le contexte actuel, cette harmonisation ne peut avoir lieu qu'en se référant explicitement au régime libéral, ce qui incite et contraint à poursuivre la réforme de

⁵²² Le champ des prestations activées dépasse le cadre de la seule indemnisation du chômage puisqu'il ne concerne plus uniquement l'assurance chômage mais aussi l'assistance ainsi que l'assurance maladie ou encore l'invalidité [Joly, 2005 : 14-15].

⁵²³ Cette individualisation plus poussée passe notamment par la mise en place de plans d'action individuels afin de mieux répondre aux besoins personnels de retour à l'emploi qui ont été repérés ainsi que par le recours accru à des services privés de placement [Joly, 2005 : 16-17].

⁵²⁴ Les règles d'attribution de l'indemnisation de l'absence d'emploi ont été resserrées, elles deviennent plus strictes et les cas et modalités des sanctions applicables lors de la violation de ces règles ont été définis de manière plus précise dans nombre de pays européens [Joly, 2005 : 15-16].

tous les SNPS du MDPS – et ce qu'ils soient aussi bien d'obédience bismarckienne que beveridgienne⁵²⁵ – vers leur transmutation en systèmes répondant aux critères du MLPS.

L'accroissement des moyens financiers et juridiques communautaires, comme par exemple augmenter la taille du budget européen pour verser une aide additionnelle plus importante aux États socialement retardataires ou substituer aux recommandations des directives sur la mise en œuvre d'une inclusion active, sur l'instauration d'un revenu minimum européen ou encore sur le droit à la formation et à la mobilité tout au long de la vie, n'aurait en réalité que peu d'effets, car le problème ne se situe pas sur le plan de la diversité des moyens à mobiliser pour espérer compenser les conséquences du mouvement engagé. De nouveaux moyens et davantage de moyens, soit, mais pour quelle efficacité réelle ? Pour renverser la tendance, il faut en effet opérer un véritable basculement vers un autre modèle, en d'autres termes il faut un autre modèle social européen. L'évolution vers le libéralisme social est impossible à éviter sans un profond changement d'orientation principielle. On peut bien retarder ce processus – et encore, difficilement, semble-t-il – mais à quoi cela sert-il s'il s'agit, au bout du compte, d'arriver, avec d'autres instruments certes, au même point et à des résultats identiques ? Il faut repenser la protection sociale en Europe, non pas pour ralentir le glissement vers le *workfare* ou pour atténuer

⁵²⁵ À ce propos, les discours mettant en avant l'idée d'une permanence des systèmes du régime social-démocrate – selon la typologie d'Esping-Andersen – et récusant, pour la plupart, la possibilité de leur rapprochement vers le régime libéral peuvent être sérieusement mis en doute, et ce pour trois raisons : d'une part, leur thèse repose sur le principe d'inertie institutionnelle, hérité de la *path dependency*, qui ne peut, à elle seule, expliquer la dynamique des systèmes, qui plus est dans une perspective historico-comparative ; d'autre part, ce point de vue est défendu (et comment pourrait-il en être autrement ?) parce qu'il est en accord avec la nécessaire stabilité des idéaux-types que véhicule une approche typologique, dont on a pourtant vu les limites méthodologiques ; enfin, comme nous l'avons déjà mentionné – et il convient d'insister sur ce point – le régime social-démocrate de la typologie d'Esping-Andersen ne correspond pas en tous points au régime social-démocrate du MDPS que nous avons mis en avant et qui, à de nombreux égards, partagent bien plus de points communs avec le régime chrétien-démocrate que nous avons défini, qui fait lui aussi partie du MDPS, qu'avec le régime corporatiste-conservateur mis en lumière par les analyses du célèbre sociologue danois. L'approche typologie mondiale connue ne peut servir ici de cadre de référence car elle ne coïncide pas avec les MCI que nous avons mis à jour et, pour cette raison, elle n'a pas lieu d'être mobilisée pour expliquer le double processus de convergence-divergence inhérent à la dynamique des SNPS européens. Notre approche en termes de MCI permet en effet de saisir cette double dynamique, contradictoire de prime abord, mais, en réalité, complémentaire quand celle-ci est appréhendée sous les deux dimensions qui lui sont constitutives, à savoir celle d'un mouvement global de rapprochement sur le plan principiel – où il y a en effet convergence idéologique sur la logique de l'activation – et celle d'une tendance au maintien des spécificités propres à chaque système au niveau de la mise en application – puisque l'on observe effectivement une divergence persistante sur les modalités de mise en œuvre de l'activation au sein des divers modèles de protection sociale. Nous pouvons valablement défendre l'idée, aussi paradoxale qu'elle puisse paraître, de systèmes qui à la fois divergent et convergent selon le niveau d'analyse retenu et, de ce fait, admettre un autre type de discours mettant en garde contre la tendance de fond qui menace tout autant les régimes dits beveridgiens que ceux qualifiés de bismarckiens, au motif que ces deux régimes font partie d'un même modèle – le MDPS, selon notre approche – qui n'a pas vocation à être pérenne et doit se transmuter en MLPS dans la mesure où les régimes qui constituent le MDPS n'ont aujourd'hui d'autre choix que de s'aligner sur le régime libéral pour autoriser la reproduction de la cohérence institutionnelle des SNPS par la voie de la mise en conformité de leur cohérence interne avec leur cohérence externe. Les SNPS du MDPS n'ont pas d'autre option actuellement, s'ils veulent être en phase avec les évolutions en cours, que de s'approcher du MLPS, ce qui explique, de fait, que les MCI de l'incohérence et de la rigidité paradoxale basculent progressivement vers le MCI de l'adaptabilité.

ses effets négatifs ou encore pour instituer un *workfare* « à l'européenne », mais en vue de définir des stratégies de retour à l'emploi respectueuses de la diversité institutionnelle des systèmes et de leurs héritages historico-politique et socio-culturel respectifs, c'est-à-dire des politiques véritablement soucieuses d'instaurer une harmonie effective entre l'économique et le social afin de réaliser une mise en cohérence institutionnelle des SNPS qui assure leur viabilité sans obligatoirement remettre en cause leurs fondements. Pour y parvenir, il conviendrait, entre autres, de réfléchir à la manière de mettre en place, à l'échelon européen, des marchés transitionnels du travail plaidant pour une flexicurité viscéralement attachée à la sécurisation des revenus, des parcours de formation et des trajectoires professionnelles.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

L'activation a marqué, depuis les années 1990, les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage qui ont essentiellement consisté, au départ, en des baisses des taux de remplacement et de la durée de versement des allocations ou encore en l'introduction de mécanismes de dégressivité. Entendue aujourd'hui dans un sens plus restreint que celui adopté dans les années 1960, l'activation a par ailleurs pris une forme plus contraignante, qui s'est concrétisée par l'adoption de stratégies davantage orientées vers la redéfinition des droits et devoirs des allocataires qu'en direction de mesures concernant les allocations. À ce titre, plusieurs voies ont été identifiées pour accroître le taux de retour sur le marché du travail des sans emploi, plus particulièrement celles mettant l'accent sur l'intensification des obligations qui leurs sont dévolues. Parmi ces dernières figure, entre autres, la notion d'emploi convenable, qui est un moyen de mise en œuvre de la condition de recherche d'emploi [Pineschi-Gapenne, 1997], condition qui se justifie au motif que « *le droit au travail, dès lors qu'il s'accompagne d'une prise en charge par la collectivité des travailleurs privés d'emploi, implique en contrepartie un « devoir de travailler»* » [Freyssinet, 2000a : 17]. Or, les critères définissant l'emploi convenable se sont considérablement durcis, participant de fait à un renforcement des conditions d'octroi des allocations.

Ainsi s'achemine-t-on subrepticement en Europe vers le *Workfare*, c'est-à-dire des programmes dans lesquels ce n'est plus seulement l'abstention de recherche active qui entraîne des sanctions financières mais également le refus d'un travail ou d'une activité imposée par les pouvoirs publics [Barbier, 1997b]. C'est d'ailleurs clairement la logique mise en avant par les programmes du type « *work first* », dont une des principales composantes est l'aide à la recherche d'emploi mais qui mettent également l'accent sur la conditionnalité des prestations. Or, ces programmes ne sont pas à l'œuvre qu'au Royaume-Uni : on les retrouve en effet, outre aux États-Unis, dans beaucoup d'autres pays européens, tels l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore le Danemark [Ochel, 2005]. À terme se pose la question de savoir si ce mouvement, initié dans les pays anglo-saxons, ne risque pas de s'étendre à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Au vu de la tendance amorcée dans les années 1990 et des politiques sociales et de l'emploi menées depuis le début des années 2000, il semble bien que ce soit le cas et cette tendance apparaît dorénavant difficilement réversible. La nécessité de coupler une CI réactive à une CE forte, afin de disposer d'une réelle cohérence institutionnelle, conduit en effet les SNPS à s'inspirer du régime libéral et à appliquer des mesures de retour à l'emploi de plus en plus contraignantes pour les sans emploi, ce qui induit un rapprochement vers le bas des systèmes en direction du MLPS.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La fin du fordisme⁵²⁶, qui a entraîné le remplacement de la qualification du travailleur pour accroître la production par une dynamique économique actuellement basée sur la qualification du produit, c'est-à-dire une obsession de la qualité [Wilkinson, 2001 : 32], n'est que l'expression du passage du modernisme au post-modernisme⁵²⁷ qui s'est traduit, au niveau institutionnel, par la transition d'un État-providence moderne⁵²⁸ à un État-providence post-moderne. On assiste en effet, depuis la fin des années 80, à l'émergence d'un nouveau régime d'État-providence qui remplace l'ancien : au *Keynesian Welfare National Regime* se substitue alors le *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* [Jessop, 2001], caractérisé par la promotion de l'innovation permanente et de la flexibilité dans une économie ouverte en favorisant l'offre et en renforçant le plus possible la compétitivité structurelle ou systémique, par des politiques sociales subordonnées à l'exigence de flexibilité des marchés, par une intervention publique établie dans le cadre de relations intergouvernementales et interétatiques étroites, enfin par un État qui n'intervient pas seul dans le champ des politiques sociales et économiques (rôle significatif de nombreux agents privés) [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 28].

Cette transition a bien évidemment eu des conséquences sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques sociales et les politiques de l'emploi. Le passage de la démarchandisation à la remarkandisation, qui a consacré le remodelage des institutions (publiques) – dans le sens de leur privatisation – et des comportements privés avec la volonté de réduire le poids de l'incertitude des individus [Bonoli, George, Taylor-Gooby, 2000], s'est traduit

⁵²⁶ Bien que le contenu du fordisme ait emprunté des voies très différentes dans chaque pays selon son développement historique et ses structures socio-politiques, les nouvelles technologies ont partout été vue comme la panacée à la crise du fordisme conduisant à l'émergence d'un nouveau paradigme technologique qui ne remet pas nécessairement en cause les formes traditionnelles du fordisme mais appelle une transition graduelle vers de nouvelles formes institutionnelles [Roobeek, 2001 : 152], transition qui se traduit notamment par une réorganisation de la production en direction d'une plus grande flexibilisation sur le lieu de travail et de la force de travail, c'est-à-dire l'abandon d'un management scientifique de l'organisation du travail en faveur d'une spécialisation flexible [Gottfried, 2001]. L'explication de ces transformations est d'ailleurs au cœur des préoccupations du programme de recherches régulationniste, qui, à partir des années 80, tente de fournir une explication à l'introduction d'un nouveau régime marqué par une vision schumpétérienne caractérisée par de nouveaux processus d'innovation, la recherche d'une meilleure efficacité, une nouvelle division industrielle, ainsi qu'une plus grande autonomie des salariés et l'insertion dans un nouveau régime international [Boyer, 2001c].

⁵²⁷ Dans le modernisme, les sociétés suivent une avancée historique linéaire vers le progrès et la civilisation, le discours est rationnel et il y a application de la connaissance vraie et objective qui permet d'influencer, via l'action collective, le présent et le futur ; alors que le post-modernisme renvoie à une conception de la nature ambiguë de la société, à des phénomènes contradictoires et à la fin de la foi dans la capacité à représenter le réel [Burden, Cooper, Petrie, 2000].

⁵²⁸ La modernité signifie la rationalité, le pouvoir de la science, le capitalisme moderne, enfin l'ordre moral dans les arts, l'esthétique et l'État [Bonoli, George et Taylor-Gooby, 2000].

corrélativement par la transition d'un État-providence « passif » à un État-providence « actif » *« dont le rôle doit être principalement de donner aux gens les moyens de subvenir eux-mêmes à leurs besoins grâce à un emploi rémunéré »* [Millar, 2002 : 343]. L'émergence d'une vision néo-schumpétérienne⁵²⁹ a conduit à la transition du fordisme à une ère post-industrielle post-fordiste, marquée par la post-modernité et par la modernité réflexive et caractérisée par la société du risque et la globalisation⁵³⁰, qui a notamment impliqué la transformation du capitalisme vers un nouveau mode de régulation du capitalisme moderne qu'est la gouvernance [Crouch, 1999]. Or, c'est précisément ce nouveau mode de régulation qui a engendré le basculement vers un nouvel État social, dont les caractéristiques, la nature et les fonctions ont été profondément modifiés par rapport à ce qu'il était durant la période des Trente Glorieuses, même si *« c'est sans doute moins le type même de l'État providence associé à la norme salariale de socialisation qui est en crise que l'espace national dans lequel il s'est jusqu'à maintenant déployé »* [Théret, 2002 : 196].

Cet État social actif, qui s'interprète comme l'État agissant en vue d'activer les domaines relevant de son champ de compétences, développe une action politique qui se conjugue à ses interventions socio-économiques pour donner naissance à de nouveaux cadres institutionnels. Dans le domaine de la protection sociale, cette reconfiguration institutionnelle est soutenue par une dynamique qui voit en l'activation de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale et de leurs bénéficiaires un instrument de prévention du risque de retour au chômage ou en inactivité par des stratégies d'accroissement de l'employabilité et par le maintien dans et la promotion de l'emploi. Le passage d'un modèle keynésien d'État-providence à un modèle schumpétérien d'État-providence s'est ainsi concrétisé, au niveau idéologico-politique, par une mobilisation forte de la politique d'emploi en vue de substituer à une politique sociale réactive une politique sociale active face aux risques et aux problèmes sociaux [Commaille, 2001 : 10] et, dans les faits, par le remplacement des droits sociaux objectifs par des droits sociaux conditionnés à des impératifs

⁵²⁹ Cette vision néo-schumpétérienne, qui fonde l'ère post-fordiste de la dictature des technologies de l'information, se couple avec une vision néo-smithienne d'une ère marquée par l'instabilité et l'incertitude, la fragmentation irréversible des marchés de la plupart des économies capitalistes, ainsi qu'avec une vision néo-marxiste d'une ère de l'existence d'une constellation de forces dynamiques dans le développement historique du capitalisme guidée par une sphère autonome de forces politico-institutionnelles [Elam, 2001 : 4].

⁵³⁰ L'ère post-industrielle est caractérisée par le développement des économies qui entraîne le passage de la main d'œuvre de l'emploi manufacturier industriel à l'emploi de services ; le post-fordiste signifie la fin du modèle fordiste d'une force de travail peu qualifiée et l'avènement d'une période de plus grande flexibilité avec une main d'œuvre plus qualifiée ; la post-modernité, quant à elle, évoque la fin de la modernité fondée sur une vision fonctionnaliste d'un développement linéaire de la rationalité, de la science et de la technologie perçues comme moteurs du progrès économique et social ; la modernité réflexive renvoie à la pensée scientifique moderne qui réfléchit sur elle-même et qui change constamment ses conclusions, parce que évoluant dans un monde incertain et instable ; la société du risque correspond au monde où l'on calcule la probabilité de survenance du risque et où on l'évalue afin de le prévenir, c'est une société où se développent de nouveaux risques ; enfin, la globalisation définit l'interdépendance du monde entier et la possibilité d'interchangement de ses éléments.

comportementaux [Chapon, 2003]. L'avènement d'une politique sociale active a ainsi précipité l'activation de la protection sociale et, plus spécifiquement, l'activation des individus privés d'emploi bénéficiaires de prestations sociales.

Or, ce mode d'activation a induit une remise en cause des configurations institutionnelles des SNPS. Bien que les systèmes demeurent sensiblement hétérogènes sur le plan structurel, ils s'apparentent de plus en plus les uns aux autres au niveau principal. Si le rapprochement des modèles de protection sociale dans l'UE vers un même objectif de réintégration dans l'emploi des allocataires n'a pas empêché, jusqu'à ce jour, la permanence de structures différenciées – et ce notamment du fait des divergences d'interprétation des notions de contrepartie, de réciprocité et de responsabilité – la convergence « en finalité » observée à l'échelon européen, en s'appuyant sur un référentiel idéologique unique, est à l'origine de la définition de ce nouvel État social actif qui tient désormais beaucoup moins compte du passé des systèmes nationaux. La prépondérance du libéralisme économique dans le monde exerce en effet une profonde influence sur la transformation des SNPS. Les effets d'imitation et de transposition, dans un pays, des réformes à l'œuvre dans d'autres pays, où celles-ci ont pu conduire à rendre la protection sociale plus efficace en matière de retour à l'emploi, impliquent une dynamique de rapprochement des modèles qui est d'ailleurs déjà bien engagée grâce, notamment, à la Méthode Ouverte de Coopération (MOC) et aux stratégies de *benchmarking* qui, en exerçant un impact fort sur la diffusion des idées, favorisent la convergence mimétique des représentations vers un État social actif libéral.

Le couplage de la prégnance de l'idéologie anglo-saxonne dans le monde et en Europe [Deacon, 2001a] et de la relative déliquescence du modèle nordique [Abrahamson, 2005] suggère que la tendance émergente corrobore le dessein avoué par les partisans d'une Europe plus libérale d'une protection sociale calquée sur le modèle du *workfare* anglo-américain. La prédominance de la rhétorique néolibérale, tant dans le discours politique que dans les mesures de politique économique et sociale mises en œuvre, constitue le vecteur principal d'une uniformisation des représentations symboliques de l'État social qui contribue au délitement des fondements socio-culturels nationaux. Les évolutions récentes des systèmes de protection sociale européens peuvent alors s'interpréter comme l'expression d'une homogénéisation idéologique, imputable à des effets conjoints de domination et de mimétisme, qui se traduit par la remise en cause progressive du maintien des spécificités propres à chaque système national.

La diffusion de l'idéologie et de la culture libérales dans toute l'Europe exerce ainsi un impact indéniable sur les reconfigurations institutionnelles car elle engendre des modifications de la forme de la cohérence institutionnelle des systèmes. Le glissement opéré en direction du MCI

de l'adaptabilité indique un basculement généralisé des systèmes européens vers un modèle « libéral » de type anglo-saxon, plutôt que vers un modèle « social-libéral ». Caractéristique du régime libéral, le modèle de l'adaptabilité à l'œuvre au Royaume-Uni permet au SNPS britannique d'être mieux armé pour faire face avec plus de sérénité au scénario qui se profile car la nature de la cohérence institutionnelle de ce système lui de s'adapter plus rapidement aux évolutions en cours. Tel n'est pas le cas des systèmes du MDPS, qui navigue entre, d'un côté, le MCI de l'« incohérence » du régime chrétien-démocrate et, de l'autre, le MCI de la « rigidité paradoxale » du régime social-démocrate⁵³¹. Le régime chrétien-démocrate⁵³² est celui qui va avoir le plus de difficultés à opérer sa « transition » en raison de la distance qui sépare sa cohérence institutionnelle de celle du régime libéral, tandis que le régime social-démocrate est plus à même de réaliser cette transition au motif d'un écart bien moins important avec le MLPS.

Il existe, de fait, deux modalités d'accès au modèle de l'adaptabilité depuis les MCI du MDPS : alors qu'il suffit, pour les pays du MCI de la « rigidité paradoxale », d'infléchir leurs politiques en direction de davantage d'individualisme afin de mieux ajuster la CI des systèmes à la CE, les pays du MCI de l'« incohérence » se doivent d'agir conjointement sur le double front interne et externe de la cohérence institutionnelle. Les SNPS du régime social-démocrate n'ont ainsi qu'à assouplir le degré de leur CI mais n'ont pas d'efforts particuliers à produire en ce qui concerne leur CE. De leur côté, les SNPS du régime chrétien-démocrate ne sont pas logés à la même enseigne puisqu'ils doivent à la fois modifier leur CI et leur CE⁵³³ et tous n'ont pas opté pour la même stratégie. L'Allemagne, par exemple, semble avoir fait le choix d'une option qui met l'accent sur une première étape dirigée vers la CE du système avant d'engager des réformes s'attaquant à sa CI. La France, quant à elle, apparaît toujours hésiter et, à défaut de s'engager fermement dans un parcours d'accès au modèle de l'adaptabilité, est frappée d'un ralentissement qui met à mal la capacité d'adaptation de sa protection sociale, ce qui risque, à terme, de paralyser le système et de plonger cette institution dans un profond malaise sociétal.

⁵³¹ Bien qu'ils mettent tous deux l'accent sur le principe de solidarité collective, le régime chrétien-démocrate et le régime social-démocrate sont distincts en ce sens que le second privilégie une activation plus développée que dans le premier.

⁵³² Autrement dit, le régime conservateur-corporatiste, dans la terminologie d'Esping-Andersen.

⁵³³ Dans la mesure où cette double modification ne peut s'opérer simultanément, ces systèmes sont tenus de faire un choix entre deux types de parcours : soit opter pour le parcours « MI – MFC – MA », qui privilégie comme première étape transitionnelle l'intensification de la responsabilité individuelle avant d'accentuer les mesures d'activation ; soit adopter le parcours « MI – MRP – MA », qui prend le chemin inverse, c'est-à-dire qui renforce d'abord l'activation avant d'introduire davantage de responsabilisation. Dans le premier cas, la décision politique prise vise à affaiblir la fonction redistributive afin de mieux parvenir à accroître la dimension d'activation de la protection sociale. Dans le second cas, la décision politique montre sa préférence pour un accroissement de l'activation qui devrait permettre de réaliser plus tard l'ajustement nécessaire en induisant *de facto* un amoindrissement de la redistribution. L'Allemagne semble avoir fait le choix de la seconde option qui met l'accent sur une première étape dirigée vers la CE du système avant d'engager des réformes s'attaquant à sa CI.

CONCLUSION GENERALE :

**UN BESOIN DE NOUVELLES REGULATIONS SOCIALES
DANS UNE EUROPE ELARGIE**

Tôt au tard, le modèle social libéral est de nature à s'imposer et, avec lui, le modèle du *workfare* anglais que les autres systèmes sociaux européens vont nécessairement imiter parce que, faute de nouvelles règles internationales et européennes visant à encadrer le marché, les SNPS sont alors condamnés à s'aligner sur le modèle du *workfare*. Or, ce mouvement d'alignement est déjà bien entamé : la période actuelle ne consacre pas l'émergence de cette tendance, mais ne fait que rendre plus visible la dynamique institutionnelle sous-jacente aux différents systèmes, marquées par la progressive désarticulation entre leur cohérence interne et leur cohérence externe – sauf dans le cas du modèle libéral. Ainsi les évolutions du contexte économique depuis les années 1990 reflètent-elles les transformations institutionnelles au niveau européen des SNPS et confirme l'idée d'une nécessaire distinction à opérer entre, d'un côté, un mouvement général d'alignement des modèles autour du principe d'une protection sociale active et son corrélat que constitue l'activation et, de l'autre, le maintien de spécificités nationales dans la mise en œuvre effective de dispositifs d'insertion et d'inclusion active au sein de chaque système. Cette observation conduit dès lors à admettre l'existence du paradoxe inhérent à la construction de l'Europe sociale, paradoxe selon lequel il y a une convergence sur l'idéologie de l'activation parallèlement à une divergence persistante sur les modalités concrètes d'application des mesures d'activation.

Les conséquences probables qu'entraînent les politiques de *workfare* en termes de déstructuration des systèmes et de remise en cause de leurs fondements appellent à une vigilance accrue et à **un besoin de nouvelles régulations sociales**, qui plus est dans le contexte d'**une Europe élargie**. La recherche des raisons de la mutation des systèmes de protection sociale européens depuis le début des années 80 nous a en effet conduits à déceler le mouvement d'activation à l'œuvre, c'est-à-dire la tendance de la protection sociale à être de plus en plus orientée vers le marché du travail. Or, cette dynamique met à jour un risque certain à l'heure actuelle, à savoir celui d'un glissement vers des stratégies de retour à l'emploi des chômeurs et des allocataires de prestations sociales teintées de *workfare* anglo-américain, cette perspective étant aujourd'hui de plus en plus prégnante un peu partout en Europe. Toute la question est alors de savoir dans quelle mesure concilier cet objectif nouveau de réintégration dans l'emploi avec le maintien de systèmes généreux ; en d'autres termes, comment concilier impératifs d'efficacité et exigences d'équité, de justice sociale et de solidarité ? Pour ce faire, il apparaît aujourd'hui vital – plus encore dans le contexte des élargissements successifs de l'UE – de **mettre en œuvre de nouvelles régulations qui autorisent la définition et la constitution d'une véritable Europe sociale**, ces régulations devant prendre appui sur un véritable Droit économique et social qui, par

son action correctrice des mécanismes du libre-échange, soit à même d'améliorer le sort des individus et de les extirper de la misère dans laquelle les plonge une société où prévaut une circulation exacerbée et sans contrôle des marchandises et des capitaux [Supiot, 2005 : 1095].

1. L'ACTIVATION AU CŒUR DE LA NOUVELLE LOGIQUE FONCTIONNELLE DE LA PROTECTION SOCIALE

Afin de s'adapter à la nouvelle donne socio-économique internationale, les systèmes de protection sociale ont dû se réformer en profondeur. La conjonction d'une internationalisation accrue des économies et d'une globalisation plus affirmée s'est en effet concrétisée par une intensification des échanges et une redéfinition de la norme d'emploi. Mondialisation et post-fordisme sont ainsi à l'origine du changement de logique de la protection sociale, laquelle fait dorénavant prévaloir, en adéquation avec la diffusion de l'idée de « société active » et, *in fine*, en référence à la « mise en activité », le retour en emploi plutôt que le maintien dans le système de prestations. En réponse à la critique dont ils font l'objet (assistanat, irresponsabilité, désincitation au travail,...), les SNPS ont donc été mis au service de l'emploi et du marché du travail. Leur « instrumentalisation » s'est traduite par l'introduction d'un certain nombre de mesures de réintégration des sans emploi sur le marché du travail qui vont peu à peu au-delà de la simple activation et tendent à s'approcher de plus en plus du modèle du *workfare*.

1.1. À l'origine du changement de logique de la protection sociale : mondialisation et post-fordisme

La croissance exceptionnelle des Trente Glorieuses était fondée sur l'établissement d'un régime d'accumulation intensive centrée sur la consommation de masse et sur un compromis capital-travail codifiant le partage des gains de productivité associés à l'acceptation des méthodes de production fordienne [Boyer, 2002d : 370]. Le fordisme était donc un régime d'accumulation caractérisé par une organisation du travail taylorienne (parcellisation des tâches, mécanisation des processus productifs, séparation entre la conception et l'exécution), une garantie d'un partage équitable des gains de productivité, et un processus dynamique d'ajustement de la production et de la demande qui s'opérait principalement sur un espace national (accumulation intensive autocentrée et gouvernée par la consommation interne) [Boyer, 2002d]. Ce mode de

développement⁵³⁴, propre à l'âge d'or du capitalisme, qui assurait une certaine stabilité reproductive du système, a cependant été ébranlé à partir de la fin des années 60, « *le régime fordiste a[yant] cédé la place à une accumulation largement extensive, toujours centrée sur la consommation de masse mais différenciée du fait de la polarisation des revenus* » [Juillard, 2002 : 231]. L'inefficacité du mode d'organisation taylorien, par exemple, résultant de « *la complexification croissante des organisations productives liée à l'extension des marchés dans l'espace, à leur volatilité et leur évolutivité accrues* » [Bertrand, 2002 : 131], a concouru à l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail qui ont eu pour effet de diversifier la relation d'emploi. Au fordisme⁵³⁵, cantonné à une ère historique et à une période, s'est alors substitué un post-fordisme renvoyant à un futur incertain [Jessop, 2001g], marqué par un régime d'accumulation gouverné par la finance qui ne garantit plus la stabilité [Boyer, 1999] qu'avait en revanche permis le passage de la régulation concurrentielle à la régulation fordiste⁵³⁶ [Billaudot, 2002b : 220]. On assiste depuis lors à l'émergence d'un nouveau mode de développement capitaliste post-fordiste, perçu comme une réponse pour sortir de la crise du fordisme et comme une solution au néo-fordisme avancé au début des années 80 [Leborgne, Lipietz, 2001].

L'entrée dans la décennie 80 a en effet vu la fin du paradigme de la production de masse et l'entrée dans un nouveau régime de croissance « patrimonial » ou « financiarisé » caractérisé par l'insertion dans l'économie internationale, la prédominance des marchés financiers et la

⁵³⁴ Un mode de développement est constitué par un réseau d'institutions historiquement développé et relativement intégré qui reproduit les relations des propriétés fondamentales capitalistes, guide le régime d'accumulation prédominant et aide à rendre compatible la multiplicité des décisions décentralisées (potentiellement contradictoires et conflictuelles) prises par les unités individuelles de l'économie ; ainsi, le mode de développement 1, qui s'étend jusqu'au début du 20^{ème} siècle, est-il caractérisé par une régulation compétitive et une accumulation extensive, le mode de développement 2 de l'entre-deux-guerres est-il marqué par une accumulation intensive mais toujours une régulation compétitive (production de masse sans consommation de masse), le mode de développement 3 de la période fordiste défini par une accumulation intensive et une régulation monopoliste, enfin le mode de développement 4 actuel dû à la crise du fordisme [Brenner, Glick, 2001].

⁵³⁵ Le fordisme se déploie à quatre niveaux : 1) celui du processus de travail qui implique la division sociale et technique du travail et la production de masse de biens standardisés ; 2) celui du régime d'accumulation, autrement dit le régime macroéconomique qui soutient l'expansion de la reproduction du capitalisme via le cercle vertueux de croissance basée sur la consommation et la production de masse ; 3) celui du mode de régulation, c'est-à-dire un ensemble de normes, d'institutions, de formes organisationnelles et de réseaux sociaux qui soutiennent et guident le régime d'accumulation fordiste et promeut la compatibilité entre des décisions décentralisées des agents économiques malgré le caractère conflictuel des relations sociales qui existent dans les sociétés capitalistes ; 4) enfin, celui du mode de socialisation, analyse à partir d'une approche globale de l'impact social qui va au-delà des bases micro, des préconditions institutionnelles méso et des effets macro pour explorer les répercussions générales sur d'autres ordres institutionnels tels que le système politique ou encore la vie culturelle [Jessop, 2001g : 36].

⁵³⁶ Le passage de la régulation concurrentielle à la régulation fordiste avait en effet provoqué le basculement d'une situation d'instabilité à une situation de stabilité. On peut affirmer qu'il y a régime stable lorsque, à la suite d'un choc transitoire affectant l'une ou l'autre de ces impulsions, des forces de rappel suffisantes se manifestent et sont à même de ramener vers le régime le cheminement effectif initié par ce choc ; en régime concurrentiel, le seul régime existant est instable et « *tant que le système institutionnel fordiste n'est pas établi dans toutes ses composantes, l'instabilité demeure* ».

globalisation financière⁵³⁷, ce nouveau régime impliquant un redéploiement du capital productif sous l'influence du capital financier [Chapon, 2003]. Cette globalisation, qui apparaît dans un contexte de fin du plein emploi, de retour du chômage, de changements sur le marché du travail, de *dumping* social, d'accroissement des inégalités économiques et de polarisation sociale, « *refers [then] to a process through which national economies are becoming more open and thus more subject to supranational economic influences and less amenable to national control* » [Mishra, 1999 : 3-4]. La compétition fiscale internationale implique par ailleurs que la globalisation du marché des capitaux génère un processus politico-économique de réduction des impôts sur le capital [Razin, Sadka, 2005 : 107], cette globalisation ayant imprimé une perte d'autonomie de la politique nationale, due notamment à la compétition entre régimes et à l'interdépendance internationale croissante [Rhodes, 1996]. L'internationalisation des marchés financiers a, en outre, réduit les capacités de manipuler les taux d'intérêts et diminué la capacité des gouvernements à dicter les taux de change, en même temps que la compétition internationale plus rude, renforcée notamment par l'importance croissante prise par l'UE comme zone de libre-échange, a influencé l'étendue jusqu'où le retour à l'emploi pourrait être déterminé en réponse aux demandes politiques internationales. La globalisation porte donc surtout sur la finance et constitue davantage l'expression d'un projet politique qu'une fatalité économique mue par un déterminisme qui amène à une plus grande interdépendance internationale qui remodèle la forme et la place de l'État-nation dans un contexte de crise [Boyer, 1999]. Le rôle important joué par l'État depuis la grande dépression des années 30 et, surtout, dans la régulation fordiste, en matière de développement économique et social au sein des communautés nationales, internationales et régionales, a en effet notablement changé dans la période post-fordiste de dérégulation et de renouveau des autorités locales et régionales [Moulaert, Swyngedouw et Wilson, 2001]. En favorisant l'internationalisation croissante des échanges et l'intégration des marchés financiers via une circulation totalement libre des capitaux et presque entièrement libre des biens, voire des services, mais encore limitée pour les individus, la mondialisation concourt à éroder la capacité d'action et l'autonomie des États-nations et, « *si [elle] ne remet pas en cause le fait de maintenir ou de*

⁵³⁷ L'organisation des échanges et de la production a connu, globalement, trois grandes étapes : la première, qui va du 19^{ème} au milieu 20^{ème} siècle, est marquée par une configuration inter-nationale où il y a domination des échanges de biens et services et prépondérance d'une logique commerciale avec des firmes multinationales qui cherchent avant tout à sécuriser leurs approvisionnements pour vendre sur le territoire national d'implantation ; la seconde, allant de la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 80, correspond à la période fordiste caractérisée par la collusion entre firmes multinationales et États-nations et renvoie à une configuration multi-nationale où prédomine l'implantation productive à l'étranger via les investissements directs à l'étranger ; enfin, la troisième est à l'œuvre depuis les années 80-90 au travers d'une configuration globale comme étape avancée dans l'intégration économique au plan mondial avec prédominance de la dimension financière de la mondialisation et en ligne de mire l'émergence d'un seul marché mondial.

développer des politiques sociales, il se pourrait en revanche qu'elle remette en cause la capacité des États-nations à décider du type de politique sociale qu'il convient de mettre en œuvre » [Palier et Viossat, 2001a : 10].

C'est dans ce contexte d'un « *ralentissement de la croissance dans les pays industriels [qui] a coïncidé avec l'avènement des sociétés salariales [...]* » [Petit, 2002 : 259] qu'a surgi une société post-industrielle mettant profondément à mal le régime fordien⁵³⁸. Or, cette société post-industrielle entraîne avec elle des mutations économiques et sociales conséquentes. C'est, d'une part, la demande de nouveaux besoins sociaux pour les groupes les plus exposés aux changements sociaux associés à la transition post-industrielle [Taylor-Gooby, 2004b : 209]. C'est, d'autre part, l'apparition de nouveaux risques sociaux qui se répercutent sur les systèmes d'aide sociale et bénéficient, contrairement aux anciens risques sociaux traditionnels, d'un soutien moins important de l'ensemble des catégories sociales mais seulement de minorités affectées par ces risques qui les touchent en priorité [Taylor-Gooby, 2004c]. En plus de se répercuter sur l'organisation du travail⁵³⁹, sur le marché du travail⁵⁴⁰ et, *in fine*, sur les politiques de l'emploi, la mondialisation exerce donc ses effets également sur les politiques sociales, et ce dans un environnement économique caractérisé par des taux de croissance de plus en plus faibles et incertains⁵⁴¹.

1.2. La réforme des systèmes de protection sociale européens : de la critique à leur instrumentalisation

L'incertitude croissante de l'environnement, l'internationalisation des économies et leur interdépendance accrue, la mondialisation des échanges et la globalisation financière, conjuguées à des mutations socio-économiques profondes concernant le travail et l'emploi ainsi qu'à des

⁵³⁸ La crise du régime fordien fait que « *depuis les années 1982-1983, la plupart des pays d'Europe ont mené une politique de désindexation des salaires sur le coût de la vie. C'est une attaque frontale contre l'un des piliers du fordisme. Les nouvelles formules ne sont plus des paris optimistes sur l'avenir (les gains de productivité anticipés), comme dans la logique fordienne, ou des certitudes sur l'avenir comme dans le monde industriel, mais la constatation de résultats effectifs, individuels ou collectifs. La progression du salaire dépend des conditions économiques locales, plus que nationales, ce qui est soutenu par le déplacement de la négociation salariale, des branches vers les entreprises [...]* » [Reynaud, 2002 : 140].

⁵³⁹ La mondialisation se traduit en effet, entre autres, par un effacement des frontières traditionnelles du travail et une précarisation accrue de l'emploi.

⁵⁴⁰ Les trois principaux facteurs de la mondialisation que sont « *[tout d'abord] la libéralisation des marchés des marchandises, des services et des capitaux, [...], [ensuite] la suppression progressive des restrictions commerciales [...]* et l'émergence de marchés financiers mondiaux, *[qui ont] accru la mobilité des capitaux au-delà des frontières, [enfin] les bouleversements politiques* », renforcés par l'intensification des « *progrès technologiques enregistrés dans le domaine de l'information et de la communication (notamment l'Internet) et le développement des modes de transport [...]* » sont ainsi à l'origine d'une modernisation qui produit des laissés-pour-compte que sont plus précisément les travailleurs les plus vulnérables sur le marché du travail [Walwei, 2001].

⁵⁴¹ « *In an ideal typical post-industrial society, economic growth rates are lower and more uncertain. Technological changes mean that stable employment in the manufacturing sector is no longer available on a mass scale, with implications for the job security of semi- and unskilled workers and for class structure and the political interests associated with it. Stricter competition promoted by economic globalisation has advanced labour market flexibility* » [Taylor-Gooby, 2004a : 2].

transformations socio-politiques relatives à la redéfinition de l'État-providence⁵⁴², ont contraint les pays développés à opérer un ajustement de leurs politiques sociales. C'est dans ce contexte qu'a été remodelée la protection sociale afin de la rendre davantage compatible avec les exigences nées de l'émergence d'une société post-fordiste, post-industrielle et post-moderne. Les systèmes de protection sociale ont donc dû s'adapter, notamment pour répondre à la nouvelle donne du marché du travail, désormais caractérisé par la diversification des formes d'emploi se traduisant par la conjonction de la progression des emplois atypiques (temps partiel, travail temporaire) et du travail indépendant avec une faiblesse des taux d'emploi, due essentiellement aux trop faibles créations d'emploi liées à la lente expansion du secteur des services, non compensée par l'accroissement de l'emploi féminin et malgré la croissance des PME et la diffusion rapide des NTIC [Sarfati, 2002], mais aussi marqué par l'abandon de la centralité du statut salarial au profit de la fragmentation des normes d'emploi qui implique de nouvelles segmentations du marché du travail [Lefresne, 2006].

À ces contraintes exogènes est venue s'ajouter une vive critique libérale dénonçant les conséquences perverses d'un système considéré comme générateur de dépendance en plongeant et en maintenant les allocataires dans une situation d'assistanat. L'interprétation classique du chômage, qui préconise comme solution, pour rester compétitif, de rendre les salaires plus flexibles, notamment via la baisse du salaire minimum et la diminution du salaire de réservation des chômeurs en rendant la protection sociale moins généreuse, en augmentant les qualifications et en diminuant le coût du travail des travailleurs à faible productivité [Goul Andersen, 2002], se conjugue alors avec la diffusion de nouvelles normes d'emploi qui mettent en avant l'initiative et la responsabilité individuelles, l'autonomie et la capacité relationnelle, qui se doublent d'une transformation du marché du travail en direction d'une plus grande sélectivité à l'embauche [Salais, 2002]. La prévalence de cette conception à partir des années 80 a en effet conduit à impulser une dynamique de changement au sein la protection sociale puisqu'elle serait, selon la théorie néoclassique, source d'inefficacité dans la mesure où elle est à l'origine de phénomènes de désincitation au travail. Ce risque de désincitation au travail est devenu, dans tous les pays européens, l'argument principal pour justifier que les politiques sociales et de l'emploi doivent dorénavant insister davantage sur l'offre de travail, notamment afin de lutter contre les trappes à chômage⁵⁴³. Ces conclusions théoriques sont relayées par des positions philosophico-morales qui

⁵⁴² Il est à noter que cette redéfinition de l'État-providence ne conduit pas à le remettre fondamentalement en cause, car l'État-providence, bien que transformé, n'est pas prêt de disparaître, il est là pour durer [Barr, 2001 : 2].

⁵⁴³ Une trappe à chômage (ou à inactivité) est une situation de chômage volontaire lié à un problème de désincitation au travail qui survient quand le gain net effectif proposé sur le marché du travail est inférieur au gain net espéré par

font du travail une éthique de vie et qui considèrent l'assistance comme productrice d'effets désastreux sur l'autonomie de l'individu et son développement personnel (annihilation de la confiance et de l'estime de soi, réduction des capacités de travail et de l'employabilité, maintien dans une situation de dépendance financière et matérielle,...).

Cette critique a par ailleurs été relayée par l'observation de faits qui sont venus corroborer les affirmations alléguées. La crise de la protection sociale réside en effet dans la difficulté croissante qu'elle rencontre à atteindre les objectifs qu'elle s'était initialement fixée, ainsi qu'à sa propension à engendrer des effets contraires à ceux recherchés. À l'inverse de sa vocation originelle, la redistribution mise en œuvre par la protection sociale peut contribuer au creusement des inégalités et ne pas forcément profiter à ceux qui en ont le plus besoin. Elle a en effet du mal à réduire les inégalités, notamment parce qu'une partie de la population ne bénéficie pas du système de protection et reste donc encore exposée aux risques sociaux sans possibilité d'être couvert : on parle alors de « trous » dans le « filet » de la protection sociale⁵⁴⁴, ces « trous » mettant sensiblement à jour le fait que la question de la pauvreté est désormais inséparable de celle de la crise de l'emploi. Parallèlement, l'augmentation du ratio de la population des inactifs âgés dans la population active totale ainsi que l'existence de fortes différences salariales et de bas salaires constituent un facteur explicatif des demandes qui pèsent sur les ressources de protection sociale [Brittan, 1998], ces ressources étant d'autant plus mises à mal par l'apparition de nouveaux besoins sociaux associés aux changements intervenus sur le marché du travail⁵⁴⁵. Alors que l'augmentation quasi continue du chômage conduit à peser toujours davantage sur le financement du système, la maîtrise des budgets publics devient dans le même temps une exigence qui rend de fait très difficile l'accroissement des dépenses sans une augmentation au moins équivalente des ressources permettant ce financement. Or, le taux de prélèvements obligatoires, déjà élevé dans certains pays, ne peut pas être encore davantage relevé, ne serait-ce que pour être en conformité

l'individu lors de la reprise d'un emploi. Il y a trappe à chômage lorsqu'il y a désincitation à retrouver un emploi et trappe à pauvreté lorsque l'accroissement de la quantité de travail ou lorsque les efforts pour accroître le salaire d'une personne déjà en emploi sont découragés ; ces deux trappes peuvent être réunies sous le terme de trappe à inactivité, bien que les deux mécanismes ne soient pas totalement identiques [CSERC, 1997 : 115].

⁵⁴⁴ Ce phénomène est surtout perceptible dans les régimes bismarckiens, bâtis sur une logique de solidarité professionnelle et donc adaptés pour protéger les travailleurs stables et leurs familles. Les jeunes chômeurs, les chômeurs en fin de droits, les mères célibataires ne pouvant pas cotiser, ils ne peuvent en effet pas, dans ces régimes, bénéficier de prestations s'ils n'ont pas la qualité d'ayant droit qui leur permet de jouir de prestations par le mécanisme des droits dérivés.

⁵⁴⁵ L'émergence de ces nouveaux besoins sociaux est surtout problématique pour les régimes conservateurs bismarckiens d'assurance sociale fondés sur la norme de l'emploi stable à temps plein, où la déstandardisation de l'emploi avec l'expansion de l'emploi à temps partiel conduit à amoindrir la couverture des assurés [Aust, Bönker, 2004] et au développement de l'exclusion sociale et des trappes à chômage [Palier, Mandin, 2004].

avec les prescriptions de la théorie néoclassique sur la pression fiscale et l'orientation politique actuelle à une tendance inverse.

La combinaison de ces considérations théoriques et idéologiques et du constat empirique de la relative inaptitude des systèmes à parvenir aux résultats escomptés a dès lors justifié l'abandon progressif d'une optique exclusivement redistributive au profit de l'émergence d'une double dimension redistributive et intégrative. Le passage d'une logique de redistribution à une logique d'activation s'est traduit, au niveau de son impact sur la finalité de la protection sociale, par la transition d'un objectif de garantie de revenu à celui de réintégration dans l'emploi. La réinsertion sur le marché du travail des sans emploi est en effet devenu le but prioritaire que s'est donnée la protection sociale, ce dessein se substituant – ou, plus exactement, se conjuguant – de plus en plus à la visée originelle de l'aide au revenu. L'on assiste de fait à une instrumentalisation de la protection sociale, puisque celle-ci est désormais au service de la compétitivité et se traduit par un renforcement de l'articulation entre elle et l'emploi [Chapon, 2003]. Or, l'emploi dont il est question est lui-même affecté par le mouvement d'intensification de la flexibilité du travail, laquelle est fondée sur « *une logique régressive [...] en termes de réduction d'effectifs et de pression sur les salaires en fonction des contraintes exercées par la concurrence internationale et des opportunités de localisation offertes par le Grand Marché* » [Mazier, 2002 : 358] et qui mène, à un niveau sociétal, au surgissement d'une société active s'opposant à la société de bien-être « *se caractérisant par un élargissement de la conception de la population active et une place centrale faite à l'autogouvernement* » [Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 106], société d'un nouveau type où le plein-emploi n'est plus compris comme la nécessité d'une activité à temps plein des travailleurs mais comme la perspective de plus d'activité possible pour tous.

C'est pour cette raison que la fonction chômage de la protection sociale, bien qu'elle soit « *la seule fonction qui ait crû sans pratiquement discontinuer depuis le début des années soixante-dix, [car] les dépenses sociales [ont] tenté d'encadrer le développement du chômage, de la précarité et de la pauvreté* » [Mills, 2001 : 76], a vu ses contours et ses enjeux progressivement mais nettement redessinés pour tenir compte des impératifs inhérents aux évolutions du marché du travail. Ce processus a abouti *in fine* à la redéfinition des politiques de l'emploi qui sont désormais tenues d'opérer la jonction entre les deux sous-systèmes sociaux que sont le marché du travail et la protection sociale, l'activation étant précisément le mécanisme au travers duquel se reflète l'expression de cet espace symbolique où s'effectue l'intersection de ces deux sous-systèmes sociaux désormais étroitement imbriqués.

1.3. La réintégration des sans emploi sur le marché du travail : de l'activation au *workfare*

Nous avons indiqué que la crise de l'emploi a entraîné une mutation de l'emploi et des marchés du travail qui est venue remettre en cause la logique originelle de la protection sociale. Nous avons également fait remarquer que le passage à une vision intégrative implique désormais une redéfinition de la politique de l'emploi, dans le sens d'un renforcement des politiques actives et des contraintes pesant sur les personnes sans emploi bénéficiaires de prestations sociales. Dit de façon différente, la rupture à laquelle ont dû faire face l'ensemble des systèmes de protection sociale européens s'est concrétisée par l'avènement d'une nouvelle régulation conjointe de l'emploi, des marchés du travail et des structures de protection sociale qui ont conduit à un repositionnement des politiques d'emploi. Si les stratégies de retour à l'emploi diffèrent assez sensiblement d'un pays à l'autre, force est de constater que tous les pays de l'UE se sont orientés vers un même objectif, celui d'un resserrement du lien marché du travail-protection sociale. Finalement, « *on assiste à une véritable transformation de l'action publique en matière de politiques sociales, significative d'une transformation de la société, du rôle de l'État et de l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté sociale* » [Palier et Bonoli, 1995 : 684] qui se manifeste par l'accent mis sur l'activation (1.3.1). Or, bien qu'appliqués de manière différente selon les pays de l'UE en fonction du modèle de protection sociale auquel chacun d'entre eux appartient, les programmes issus de la politique d'activation sont partout portés par un mouvement de fond tendant à faire du *workfare* la référence incontournable pour mener à bien le projet de réforme globale des systèmes de protection sociale européens (1.3.2).

1.3.1. Des stratégies nationales de retour à l'emploi fondées sur une logique identique d'activation...

Si, pour les travailleurs, la protection sociale est « contenue dans » le marché du travail (l'exercice d'un emploi sur le marché du travail fournit en effet un revenu, complété éventuellement par des ressources provenant de transferts), pour les sans emploi, c'est l'inverse, car, avec l'activation, le marché du travail est dorénavant « contenu dans » la protection sociale⁵⁴⁶. Dans la mesure où l'activation est une notion qui permet d'aller au-delà des termes caractérisant les mesures nationales de retour à l'emploi (*welfare-to-work*, *aktivering*, *workfare*, *active labour market*

⁵⁴⁶ L'activation, qui met à jour le fait que la protection sociale joue désormais un rôle de réintégration sur le marché du travail, constitue de fait un outil analytique approprié permettant d'expliquer, si ce n'est pourquoi, du moins comment, la logique d'aide au revenu assurée par le mécanisme de la redistribution s'accompagne aujourd'hui d'une logique de réinsertion dans l'emploi.

policies), capable d'englober une variété de dispositifs nationaux sans être lié nécessairement à un programme en particulier, elle constitue donc une solution universelle pour répondre au problème de l'inefficience et de l'iniquité des systèmes de protection sociale et est, à ce titre, au cœur d'une dynamique généralisée de réforme de ces systèmes en Europe [Barbier, 2004a]. L'activation peut ainsi être définie comme le mécanisme par lequel une institution double sa vocation originelle « passive » d'une finalité nouvelle « active ». Pour emprunter un vocabulaire plus théorique, on peut affirmer que l'activation participe, en termes régulationnistes, d'un processus de conversion/recombinaison institutionnelle. Il y a en effet conversion institutionnelle dans la mesure où la protection sociale change d'orientation ; et il y a recombinaison puisque cette conversion s'accompagne d'un « remodelage » des interactions entre le système de protection sociale, le marché du travail et la politique de l'emploi. La théorie de la régulation (TR) est alors, parmi l'ensemble des théories du courant institutionnaliste, la seule qui offre la possibilité de saisir le double mouvement, apparemment contradictoire, qui se joue au sein des systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) depuis près d'une vingtaine d'années. La TR offre en effet une analyse pertinente de la dynamique bidimensionnelle à l'œuvre, marquée à la fois par un processus de convergence des SNPS au niveau du but similaire que ces derniers se proposent désormais d'atteindre – à savoir opérer le retour sur le marché du travail des sans emploi – et par la permanence des particularités propres à chaque dispositif, mesure ou programme national, particularités inhérentes au maintien de l'hétérogénéité institutionnelle de chaque système.

C'est au regard de la capacité de l'approche régulationniste à appréhender la transition institutionnelle en cours sur un plan à deux niveaux, où chaque niveau indique une direction opposée, que le recours à cette approche se justifie. La démarche socio-historique comparative qu'elle met en œuvre autorise en effet à percevoir la tendance globale à l'activation à laquelle sont soumis tous les systèmes malgré l'affirmation constante de spécificités socio-culturelles relatives à chaque modèle de protection sociale (MPS). En abandonnant la démarche typologique au profit d'une approche en termes de modèles de cohérence institutionnelle (MCI), qui répond notamment à l'impasse d'une analyse exclusivement en termes de « *path dependency* », la TR peut alors saisir l'évolution contrastée des régimes de protection sociale (RPS) en fonction du degré de leur cohérence institutionnelle : alors que tous sont contraints, pour assurer la cohérence externe de leur système, d'adopter un même mouvement uniforme caractérisé par l'unicité de l'objectif poursuivi (le retour à l'emploi) et le moyen qui est associé à cet objectif (l'activation), chacun d'eux se singularise en revanche en optant pour une stratégie en phase avec sa cohérence interne.

La pluralité des solutions adoptées, visible dans les différentes voies empruntées par chaque pays et dans la divergence des modalités de mise en œuvre des mesures de réintégration des sans emploi sur le marché du travail, explique ainsi la reproduction de la diversité institutionnelle des SNPS et, *de facto*, la pérennité de chaque type de MPS. L'application concrète de la logique d'activation dans les divers États membres de l'Union montre que les stratégies de retour à l'emploi demeurent toujours largement dépendantes de l'interprétation qui est faite, par chaque MPS, de la notion de contrepartie et de la définition que celui-ci assigne au lien de réciprocité entre l'allocataire et l'administration. C'est en effet la manière dont est comprise et appliquée la logique de « contrepartie réciproque » qui détermine la nature de la responsabilisation qui va peser sur les allocataires inscrits dans une procédure d'activation. À chaque MPS correspond ainsi un type d'activation responsabilisante des sans emploi qui conditionne l'orientation prise par les mesures visant à leur réintégration sur le marché du travail : soit dans le sens de leur remise au travail, comme c'est le cas dans le modèle libéral de protection sociale (les pays anglo-saxons, et le Royaume-Uni plus particulièrement), soit dans le sens de leur réinsertion sociale par l'emploi, à l'instar de ce qui se passe dans le modèle démocrate de protection sociale (les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord).

Quoi qu'il en soit, l'on assiste à la même tendance dans tous les systèmes de protection sociale, à savoir celle de la transition d'une action curative à une action préventive avec la mise en place d'un suivi individualisé des chômeurs [DARES, 2003 : 55] à laquelle se couple la fin de la distinction traditionnelle entre politique active et politique passive puisque de nombreuses mesures actives incluent des prestations et que les versements des allocations deviennent de plus en plus conditionnées à l'inscription dans un programme actif [Jørgensen, 2004a : 202]. Il existe de fait une nouvelle manière de faire et de penser la protection sociale en direction d'un investissement dans le capital humain afin de faciliter l'adaptation des personnes aux demandes du marché du travail et cette tendance implique que l'État social est aujourd'hui investi d'un rôle nouveau qui se traduit notamment par l'accent mis sur le ciblage des clientèles et par l'activation autant que possible des prestations ; ce qui implique que la contrepartie est partie pour demeurer comme principe central dans le mécanisme de gestion sociale, car elle constitue une nouvelle façon d'envisager la protection sociale des personnes sans emploi [Dufour, Boismenu et Noël, 2003].

1.3.2. ...dont la tendance générale met à jour la mise en œuvre croissante de mesures orientées vers une remise au travail contrainte des sans emploi

Bien que fortement tributaires du contexte institutionnel, historique et culturel propre à chaque pays, les politiques de retour à l'emploi convergent néanmoins, car si la « *path dependency* » assure la continuité de principes spécifiques à chaque modèle, il est toutefois clair aujourd'hui que la permanence des particularismes nationaux est mise à mal. La remise en cause partielle mais perceptible de la logique d'échange mutuel dans les régimes d'État-providence universalistes et corporatistes au profit d'une dimension compensatoire propre à l'État-providence libéral en est un exemple probant. Elle se traduit par la substitution progressive d'une obligation de travailler en contrepartie du versement d'allocations sociales au droit à prestations en cas d'impossibilité d'exercer une activité professionnelle rémunérée. Compte tenu toutefois de la situation de l'emploi et des marchés du travail européens, la difficulté d'appliquer le critère d'immédiateté a conduit les pays de l'Union à mettre en place des programmes non pas orientés sur l'obligation de travailler, mais sur celle d'adopter une démarche active de retour à l'emploi. Perçue comme un devoir à remplir immédiatement en compensation d'un droit à prestation, cette obligation risque pourtant d'aboutir *in fine* à la mise en œuvre de politiques de protection sociale active calquées sur le modèle du *workfare*. Si l'activation « à l'europpéenne » ne concerne pas que les chômeurs et les assistés – comme c'est le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni –, mais englobe également le système de protection sociale tout entier et implique un remodelage de l'assistance, du revenu minimum mais aussi des politiques sociales et fiscales⁵⁴⁷, elle se rapproche toutefois de plus en plus des stratégies de *workfare* par l'insistance qu'elle porte à redéfinir les relations entre l'allocataire et l'administration en mettant l'accent dorénavant davantage sur les individus que sur les prestations. Les considérations morales (éthique de la responsabilité et du devoir) prennent en effet le pas sur les considérations budgétaires ou, pour être plus exact, elles viennent apporter la caution et la justification morales nécessaires à la réduction des dépenses sociales considérées comme « improductives » : la rhétorique de la condamnation de la dépendance se conjugue ainsi de manière admirablement complémentaire avec la rhétorique de la maîtrise des fonds publics.

S'il est vrai qu'il est pour l'heure encore possible de distinguer deux groupes de pays selon le degré et la nature des obligations pesant sur les sans emploi – d'un côté, les pays où la

⁵⁴⁷ « *The areas of social protection potentially 'activated' are not only the programmes for the assisted or the unemployed, like in the UK or US case with the introduction of so-called 'workfare' programmes. They comprise (i) benefits programmes (unemployment insurance and various 'assistance' schemes for working age groups (including disability and other family related benefits)); (ii) pensions systems and most particularly, early retirement programmes; (iii) employment (or labour market) programmes; but also, (iv) a policy area situated in-between traditional social policy and tax policy* » [Barbier, 2004a : 236].

contrainte prédomine et, de l'autre, les pays dans lesquels la liberté de choix demeure –, il semble cependant que ce distinguo ne fasse plus véritablement foi puisque la tendance de fond à l'œuvre dans toute l'Europe marque le glissement progressif d'une activation « hétéroclite » et « protéiforme » à une activation « uniformisée », faisant insensiblement du *workfare* le point de repère commun des politiques de retour à l'emploi à mettre en place. Il est en effet clair que « *although each country had its own norms, traditions and political dependencies, a new model of governance seems to have been adopted in most places during the last 10-15 years* » [Jørgensen, 2004b : 259]. Or, cette nouvelle gouvernance n'est que l'expression de la mise en œuvre de nouvelles relations contractuelles entre les représentants du pouvoir politique et l'administration. La nouveauté par rapport à l'unité politico-administrative qui prévalait jusqu'alors réside dans le fait qu'il y a dorénavant une séparation entre la fonction politique et la fonction administrative : le pouvoir politique définit en effet les orientations que l'administration est chargée de mettre en œuvre. Les arrangements publics sont ainsi basés sur une approche principal-agent qui se traduit, dès lors, par la contractualisation qui remplace l'ancienne relation hiérarchique de contrôle par les autorités publiques, ce qui a pour corollaire une vision court-termiste impliquant la substitution de contrats de court terme à des programmes et des considérations de long terme.

La logique de *workfare* est déjà à l'œuvre, dans une certaine mesure, au travers des primes de retour à l'emploi (*Job grants* au Royaume-Uni, par exemple) ou, à une échelle différente, dans les mécanismes de crédits d'impôt (Prime pour l'emploi en France, *Working Tax Credit* au Royaume-Uni). En concrétisant *de facto* le principe d'un droit au revenu postérieur à l'exécution effective d'un travail, ces derniers rompent avec la logique d'assistance pure. Ils sont des moyens de contrôle de l'effectivité de l'exercice d'une activité professionnelle à laquelle toute prestation devient subordonnée. Cette perspective ne semble pas faire peur, puisque la majorité des européens y adhèrent plus ou moins, et ce quel que soit la forme de leur État-providence. La relative cohérence des points de vue dans les différents pays de l'Union à propos des questions concernant la perception de la situation des personnes sans emploi et du devoir qui leur incombe de travailler pour continuer à percevoir leur prestation indique une certaine homogénéisation idéologique, voire une propension à l'uniformisation culturelle. Dans ce cadre, la responsabilisation des allocataires risque alors de s'interpréter dans la veine de la logique d'un *welfare to work* britannique prenant de plus en plus explicitement appui sur le *workfare* américain, c'est-à-dire d'une responsabilisation axée sur la condamnation de la dépendance à l'assistance et la culpabilisation de la situation de chômeur. Cette responsabilisation par « mise en accusation » des allocataires n'était jusqu'à présent pas à l'œuvre dans les pays européens autres que dans les pays

anglo-saxons. Assez fortement soutenue par l'opinion publique, elle fait pourtant son chemin dans les pays d'Europe continentale et du Sud, où l'allocataire dispose, peu à peu, de moins en moins de liberté pour construire son parcours de réinsertion dans l'emploi et doit de plus en plus se contenter de répondre de façon positive aux propositions faites par les services sociaux et de l'emploi. Les pays nordiques semblent, quant à eux, résister à cette « vague », mais pour combien de temps encore ?

Deux idées doivent alors surtout être conservées à l'esprit. Tout d'abord, la conditionnalité des prestations n'est plus seulement l'objet de finalités dissuasives (dissuader d'entrer ou de rester dans le système de prestations) ; elle a dorénavant un rôle coercitif d'accélérateur du retour à l'emploi des allocataires. La promotion du travail et la réhabilitation de l'individu dans son statut de personne et de citoyen via sa participation effective à la sphère productive constituent les éléments fondateurs de ce renforcement de la conditionnalité des prestations. Ensuite, la contrepartie en travail repose sur des exigences plus strictes qui inscrivent la correspondance entre les droits et les devoirs dans un rapport d'immédiateté plus marqué. Cette immédiateté apparaît surtout novatrice dans les pays d'Europe du Nord et d'Europe continentale, où la contrepartie est traditionnellement basée sur un principe d'équivalence qui signifie la mise en rapport dans un temps long entre les contributions fournies et les prestations reçues [Outin, 1996 : 4]. Elle est en revanche moins problématique dans les pays anglo-saxons, où la contrepartie s'entend plus volontiers dans le sens d'une compensation qui implique la recherche permanente d'une égalité stricte et immédiate entre contributions et prestations. La perpétuation et le renforcement du principe de disponibilité immédiate pour occuper un emploi répondent à cette exigence dans le cas britannique, car ils permettent d'« enfermer » le respect du principe de contributivité dans une temporalité restreinte. De fait, nous assistons à une tendance commune à l'échelle de l'Union à imposer de plus en plus d'obligations aux chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux en échange du versement de leurs allocations. Cette caractéristique commune participe du mouvement de convergence des modèles de protection sociale, plus précisément d'une convergence qui s'effectue en direction de la référence libérale que ne dément pas le glissement vers le *welfare* anglo-américain, lui-même porteur d'un risque d'alignement vers le bas des modèles.

2. AVANTAGES ET INSUFFISANCES DES MESURES DE RETOUR A L'EMPLOI INSPIREES DU MODELE DU *WORKFARE*

L'éventualité d'un véritable *workfare* européen est à prendre en considération de façon très sérieuse. Cette perspective a pour conséquence de remettre en cause les fondements constitutifs de la plupart des systèmes de protection sociale européens, au titre desquels on peut mentionner, entre autres, les principes de solidarité, de justice, de droit au revenu,... Au motif de la nécessaire adaptation et de la modernisation de la protection sociale s'engage un mouvement de remise en cause des acquis sociaux qui contribue au délitement des modèles et il est évident que le glissement vers le *workfare* ne fait qu'accentuer la tendance déjà à l'œuvre. Il convient donc d'être alerte face à l'évolution actuelle et future de nos systèmes de protection sociale. En effet, bien que générant des effets globalement positifs en termes de retour à l'emploi, les politiques de *workfare* demeurent cependant incertaines quant à leurs effets réels à plus long terme et sont potentiellement génératrices de nouveaux problèmes sociaux. Si la nécessité d'une protection sociale intégrative est et doit aujourd'hui être reconnue – la fonction redistributive ne pouvant plus être considérée comme l'unique fonction d'un système de protection sociale – il apparaît important de se questionner sur le sens de cette fonction intégrative. Réintégrer sur le marché du travail doit-il se faire à tout prix ou y a-t-il encore place pour une réflexion sur la justice sociale ? Si oui, que penser de l'idée d'une économie morale de la protection sociale dans la perspective d'une Europe qui tend à s'élargir ?

2.1. Les effets positifs du *workfare*

Quoique décrié à tout va par certains milieux « bien-pensants », le *workfare* n'en demeure pas moins une mesure qui a fait ses preuves outre-Atlantique. L'efficacité du *workfare* américain est en effet le principal argument justifiant le maintien et le développement des programmes d'aide sociale conditionnée à un travail instaurés depuis les années 70 aux États-Unis. Les données collectées à partir des nombreuses études effectuées sur les divers dispositifs « d'aide sociale en échange d'une obligation de travail » ont conduit à formuler des conclusions qui vont, majoritairement, dans le même sens et indiquent quasiment toutes des effets globalement positifs.

Ainsi, sous couvert des bons résultats obtenus par ce type de stratégie, le caractère contraignant des mesures de réinsertion dans l'emploi ne semble plus guère discutable ; d'ailleurs, les pays européens qui imposent des obligations assez strictes dans ce domaine sont aussi ceux

qui connaissent les résultats les plus probants en matière de retour à l'emploi des sans emploi bénéficiaires de prestations sociales. C'est ainsi le cas au Danemark, par exemple, où deux fois plus de chômeurs indemnisés quittent le système d'indemnisation quand les offres d'activation sont obligatoires⁵⁴⁸ [Kvist, 2003]. Mais c'est également le cas au Royaume-Uni qui a vu son taux de chômage décroître et son taux d'emploi augmenter significativement depuis la réforme de l'assurance chômage de 1996 et l'instauration des dispositifs de *welfare-to-work* à compter de 1997.

Par ailleurs, le recours aux sanctions pour stimuler la reprise d'emploi a, il faut bien l'avouer, des effets plus que positifs. Aussi bien au Royaume-Uni qu'au Danemark ou encore aux Pays-bas – pays qui ont eu le plus souvent recours à ce type de dispositif et qui sont parmi les premiers à avoir entrepris des évaluations sérieuses de leur impact sur l'emploi – les sanctions ont permis d'augmenter le nombre de retour à l'emploi, d'abaisser le nombre d'allocataires et d'accroître le taux d'emploi global sur le marché du travail. Les sanctions semblent donc bien être une mesure efficace pour assurer le retour à l'emploi des chômeurs et bénéficiaires de prestations sociales et les évaluations menées par Van Der Brink et Van Ours aux Pays-Bas, ou encore par O'Neill au Royaume-Uni, mentionnent toutes que l'imposition d'une sanction réduit la durée de chômage. Ce constat indique que l'activation « contraignante » est une formule satisfaisante et, en ce sens, le *workfare*, dont les effets positifs ont pu être obtenus et observés aux États-Unis, devient peu à peu mais certainement la référence des politiques publiques de retour à l'emploi en Europe.

L'alternative n'est donc plus tant entre incitations et obligations-sanctions, car le second volet a peu à peu pris le pas sur le premier, notamment parce que les deux ont fusionné et se sont fondus en une seule option obligatoire. Toute la question est de savoir jusqu'où peut-on valablement aller dans cette direction. Jusqu'à quel point des dispositifs s'inspirant du modèle *workfariste* se justifient-ils ? Et que répondre face aux effets positifs du *workfare* sur l'emploi ? De quels arguments peut-on finalement se targuer pour mettre en cause un tel dispositif et sur quelles bases sérieuses a-t-on le droit de le critiquer ? Pas à partir de celles relatives à ses conséquences en matière d'emploi, en tous cas d'un point de vue quantitatif. Quantitatif, précisément, et c'est bien là que le bas blesse, car, d'un point de vue qualitatif, il en va tout autrement.

⁵⁴⁸ Ces résultats sont cependant moins positifs pour les bénéficiaires de l'aide sociale car il s'agit de catégories moins aptes au travail.

2.2. Limites et dangers des politiques de *workfare*

En fait, le *workfare* ne semble pas être en mesure de répondre pleinement aux enjeux qu'il suscite en matière de politique de l'emploi, et ce parce qu'il porte en son sein un paradoxe fondamental, à savoir que « *le fait que le workfare soit prôné quand le chômage atteint des niveaux importants constitue une contradiction, car on oblige les individus à travailler au moment où les emplois sont les plus difficiles à trouver* » [Cattacin *et al.*, 2002 : 107]. Le manque de disponibilité des emplois nécessaires sur le marché du travail constitue de ce fait un réel problème pour satisfaire aux objectifs des programmes de *workfare*. À cette critique s'ajoute celle relative à la nature des emplois exercés qui sont généralement peu rémunérés et se limitent essentiellement à des emplois dans le secteur public. Les postes occupés ne sont donc la plupart du temps pas vraiment indispensables et correspondent bien souvent à l'accomplissement d'un travail dévalorisé. Qui plus est, le manque d'implication directe réelle des personnes chargées de vérifier si les participants au *workfare* effectuent effectivement leur travail porte en germe la marque du refus de reconnaître les bénéficiaires de prestations sociales comme des individus moralement égaux aux autres citoyens.

Par ailleurs, au-delà de ses effets sur l'emploi, le *workfare* a un impact non négligeable sur l'aide sociale et, plus largement, sur la société (américaine) dans son ensemble. À ce propos, il pêche au moins à quatre niveaux : économique, sociétal, politique et moral. Sur le plan économique, le *workfare* s'engluie dans la visée aporétique de la diminution des budgets qui lui sont consacrés, en ce sens que la maîtrise des coûts de l'aide sociale est un objectif postulé mais rarement atteint par les programmes concernés, et a d'ailleurs très peu de chance de l'être effectivement⁵⁴⁹. De plus, au double « mythe » de la réduction des coûts de l'aide publique et de la capacité du marché de créer les emplois qui pourraient permettre aux individus inscrits dans ce type de programmes de trouver un emploi s'ajoute un grave problème financier quasiment insoluble inhérent au transfert des coûts d'une politique sociale à une autre⁵⁵⁰. Sur le plan sociétal, l'aide conditionnée à l'exercice d'un travail contribue à stigmatiser l'allocataire en l'enfermant dans le piège d'un puissant contrôle social de la « pauvreté assistée » qui incite à la dévalorisation

⁵⁴⁹ Le *workfare* est une mesure inappropriée pour résoudre les problèmes budgétaires des États sociaux, et ce pour deux raisons essentielles : tout d'abord, car un système satisfaisant de *workfare* nécessite la mise en œuvre de mesures d'accompagnement visant à l'accomplissement des trajectoires de réintégration des individus qui coûtent cher (le coût d'implantation de tels programmes est en effet élevé) ; ensuite, parce que l'ambivalence des deux principaux objectifs sous-jacents aux programmes de *workfare* sont synchroniquement incompatibles entre eux (il n'est en effet pas possible de poursuivre simultanément à la fois un objectif de diminution des coûts du *welfare* et d'investir en même temps davantage dans la formation et la mise en place de programmes de réinsertion efficaces et performants).

⁵⁵⁰ Si le *workfare* conduit à l'exclusion sociale, il génère en effet par la même occasion une hausse des coûts nécessaires au traitement de cette exclusion, notamment dans les domaines de la santé, de l'assistance publique, du maintien de l'ordre public.

de la condition d'individu ainsi qu'à la dénégation, voire au déni du statut de personne⁵⁵¹. La représentation sociale et individuelle de la condition d'exclu du marché du travail compétitif que véhicule l'institutionnalisation de la réciprocité aboutit finalement à l'enlissement dans le cercle vicieux de l'obligation de contre-prestation, cette contrainte étant cependant en phase avec les soubassements socio-éthiques de l'ensemble des mesures de *workfare* qui sont, aux États-Unis, pensées et construites à partir des considérations réflexives sur la *workfare class*⁵⁵², elles-mêmes liées au traitement des questions de la pauvreté, de l'*underclass*⁵⁵³ et de la place du travail dans les sociétés post-industrielles.

À ces limites socio-économiques se joignent des dangers de nature essentiellement politico-morale. Le *workfare* conduit tout d'abord à punir doublement les personnes exclues du marché du travail, d'une part au titre de l'exclusion qu'elles subissent du fait de leur condition sociale et matérielle, d'autre part au titre de l'astreinte au travail qui leur est imposée. Qui plus est, dans la mesure où les gains financiers procurés par l'intégration ou le passage dans l'un des programmes de *workfare* sont trop peu élevés pour sortir de la pauvreté les individus qui en sont bénéficiaires, cette astreinte ne suffit donc pas à elle seule pour permettre leur stabilisation en emploi⁵⁵⁴. À cela s'ajoute le fait que les types de travaux auxquels mène les opportunités d'emploi offertes par le *workfare* sont, généralement, des travaux socialement dévalués/dévalorisés qui génèrent ou confirment la mésestime de soi, suscitent la suspicion et le doute à l'égard des règles sociales à respecter et, par voie de conséquence, annihilent la capacité d'accomplissement personnel. Ensuite, du point de vue politique, le *workfare* aboutit à institutionnaliser l'exclusion, puisque « *considérées sous l'angle du potentiel de catégorisation sociale qu'elles impliquent, les politiques de workfare entraînent la construction de la pathologie de la dépendance et du manque de responsabilité ou d'autonomie [car] insérés dans une logique (punitiv) de contre-prestation, les bénéficiaires des allocations sociales sont politiquement « construits » en tant que catégorie d'individus nécessitant l'intervention disciplinaire de l'État afin d'être re-socialisés et re-moralisés* » [Cattacin et al., 2002 : 129]. Le *workfare* repose sur une redéfinition de l'équilibre entre droits et devoirs mettant l'accent sur les devoirs et qui, à ce titre,

⁵⁵¹ Les programmes de *workfare* ne tiennent en effet pas compte des raisons pour lesquelles ces personnes sont à la charge de l'aide sociale.

⁵⁵² La *workfare class* correspond à un sous-ensemble de la classe des chômeurs, à savoir ceux sortis du régime d'assurance et entrés dans un régime fondé sur la tutelle des pouvoirs publics, et cette classe d'individus ciblés par les politiques de *workfare* (chômeurs de longue durée, marginaux, femmes ayant des enfants à charge,...) constitue précisément celle pour laquelle l'objectif d'accroître les chances réelles d'intégration sociale via la participation effective à des programmes d'aide sociale conditionnée à un travail justifient les efforts engagés par les pouvoirs publics en direction de l'amélioration des trajectoires de retour à l'emploi.

⁵⁵³ L'*underclass* est un concept qui désigne l'ensemble des acteurs sociaux qui vivent dans des situations de précarité économique, sociale et politique extrêmes.

⁵⁵⁴ Le maintien sur le marché du travail constitue pourtant la condition *sine qua non* pour faire sortir cette catégorie de la population du dispositif de l'assistance.

implique une communautarisation du statut de citoyen et des prestations occasionnée par la substitution du principe de responsabilité des individus à l'égard de leur communauté à celui de liberté individuelle. La plus grande incohérence réside dès lors certainement dans la dimension anti-libérale véhiculée par le *workfare*, laquelle est en conflit avec un système économique fondé précisément sur le respect scrupuleux des principes du libéralisme⁵⁵⁵. L'éthique conservatrice américaine, historiquement favorable à la punition des pauvres, plébiscite en effet la stricte observance des règles édictées par la société, ce qui explique la tension dans laquelle se trouve le *workfare* à tenter d'opérer la synthèse entre ces deux tendances contradictoires que sont l'assimilation de la contrainte communautaire et le maintien de l'esprit de liberté individuelle.

On peut alors finalement en déduire que les politiques de contre-prestation instituées aux États-Unis forment davantage un dispositif de légitimation des prestations sociales ancré dans une symbolique de la « remoralisation » des individus qu'un vecteur d'intégration sociale, objectif qui, de toute façon, ne saurait être atteint sans la définition et la mise en œuvre de véritables mesures d'accompagnement. En sus, la vision paternaliste guidant ce type de politiques explique la partition duale des bénéficiaires de l'aide sociale qu'opère le *workfare* (entre méritants et non méritants, entre responsables et irresponsables, entre autonomes et dépendants) et qui induit inévitablement, à côté des phénomènes de stigmatisation, de démotivation et d'exclusion qu'il crée et entretient, le délitement des fondements d'une démocratie basée sur l'idée d'un respect mutuel entre l'État et ses citoyens. Le *workfare* est ainsi insuffisant à double titre, tant du fait des limites qui lui sont afférentes qu'en raison des dangers potentiels qu'il occasionne.

Ce constat appréciable dans le cas américain peut être également fait en Europe, dans les pays qui ont instauré des mesures qui s'approchent sensiblement du *workfare*. L'expérience britannique, par exemple, a en effet de quoi dérouter. Autant le *welfare to work* a permis de réduire le chômage et a favorisé la sortie du dispositif d'assistance, autant ces sorties se sont traduites soit par des reprises d'emplois de faible qualité qui aboutissent finalement à accentuer la pauvreté en emploi, soit par le basculement pur et simple du système d'indemnisation du chômage vers l'inactivité, facteur aggravant d'exclusion. Au milieu des années 90, des voix s'élevaient déjà pour dénoncer une aide de plus en plus conditionnée à une obligation de travail et une contrepartie trop exclusivement tournée vers l'allocataire [Revue Française des Affaires Sociales, 1996, 1997]. Avec l'expérience d'une quinzaine d'années de recul, on voit que les craintes formulées à l'époque

⁵⁵⁵ Le *workfare* repose en effet sur un anti-libéralisme puisqu'en imposant une obligation de travailler, il accepte l'idée d'une contrainte contraire au respect du principe de liberté individuelle et de libre choix du travail exercé. Ce faisant, il contribue à renverser la logique entre droits et devoirs, d'une part en transformant le droit du travail en un devoir de travailler et, d'autre part, en participant au mouvement de remarkchandisation qui supprime le caractère d'inconditionnalité des droits sociaux constitutifs du *welfare*.

n'étaient pas infondées et qu'il convient, plus que jamais, de prendre garde aux évolutions en cours. En Europe, cette crainte est d'autant plus justifiée qu'elle est en effet, contrairement aux États-Unis, où le *workfare* ne concerne que les bénéficiaires de l'aide sociale (du welfare), dans les pays de l'UE, le *workfare* s'étendrait aux « assistés », c'est-à-dire aux allocataires des minima sociaux, après avoir été expérimenté sur les catégories des chômeurs indemnisés au titre des régimes d'assurance. Certes, jusqu'à aujourd'hui, les systèmes de protection sociale européens ont résisté tant bien que mal aux appels charmeurs du *workfare*, mais pour combien de temps encore ? Et puis, que faire face à cette « déferlante » *workfariste* ? Existe-t-il au moins des solutions alternatives crédibles ?

2.3. Une solution alternative au *workfare* : l'instauration d'une véritable Europe sociale

Si, dans l'ensemble, le retour à l'emploi ne donne pas lieu à critique et se justifie d'autant plus dans le contexte actuel de chômage de masse et persistant, on est toutefois en droit de s'interroger sur la pertinence et la légitimité des principes guidant les dispositifs mis en œuvre dans les politiques d'assistance. En effet, si toute extension de droits implique une extension des obligations, pourquoi l'inverse n'est-il pas forcément valable ? Pour quelles raisons l'accentuation des contraintes pesant sur les chômeurs et les « assistés » ne se traduit-elle pas de nos jours par un accès à une gamme plus étendue de droits ? Y a-t-il une justification au fait que les obligations de recherche et de retour à l'emploi ne s'accompagnent d'aucune garantie supplémentaire en matière de droits sociaux pour les allocataires aptes au travail (droit à un revenu décent, droit à une protection sociale de qualité, droit à un emploi stable et convenable, droit à la formation,...) ? C'est à toutes ces questions, et à celles qui leur sont directement rattachées, qu'il conviendra de répondre dans les années à venir afin de déterminer le « modèle de protection sociale » que nous voulons. Si ce futur hypothétique modèle se veut reposer sur les principes d'une économie morale de la protection sociale, l'une des solutions serait alors d'inscrire la flexicurité dans la perspective des marchés transitionnels du travail (MTT) qui paraissent être les seuls à même de parvenir à réaliser une véritable sécurisation des parcours professionnels. En optant pour une telle stratégie, la principale difficulté à résoudre serait alors d'opérer, au niveau européen, l'harmonisation socio-fiscale qui en découlerait nécessairement.

2.3.1. Plaidoyer pour les marchés transitionnels du travail comme moyen de mise en œuvre concrète de la flexicurité et de la sécurisation des parcours professionnels

Le *workfare* est fondé sur un ancrage moral. Si les politiques sociales américaines ont leurs propres fondements moraux, l'Europe se doit d'en avoir également, et pas nécessairement les mêmes que ceux en vigueur aux États-Unis. La dimension morale des mesures de retour à l'emploi doit s'inscrire, en UE, dans l'héritage historico-culturel propre à l'espace européen. Quand bien même l'on souhaiterait à tout prix instituer avec vigueur le *workfare*, celui-ci ne saurait simplement imiter trait pour trait les caractéristiques du *workfare* spécifiquement américain. L'UE doit donc se doter d'un *workfare* « à l'européenne ». Or, celui-ci existe déjà : il se nomme « flexicurité », laquelle vise à la combinaison de la flexibilité de l'emploi et du marché du travail avec la sécurité des revenus. Et ce type de dispositif est, en fait, à l'œuvre partout en Europe – à des degrés divers, bien entendu – puisqu'il correspond à l'activation, qui est, rappelons-le, l'expression d'une protection sociale qui tente de conjuguer à la sécurité des revenus qu'elle offre (principe d'aide ou de garantie de revenu rendu opératoire notamment grâce à la dimension redistributive du système) la flexibilité de la main d'œuvre inemployée qu'elle cherche à remettre en emploi (principe de retour sur le marché du travail des sans emploi rendu opératoire via la dimension réintégrative du système). L'activation est, sur ce point, sensiblement proche du *workfare* dans la mesure où ce dernier repose sur l'idée que le travail fonde le lien social et cette conception légitime la transformation du lien entre l'État et les bénéficiaires avec le passage d'une logique de compensation à celle de réciprocité. La flexicurité se fonde néanmoins sur des « bases morales » en contradiction avec celles promues par le *workfare* : la flexicurité s'inspire en effet d'une logique d'équivalence des droits et des devoirs qui, si elle ne rend pas automatiquement prioritaires les droits de l'allocataire et, par conséquent, les devoirs de l'État, ne conduit pas non plus à inverser cette préséance, mais promeut, au contraire, leur correspondance équilibrée. Comment assurer alors la mise en œuvre d'une telle flexicurité dans le respect du principe d'une contrepartie réciproque orientée sur l'allocataire qui ne soit pas nécessairement à son désavantage, autrement dit qui ne lui soit pas obligatoirement préjudiciable ? Lorsque prévaut l'insistance à mettre l'accent sur la dimension contraignante et punitive du retour à l'emploi, seules des mesures imposées unilatéralement par l'administration peuvent avoir cours. Dans ce cas, le *workfare* anglo-américain suffit. Mais quand le choix a été fait de construire ces mesures autour et en collaboration avec l'allocataire, la mise en œuvre de ce type de *workfare* apparaît bien compromis.

Il convient alors de penser à un mode d'activation grâce auquel la flexicurité est capable de jouer sur les deux versants à la fois, tant du côté de la sécurité matérielle apportée au sans emploi qu'offre un revenu de transfert décent que du côté de l'adaptabilité et de la mobilité de ce sans emploi qu'attend, en retour, l'administration en charge de son indemnisation et/ou de son placement sur le marché du travail. Pour être opérationnelle, la flexicurité doit donc être solidement arrimée à un cadre qui assure son expression dans la réalité socio-économique. Ce cadre, ce pourrait par exemple être les marchés transitionnels du travail (MTT) qui, par définition, ont vocation à permettre, entre autres, le passage d'une situation d'inactivité ou de chômage à celle d'activité. Les marchés transitionnels sont en effet des segments de marché qui offrent aux individus la possibilité d'aménager leurs transitions entre différents états sur le marché du travail [Schmid et Auer, 2000 ; Schmid et Gazier, 2002 ; Gazier et Schmid, 2001]. Ces nouveaux espaces de transition, de mobilité ou de (re)mise au travail de la main d'œuvre permettent de mieux répondre à la fréquence et à la rapidité des changements de position sociale et professionnelle qu'induit une fragilisation croissante de l'emploi dans les sociétés salariales et qui aboutit à ce que le travail ne soit plus en mesure de jouer son rôle d'intégration sociale [Gautié, 1998b]. Ainsi définis, les MTT sont les seuls à pouvoir répondre à l'exigence de nouvelles dynamiques transitionnelles impliquant l'intégration de toutes les situations intermédiaires entre travail, formation et inactivité dans la norme du droit du travail et de la protection sociale [Eme et Laville, 1996 : 44].

Mais pour qu'ait lieu effectivement la transition du non emploi à l'emploi, il faudrait « fondre » la protection sociale dans les MTT, en d'autres termes faire en sorte que la logique de fonctionnement des MTT intègre la dimension sociale inhérente au système de protection sociale. Parmi les nombreuses formes de trajectoires⁵⁵⁶ qu'autorise ce type de marché, la transition entre, d'un côté, chômage et emploi et, de l'autre, celle entre chômage et formation, n'en constituerait alors plus qu'une seule dans la perspective d'une flexicurité qui chercherait à articuler harmonieusement les trois dimensions du chômage, de l'emploi et de la formation au sein de systèmes sociaux « rénovés ». Il serait alors intéressant d'inscrire l'ensemble des politiques sociales dans les MTT, c'est-à-dire que chaque politique sociale soit définie en tenant compte de sa capacité à faciliter les dynamiques transitionnelles, ce qui reviendrait finalement à ce qu'elle soit en mesure d'assurer le plus efficacement possible l'intégration ou la réintégration des bénéficiaires de prestations sociales sur le marché du travail, en tenant plus particulièrement compte du fait

⁵⁵⁶ Les MTT permettent les transitions entre différentes positions au sein de l'emploi, mais aussi, par exemple, entre une situation d'emploi et la retraite ou encore entre la formation, l'emploi et le chômage,...

que « *l'investissement dans l'éducation et la formation aide à valoriser le capital humain, c'est-à-dire à développer les compétences et les aptitudes qui sont essentielles pour la croissance économique, la promotion individuelle et la réduction des inégalités [et constitue donc] un facteur important pour combattre le chômage et l'exclusion* » [Healy, 1998 : 31]. Au-delà de la visée « emploi », la seconde finalité des MTT est donc bien la formation, entendue ici dans son sens le plus large. La poursuite de cette finalité ne poserait pas de problème outre mesure pour les SNPS du régime social-démocrate, voire même pour certains systèmes du régime chrétien-démocrate septentrional, déjà bien engagés sur la voie d'une flexicurité qui met au cœur de ses préoccupations la formation tout au long de la vie. Les flexicurités danoise⁵⁵⁷ et néerlandaise, par exemple, en constituent des exemples probants dans la mesure où ces deux « modèles » ont « *misé sur la combinaison de la flexibilité du marché du travail et de l'investissement en capital humain par le biais de la formation à tous les âges [et ce dans un] souci de concilier efficacité économique et justice sociale dans une logique d'insertion durable [qui] passe par le choix de la flexibilité qualitative, de préférence à la flexibilité salariale ou à la flexibilité quantitative* » » [C. Euzéby, 2009].

Une telle flexicurité s'impose dans un contexte européen très différemment du cas américain, lequel est caractérisé par une faible protection de l'emploi et une politique de l'emploi peu développée. Contrairement aux États-Unis, où le risque est géré au niveau macroéconomique grâce à la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires contra-cycliques, l'Europe est en effet soumise à une plus grande ouverture extérieure et aux contraintes imposées par les règles européennes, ces deux facteurs expliquant que les politiques macroéconomiques y jouent un rôle moins important et justifiant, dès lors, que le risque d'emploi et de revenu soit pris en charge via une sécurisation des transitions et des trajectoires [Gautié, 2005]. La flexicurité européenne doit donc être articulée à des MTT, et ce pour deux raisons. D'une part, en raison de la pertinence de « *l'exemple danois [qui] a [...] le mérite d'attirer l'attention sur le fait qu'on ne peut réformer la [protection de l'emploi] sans repenser l'ensemble du système de protection sociale et de politique de l'emploi, et sans se poser la question des conditions nécessaires pour passer à la « flexicurité »* » [Gautié, 2005 : 10]. Ensuite, au motif qu'une telle option constitue la seule véritable alternative crédible au *workfare*, notamment parce que « *à un niveau de [protection de l'emploi] comparable, le sentiment de sécurité est par exemple nettement plus élevé au Danemark qu'au Royaume-Uni [et donc qu']au-delà de l'hypothèse selon laquelle les Danois seraient plus*

⁵⁵⁷ Nous rappelons que la flexicurité est une réalité au Danemark : le marché du travail danois est en effet très flexible (environ 25 % des travailleurs passent chaque année par le chômage au début des années 2000) ; les dépenses passives de la politique pour l'emploi en direction de l'indemnisation des chômeurs représentent 1,5 % du PIB danois en 2007 selon l'OCDE (soit cinq fois plus qu'aux États-Unis, où elles plafonnent à 0,3 % du PIB américain à la même date, et ce pour un taux de chômage américain de 4,6 % en 2007, comparativement supérieur aux 3,8 % que connaît le Danemark à la même période) ; enfin, le système de protection sociale demeure généreux dans la mesure où le taux de remplacement peut aller jusqu'à 90 % du dernier salaire perçu sur le marché du travail.

« satisfaits » par « nature » (ou culture), on peut plutôt y voir le signe que si, effectivement, le sentiment de sécurité dépend de l'évaluation subjective des conséquences potentielles de la perte d'emploi [...], alors c'est l'ensemble du système de protection sociale au sens large (incluant l'indemnisation du chômage et la politique de l'emploi) qui joue un rôle déterminant » [Gautié, 2005 : 9].

Les MTT seraient en ce sens vecteurs du renouveau de la social-démocratie puisqu'à la conception du marché et de la formation sur laquelle ils reposent font écho une conception de l'individu et une conception de l'État social qui diffèrent de celles véhiculées par la vision social-libérale⁵⁵⁸ dans laquelle verse le *welfare-to-work* britannique [Gautié, 2003], lui-même fortement marqué par la référence au *workfare* américain. Or, l'instauration de tels MTT ne saurait être effective sans une réelle volonté politique à l'échelle européenne et sans possibilité de financement des transitions sur le marché du travail. Ainsi doivent être remplies simultanément deux conditions préalables : d'une part, faire en sorte qu'il y ait une réelle concertation entre les gouvernement nationaux et les instances européennes, qui puisse aboutir, par le dialogue et le consensus, à l'émergence d'une « norme » commune en matière de protection des transitions professionnelles ; d'autre part, une fois obtenu l'accord et l'adhésion des différents États, rechercher les moyens de financer et de mettre en œuvre cette norme, afin qu'elle ne reste pas qu'une simple bonne intention de principe.

2.3.2. Un problème de taille à régler en priorité : la nécessité d'une harmonisation socio-fiscale européenne

S'il est indéniable qu'il y a désormais un besoin de flexicurité, la flexicurité *in abstracto* (cf. les lignes directrices) n'a cependant aucune chance de produire les effets escomptés sans une transposition qui tienne compte des spécificités socio-culturelles propres à chaque régime : la cohérence d'un système est à ce prix et la MOC n'y fera rien, en tous cas elle n'y pourra pas grand

⁵⁵⁸ Dans le social-libéralisme, l'individu est conçu selon la norme de l'individualisme patrimonial (c'est-à-dire que l'individu se définit par les dotations lui permettant d'entrer dans la relation marchande), l'État social en tant qu'État social patrimonial (le marché joue un rôle en amont dans la constitution des dotations individuelles cependant que les stratégies de « *workfare* » et de « *work first* » exercent un rôle en aval avec l'instauration de filets de sécurité, en même temps que les régulations collectives jouent un rôle modeste) ; par ailleurs, le marché et la formation s'inscrivent dans une logique marchande de l'employabilité qui promeut le « marché des nouveaux professionnels » (il s'agit en fait d'un marché de travailleurs mobiles, sans attache, vendant leurs compétences – leur capital humain – sur un vaste marché). Dans la néo-social-démocratie, l'individu est, au contraire, conçu en tant que citoyen (l'individu se définit comme une personne par ses « capacités », et comme citoyen par sa participation), l'État social est post-beveridgien (cet État repose sur le principe d'universalisme et de personnalisation, il conserve un rôle de régulateur et tutélaire, dans un cadre négocié, promouvant la coordination et co-responsabilité de l'ensemble des acteurs et accepte de faire une place importante aux régulations collectives, notamment au niveau local) ; pour finir, le marché et la formation sont appréhendés en référence aux « marchés transitionnels » (autrement dit, la sécurisation des transitions dans et hors de l'emploi, dans un cadre négocié et co-organisé par l'ensemble des acteurs, ainsi que la coresponsabilité dans l'initiative, le financement et la reconnaissance de la formation) [Gautié, 2003].

chose. La perspective de MTT favorisant la flexicurité est donc une belle idée, mais vide de concrétité si elle ne peut pas être valablement mise en œuvre dans l'ensemble des pays de l'UE. La mise en place effective de MTT suppose en effet l'adhésion de tous les pays membres, ce qui implique *de facto*, en sus de la prise en compte des particularités sociales, politiques, historiques et culturelles de chaque SNPS, la focalisation sur l'échelon européen. Or, cet échelon est, au-delà d'un principe commun de protection des individus, historiquement faible par rapport au niveau des modèles nationaux fortement hétérogène, et cette diversité de modèles sociaux rend d'autant plus difficile l'élaboration d'une Europe sociale articulée autour d'un modèle social européen, notamment parce que la construction européenne s'est réalisée en l'absence d'une réelle Europe sociale [Erhel et Palier, 2005].

Il convient donc de réaliser cette Europe sociale et la première pierre angulaire de ce gigantesque édifice réside dans la capacité de l'UE et des gouvernements des États membres à régler un problème majeur, à savoir celui d'opérer l'harmonisation sociale et fiscale au niveau européen. Cette harmonisation passe, tout d'abord, par une harmonisation des cadres législatifs nationaux qui constitue un préalable incontournable à la promotion d'un véritable modèle social européen comprenant, outre la Charte des droits fondamentaux et la responsabilité sociale des entreprises, une réelle solidarité européenne, ce qui nécessite la coordination des politiques économiques nationales afin de faire de l'Europe un pôle de régulation de l'économie-monde s'affirmant comme puissance dans la mondialisation [Saurel et Macé, 2003]. L'Europe ne peut valablement faire face aux exigences actuelles liées à l'internationalisation des économies et ne saurait répondre aux impératifs dictés par l'économie mondiale sans occuper une place prépondérante sur la scène économique et politique internationale : l'Europe sociale ne se fera donc pas sans une Europe forte économiquement et politiquement. Si les avancées dans le domaine économique sont perceptibles, celles entamées en matière politique restent encore trop fébriles et manquent de consistance. L'Europe sociale est de fait déterminée par l'existence d'une Europe politique qui affirme sans détour ses principes moraux et appuie donc solidement ses décisions politiques et les mesures qu'elle prend sur un ensemble de valeurs culturelles propres à l'espace européen. Dans le domaine social, c'est donc au Droit social qu'incombe la lourde tâche de « remettre le marché sur sa base juridique » afin de sortir l'économie de sa financiarisation à outrance qui « conduit aujourd'hui à entasser [l'argent] plutôt qu'à l'épandre pour fertiliser l'activité humaine [...] et [qui] entraîne [...] une déconnection de la productivité et de la rémunération du travail, une paupérisation des États (engagés dans une course au moins-disant fiscal), une réduction généralisée des périmètres de la solidarité et une surexploitation des ressources naturelles » [Supiot, 2005 : 1094]. En accord avec une

telle orientation, il conviendrait que l'UE s'engage à reconnaître la possibilité d'une forme de flexicurité particulière à chaque pays où le socle commun peuvent être les marchés transitionnels du travail ou encore la sécurisation des parcours professionnels et ainsi d'aboutir finalement à « équiper le marché pour les individus » et non plus d' « équiper les individus pour le marché » [Gazier, 2003a ; Gautié et Gazier, 2003].

L'harmonisation socio-fiscale est ainsi conditionnée par la réaffirmation d'un certain nombre de valeurs fondamentales constitutives de l'identité européenne. L'Europe sociale sera, sans conteste, basée sur une économie morale de la protection sociale. Le tout est néanmoins de savoir comment va être interprétée cette dimension morale, selon quels préceptes, quelles justifications et quelles orientations idéologiques. L'héritage historique conduit à reconnaître deux voies envisageables, littéralement opposées : d'un côté, une Europe sociale de la concurrence, qui, selon une logique libérale, promeut ouvertement l'affrontement et conduit, *in fine*, à une protection sociale activée dans le sens du *workfare* anglo-américain, avec tous les dangers d'alignement vers le bas (vers le moins-disant) que suscite cette orientation ; d'un autre côté, une Europe sociale de la solidarité qui fait prévaloir, dans la veine d'une logique démocrate, la perspective d'une activation de la protection sociale basée sur une flexicurité assise sur des MTT qui offrent de véritables options de formation tout au long de la vie. Le choix de s'engager dans l'une ou l'autre de ces deux directions incompatibles – et, pour le moment, inconciliables – dépendra de la force relative à chaque alternative à s'imposer (par rapport à l'autre), eu égard plus particulièrement à la capacité de chacune de ces deux dimensions à opérer l'uniformisation idéologique requise pour entamer le mouvement d'homogénéisation culturelle que réclame une harmonisation européenne aux niveaux sociaux, fiscaux et réglementaires. Or, pour l'heure, l'option libérale – on peut le déplorer, mais c'est un constat des faits objectivement observables à partir de l'étude des phénomènes passés et à l'œuvre au sein de l'ensemble des systèmes sociaux européens – semble la plus à même de réaliser ce dessein.

LISTE DES TABLEAUX, ENCADRES, FIGURES ET GRAPHIQUES

Liste des tableaux :

<u>Tableau 1</u> : Les caractéristiques essentielles des deux modèles de référence de la protection sociale.....	p. 14
<u>Tableau 2</u> : Logique, objectif et instrument de la protection sociale dans les « anciens » et dans les « nouveaux » systèmes.....	p. 21
<u>Tableau 3</u> : Les types de régimes (ou de modèles) d'État-providence (ou de protection sociale).....	p. 50
<u>Tableau 4</u> : Les quatre modèles idéal-typiques d'États-providence.....	p. 54
<u>Tableau 5</u> : Les quatre modèles théoriques de cohérence institutionnelle au regard de leur capacité d'adaptation au changement.....	p. 62
<u>Tableau 6</u> : Les deux parcours d'accès au modèle de l'adaptabilité.....	p. 63
<u>Tableau 7</u> : Les trois grands régimes de protection sociale des sans emploi en UE.....	p. 67
<u>Tableau 8</u> : Les principales caractéristiques des deux grands modèles de protection sociale des sans emploi en UE.....	p. 70
<u>Tableau 9</u> : L'inscription des mesures de retour à l'emploi dans la mise en rapport activation/ responsabilisation.....	p. 80
<u>Tableau 10</u> : Les quatre composantes du programme « Offre d'emploi » au Danemark.....	p. 130
<u>Tableau 11</u> : De la socialisation du risque à l'individualisation du risque.....	p. 265
<u>Tableau 12</u> : La durée des sanctions en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un programme actif du marché du travail (PAMT).....	p. 302
<u>Tableau 13</u> : Les sanctions annuelles en pourcentage du volume moyen de demandes d'indemnisation.....	p. 304
<u>Tableau 14</u> : La voie d'accès des SNPS au modèle de l'adaptabilité.....	p. 309
<u>Tableau 15</u> : Les modalités de gestion du risque d'emploi et de revenu au Danemark, en France et aux États-Unis.....	p. 312

Liste des encadrés :

<u>Encadré 1</u> : La définition de l'activation adoptée au regard du champ d'application retenu.....	p. 75
<u>Encadré 2</u> : La relation protection sociale/ offre de travail dans la théorie néoclassique, une relation analysée sous l'angle de l'arbitrage consommation-loisir.....	p. 220

Liste des figures :

Figure 1 : L'ancienne « imbrication » de la protection sociale et de la politique publique de l'emploi..... p. 23

Figure 2 : La nouvelle « imbrication » de la protection sociale et de la politique publique de l'emploi.....p. 24

Figure 3 : L'interaction principes-moyens-objectifs dans le processus de responsabilisation des sans emploi et les différents types de responsabilisation..... p. 82

Figure 4 : Les deux points de départ du processus dynamique de « dettes et créances » dans la relation entre l'État et l'allocataire..... p. 89

Figure 5 : Le « triangle d'or » de la flexicurité danoise.....p. 120

Liste des graphiques :

Graphique 1 : Évolution de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB (en %) dans l'UE 15 (1980-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004).....p. 162

Graphique 2 : Variation annuelle (en %) de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1980-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)..... p. 162

Graphique 3 : Évolution (en %) de la part des dépenses de protection sociale entre 1990 et 2004 dans les 15 pays de l'UE 15..... p. 163

Graphique 4 : Évolution de la part des recettes de protection sociale dans le PIB (en %) dans l'UE 15 (1990-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004).....p. 165

Graphique 5 : Variation annuelle (en %) de la part des recettes de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004) et dans l'UE 25 (2000-2004)..... p. 165

Graphique 6 : Comparaison de la variation annuelle (en %) de la part des recettes et de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)..... p. 166

Graphique 7 : Évolution du différentiel (en points de %) entre la part des recettes et la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)..... p. 167

Graphique 8 : Évolution du ratio entre la part des recettes et la part des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'UE 15 (1990-2004)..... p. 167

Graphique 9 : Évolution de la part (en %) des dépenses actives et de la part (en %) des dépenses passives dans le total de la DPE dans l'UE 15 entre 1980 et 2001..... p. 271

Graphique 10 : Évolution des dépenses actives dans la DPE, 15 pays de l'UE (1980-2001)..... p. 272

Graphique 11 : Évolution des dépenses passives dans la DPE, 15 pays en UE (1980-2001)..... p. 272

Graphique 12 : Évolution du coefficient d'élasticité $\Delta DA/\Delta DPE$ en UE 15 (1980-2001).....p. 273

Graphique 13 : *Évolution de la part (en %) des dépenses actives et passives de l'emploi dans le PIB dans l'UE 15 entre 1980 et 2001*.....p. 275

Graphique 14 : *Évolution de la part des dépenses actives de l'emploi dans le PIB (en %) dans les quinze pays de l'UE 15 entre 1980 et 2001*..... p. 275

Graphique 15 : *Évolution de la part des dépenses passives de l'emploi dans le PIB (en %) dans les quinze pays de l'UE 15 entre 1980 et 2001*..... p. 276

Graphique 16 : *Évolution du ratio « dépenses actives/dépenses passives » dans l'UE 15 de 1980 à 2001*.....p. 277

Graphique 17 : *Évolution du ratio « dépenses actives/dépenses passives » dans les quinze pays de l'UE 15 de 1980 à 2001*.....p. 277

SIGLES ET ACRONYMES

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi (devenue Pôle Emploi)

ARE : (Allocation d') Aide au Retour à l'Emploi

ASSEDIC : Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

BIT : Bureau International du Travail

EITC : *Earn Income Tax credit*

GOPE : Grandes Orientations de Politique Économique

JSA : *Jobseeker's Allowance*

JUMP : *Jugend Mit Perspektiv*

FMI : Fonds Monétaire International

MCI : Modèle de Cohérence Institutionnelle

MDPS : Modèle Démocrate de Protection Sociale

MLPS : Modèle Libéral de Protection Sociale

MOC : Méthode Ouverte de Coordination

MTT : Marchés Transitionnels du Travail

ND : *New Deal*

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Économique

PAN : Plans d'Action Nationaux

RAR : Régime d'Activation par la Responsabilisation

RFAS : Revue Française des Affaires Sociales

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RMA : Revenu Minimum d'Activité

RSA : Revenu de Solidarité Active

SEE : Stratégie Européenne pour l'Emploi

UE : Union européenne

UNEDIC : Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

WFTC : *Working Families Tax Credit*

WTW : *Welfare-To-Work*

LEXIQUE

Activation des dépenses passives : technique qui consiste à compléter ou à remplacer les programmes de garantie de revenu par des mesures (comme la formation, l'aide à la recherche d'emploi, les programmes de placements, etc.) qui vont au-delà du seul versement d'un transfert en permettant d'investir dans les ressources humaines.

Aide sociale : ensemble des prestations à caractère alimentaire qui ont pour objectif de résoudre les besoins de la personne. [Remarque : on distingue l'aide sociale légale = droit des personnes si elles en ont besoin de bénéficier de cette forme d'aide, de l'aide sociale facultative qui ne constitue pas un droit automatique. Concernant l'aide sociale légale, il existe des conditions d'attribution dont les minima légaux sont fixés par l'État ; les collectivités ont capacité à dépasser le montant de ces prestations mais ne peuvent en aucune façon les réduire en-deçà du minimum fixé par l'État].

Assistance sociale : ensemble des actions publiques (ou privées) menées pour secourir les personnes indigentes et celles affectées/accablées par les difficultés économiques ; il s'agit d'un droit sans contrepartie (contrairement à l'assuré qui acquiert un droit lié à son statut de contributeur).

Assurance sociale : technique de mutualisation d'un ensemble de risques par groupes ; il s'agit d'un contrat entre un assureur et un assuré portant sur des risques déterminés que l'assureur, moyennant versement de cotisations de la part de l'assuré, prend en charge en cas de réalisation. Elle consiste à verser une prime en contrepartie de la prise en charge d'un risque par l'assureur.

Cotisations sociales : ensemble des prélèvements opérés sur les revenus professionnels et ayant pour fonction de financer des prestations sociales, c'est-à-dire des revenus(ou des remboursements de frais) versés sans contrepartie productive.

Dépenses « actives » : sont comptabilisées au sein de ce type de dépenses, les dépenses pour l'administration et le service public pour l'emploi, les dépenses en faveur de la formation professionnelle des adultes, les mesures en faveur des jeunes et les mesure d'aide à l'embauche (subventions à l'emploi dans le secteur privé, les emplois temporaires dans le secteur public ou associatif, les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises).

Dépenses « passives » : dépenses affectées à l'indemnisation du chômage et aux retraites anticipées financées sur fonds publics.

Dépense pour l'emploi (DPE) : dépenses de la collectivité consacrées à la politique de l'emploi. On distingue, au sein de la DPE, les dépenses dites « actives » des dépenses dites « passives ».

Dépenses sociales : sommes redistribuées par les administrations publiques aux agents économiques sous forme de transferts économiques et sociaux.

Droits sociaux : dans un sens large, ce terme est utilisé soit pour désigner les avantages liés au statut du salarié, soit au statut du citoyen ; dans un sens plus spécifique, les droits sociaux sont l'ensemble des droits résultants des dispositions législatives ayant trait aux contrats de travail et aux dispositifs sociaux d'assurance.

État-providence : organisation sociale dans laquelle l'État joue un rôle de régulation de l'économie et de redistribution des richesses afin d'assurer à tous les citoyens une protection contre les risques majeurs de la vie et permettre à chacun de satisfaire ses besoins fondamentaux. [Remarques : la notion se distingue entre un sens large, celle de l'État social, qui, afin de réaliser ses objectifs de justice sociale, procède à une redistribution des revenus, et un sens plus restreint, qui est celle de l'État interventionniste dans l'économie. L'État-providence s'oppose à la vision d'État-gendarme défendu par les libéraux, dans lequel l'intervention publique se limite au strict minimum (police, armée, justice)].

Exclusion : processus de mise à l'écart d'individus ou de groupes sociaux qui sont marginalisés par rapport aux standards de vie de la société dans laquelle ils vivent, par manque et insuffisance de revenus, de droits fondamentaux et d'accès aux responsabilités économiques et sociales. Elle frappe les individus privés de liens sociaux de qualité et se caractérise par l'état de privation : manque de droits, de ressources, d'accès à la culture, aux savoirs et aux biens et services.

Indemnisation : versement d'une somme d'argent en dédommagement d'un événement ou à la suite de la réalisation d'un risque faisant l'objet d'une assurance.

Pauvreté absolue : incapacité pour un individu de satisfaire ses besoins sociaux élémentaires.

Pauvreté relative (définie en termes culturels et sociaux) : individus ou familles dont les ressources sont si faibles que ces personnes sont exclues des modes de vie minimaux acceptables.

Politique(s) sociale(s) : la politique sociale a pour objectif primaire d'organiser la société et les rapports entre ses membres. Il peut s'agir de la politique conduite par les ministères dits « sociaux » (les politiques sociales), de la politique qui se préoccupe de soutenir les revenus les plus faibles, des actions délibérées destinées à modifier la situation de la population ou de certains groupes particuliers pour corriger les disparités sociales suscitées ou maintenues par le jeu des mécanismes de marché dans les économies libérales. Elle peut donc correspondre à l'ensemble des actions de l'État qui visent à agir sur la situation des individus et des groupes et est alors fondée sur l'idée que les problèmes que rencontrent certains individus ont un caractère collectif et doivent être traités à ce niveau. Elle peut renvoyer à l'ensemble des mesures destinées à lutter contre/atténuer les inégalités économiques et sociales créées par le fonctionnement du marché et à faciliter l'insertion de certains groupes en situation de difficulté économique. Les moyens qu'elle mobilise sont la réglementation, la fiscalité, la fourniture de biens et services et la redistribution des revenus ; ses principes fondateurs sont l'équité, l'égalité, la justice sociale et la solidarité. [Remarque : « politique » vient du grec *polis*, la cité ; la *politeia* désigne l'art de gérer, administrer la cité, de vivre en société ; « social » vient du latin *socialis*, qui signifie « fait pour la société »

Prestation sociale : revenu versé par la collectivité soit en contrepartie d'une charge (prestation en nature, comme, par exemple, le remboursement d'une partie des dépenses médicales), soit en considération d'une situation particulière (chômage, arrêt maladie, retraite, enfants,...). Versement en espèce ou en nature fait par les organismes sociaux pour les ménages.

Protection sociale : ensemble des dispositifs destinés à prémunir une population donnée, ou une partie déterminée de cette population, contre certains risques sociaux pouvant engendrer soit un surcroît de dépenses ou de difficultés, soit un arrêt ou une diminution des revenus d'activité (maladie, dépendance, naissance d'enfants, décès du conjoint ou des parents, vieillesse). Elle renvoie à l'ensemble des droits sociaux accordés (et assurés) par la collectivité à chacun de ses membres, qui relève principalement d'une logique de solidarité au niveau national et ne se réduit pas à l'assistance aux plus pauvres (aide sociale), mais se traduit par des droits sociaux pour tous.

Redistribution (répartition secondaire) : opération consistant à réduire les revenus d'activité ou les revenus de la propriété pour financer des prestations sociales bénéficiant à tous ou versées sous conditions de ressources (donc aux moins bien lotis). Au sens large, ce sont les prestations, en espèces ou en nature, et les services publics gratuits ; au sens restreint, c'est ce qu'un assuré social ou ses ayants droits reçoivent comme prestation en espèces ou en nature de la part du système de protection sociale, voire des pouvoirs publics.

Redistribution horizontale : solidarité entre les membres d'une même catégorie/classe/groupe social(e).

Redistribution verticale : solidarité entre les plus riches et les plus pauvres.

Risque social : événement prévisible ou imprévisible qui peut affecter la vie professionnelle, familiale ou de loisirs de chaque individu et qui a pour conséquence, soit une perte partielle ou totale de revenus (chômage, maladie), soit la création de charges financières (soins médicaux, naissance d'un enfant).

Sécurité sociale : désigne soit l'ensemble des organismes chargés de mettre en œuvre la protection sociale obligatoire, soit les seuls régimes créés par la loi de 1946 et assurant les risques maladie, maternité, accidents du travail, vieillesse et famille. Dans un sens large (synonyme de protection sociale), elle renvoie donc à la sécurité du citoyen face aux aléas sociaux tels que le chômage, la maladie, les accidents, la vieillesse, et vise à assurer un minimum de ressources ainsi que l'accès aux besoins essentiels (éducation, eau, nourriture, hygiène) à tous les citoyens hors catastrophe, guerre ou calamité (qui relèvent elles de la sécurité civile). Dans son acception restreinte, elle correspond à l'ensemble des organismes chargés de verser des prestations sociales relatives à la maladie, la vieillesse, l'invalidité et la famille. [Remarque : le terme sécurité sociale est employé dans un sens élargi dans la plupart des pays de l'UE et ne se limite donc pas, comme en France, aux branches du régime général de la Sécurité sociale, autrement dit aux seuls risques familles, vieillesse et santé].

Seuil de pauvreté : il s'agit d'une fraction du niveau de vie médian d'un pays (en Europe, ce seuil correspond à 60 % du revenu médian).

Transferts sociaux : opération de répartition secondaire du revenu, sans contrepartie liée ou immédiate, sous forme monétaire ou en nature, au profit des ménages pour un but social (atténuer les inégalités ou compléter les revenus) et économique (aider une entreprise ou un secteur).

Trappe à inactivité (ou trappe à chômage) : situation où un chômeur (ou un inactif) n'a pas intérêt à reprendre un emploi et préfère donc rester bénéficiaire d'une allocation sociale.

Travailleur pauvre : travailleur qui vit dans un ménage à faible de niveau de vie, c'est-à-dire dont le niveau de vie moyen se situe au-dessous du seuil (en général le seuil retenu est le seuil de pauvreté). [Remarque : on désigne les travailleurs pauvres également sous le vocable anglais de « *working poors* » (pauvreté laborieuse)].

Workfare : terme qui a été créé aux Etats-Unis, issu de la contraction de *welfare* (protection sociale) et de *work* (travail). Ce terme peut s'analyser comme la volonté de faire dépendre les allocations de l'exercice d'une activité (rémunérée).

BIBLIOGRAPHIE

A

ABELSHAUSER Werner [1995], « Erhard ou Bimarck ? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années 1950 », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 610-631.

ABRAHAMSON Peter [2005], « La fin du modèle scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre, pp. 105-127.

ABRAHAMSON Peter [2001], « L'activation des politiques sociales scandinaves : le cas du Danemark », *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-Drees, La Documentation française, Paris, pp. 123-140.

ABRAHAMSON Peter [1999a], « Le modèle scandinave de protection sociale », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol. 4, tome 1, MIRE-Drees, coll. Mire, Paris, pp. 31-63.

ABRAHAMSON Peter [1999b], « Activation et politiques sociales : une comparaison entre la France et la Scandinavie », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol. 4, tome 2, coll. Mire, MIRE-Drees, Paris, pp. 437-452.

ABRAHAMSON Peter [1999c], « La fin du modèle scandinave de protection sociale ? », *L'Europe face à la pauvreté : les expériences nationales de revenu minimum*, coll. Cahier Travail et Emploi, La Documentation française, Paris, pp. 195-220.

ABRAMOVICI Gérard [2005], « La protection sociale dans l'Union européenne », *Statistiques en bref*, n° 14/2005, Eurostat, coll. « Population et conditions sociales ».

ACTUEL MARX [1995], *Théorie de la régulation. Théorie des conventions*, n° 17, Presses Universitaires de France.

ADEMA Willem, GRAY D. and KAHL S. [2003], "Social Assistance in Germany", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 58, OECD, 61 p.

ADLER Michael [2004], « Nouvelle approche de la sécurité sociale au Royaume-Uni : la combinaison des allocations conditionnelles et des crédits d'impôt », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 57, n° 2, avril-juin, pp. 109-134.

ALBRECHTSEN Helge [2004], "Active young people in Europe: Denmark, Germany and the UK", in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 197-252.

ALBREKT LARSEN Christian [2004], "Blessing or Blame? Public attitude to Nordic 'workfare' in the 1990's", *CCWS working paper*, n° 33, Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg, December, 23 p.

ALGAN Yann and ALLAIS Olivier [2001], "The Welfare effects of Unemployment Insurance and Precautionary savings over the Business Cycles", April, Preliminary version, 26 p.

ALTIERI Giovanna [1998], « Les politiques de l'emploi en Italie », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 49-70.

ANDERSON Jeffrey J. [1998], « Les fonds structurels : tremplin ou pierre d'achoppement pour la dimension sociale européenne ? », in Leibfried Stefan et Pierson Paul, *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, pp. 139-178.

ANDRE Christine [2002], « État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine », in Boyer Robert et Saillard Yves (eds), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp.144-152.

ANXO Dominique et ERHEL Christine [1998], « La politique de l'emploi en Suède : nature et évolution », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 179-196.

ARNKIL Robert et NIEMINEN Jarmo [1998], « Marché du travail et politique de l'emploi en Finlande », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 135-153.

ASHFORD Douglas E. [1986], *The Emergence of the Welfare State*, Basil Blackwell, Oxford, x-352 p.

ASSOCIATION RECHERCHE ET REGULATION [2003], *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 7, Presses de Sciences Po, Paris, 243 p.

ASSOCIATION RECHERCHE ET REGULATION [2002], *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 6, Presses de Sciences Po, Paris, 400 p.

ASSOCIATION RECHERCHE ET REGULATION [1999], *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs. État et politique économique*, vol. 3, La découverte, coll. « Recherches », Paris, 296 p.

ASSOCIATION RECHERCHE ET REGULATION [1998], *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 2, La découverte, coll. « Recherches », Paris, 275 p.

ASSOCIATION RECHERCHE ET REGULATION [1997], *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 1, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, 382 p.

ATKINSON Anthony B. [1995], *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, xii-368 p.

ATKINSON Anthony B. [1992], "Social Policy, Economic Organization and the Search for a Third Way", in Ferge Zsuzsa and Kolberg Jon Eivind (eds) [1992], *Social Policy in a Changing Europe*, "European Centre for Social Welfare Policy and Research", Campus/Westview, Vienna, pp. 225-236.

ATKINSON Anthony B., CANTILLON Bea, MARLIER Eric and NOLAN Brian [2002], *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, xvi-240 p.

ATKINSON Anthony B. *et alii* [1994], *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Troisième rapport, Groupe International de Politique Économique de l'OFCE, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. « Références/OFCE », Paris, 238 p.

AUER Peter [2002], *La reprise de l'emploi en Europe : l'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas*, OIT, BIT, Genève, xii-149 p.

AUER Peter et DANIEL Christine (eds) [2002], *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale. De nouvelles sécurités face à des incertitudes croissantes*, Compte-rendu du symposium France/OIT, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Organisation Internationale du Travail, Institut International d'Études Sociales, ix-197 p.

AUST Andreas and BÖNKER Frank [2004], "New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of Germany", in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 29-53.

AUTES Michel [2001], « De l'assistance à l'insertion : les mutations de la politique des subjectivités », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 141-153.

AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.) [1998], *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, 335 p.

AZNAR Guy [1999], *La fin des années chômage : la stratégie de l'emploi pluriel*, Syros, Paris, 291 p.

AZNAR Guy [1998], *Emploi : la grande mutation*, Hachette Littérature, coll. « Pluriel », Paris, 125 p.

AZUELOS Martine (sous dir.) [2001], *Travail et emploi : l'expérience anglo-saxonne, aspects historiques*, Centre d'Études et de Recherches sur la Vie Économique des Pays Anglo-Saxons, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Paris, 273 p.

B

BARBIER Jean-Claude [2005], « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois » », *Document de travail*, n° 05/02, février, Centre d'Études de l'Emploi, Noisy-le-Grand, Miméo, 12 p.

BARBIER Jean-Claude [2004a], "Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third", in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 233-253.

BARBIER Jean-Claude [2004b], « Research on Open Methods of Coordination and national social policies: what sociological theories and methods? », *Paper for the RC19 International Conference*, Paris, September 2-4, 25 p.

BARBIER Jean-Claude [2003], « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française », *Revue française des affaires sociales*, n° 4 (numéro spécial), octobre-novembre, La Documentation française, pp. 189-192.

BARBIER Jean-Claude [2002a], « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, éd. du CNRS, Paris, pp. 307-332.

BARBIER Jean-Claude [2002b], « Des modèles d'insertion en Europe ? », *Communication au colloque de l'Association d'Économie Politique* « Les défis de l'intégration sur le marché du travail », Montréal, 25-26 octobre 2001, 16 p.

BARBIER Jean-Claude [2002c], « The Welfare states in the age of globalisation : activation policies, workfare and “insertion”. Lessons from Europe and the USA », in Barbier J.-C. and Van Zyl E., *Globalisation and The World of Work*, L'Harmattan, Paris, pp. 129-146.

BARBIER Jean-Claude [2001a], « Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies », *Document de travail*, n° 11, novembre, Centre d'Études de l'Emploi, 24 p.

BARBIER Jean-Claude [2001b], « Politiques de l'insertion : la diversité résiste à l'intégration européenne », in Dervaux B., Calcoen F., Greiner D., Marissal J.P. et Saily J.C., *Intégration européenne et économie sociale*, XXIèmes Journées de l'Association d'Économie Sociale, tome 2, L'Harmattan, coll. « Logiques économiques », Paris, pp. 3-16.

BARBIER Jean-Claude [1998a], « Analyser la mise en œuvre : une démarche indispensable pour l'évaluation des politiques publiques d'emploi », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 277-293.

BARBIER Jean-Claude [1998b], « À la recherche de « la politique européenne de l'emploi » », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 357-380.

BARBIER Jean-Claude [1998c], « Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 383-410.

BARBIER Jean-Claude [1997a], *Les politiques de l'emploi en Europe*, Flammarion, coll. « Dominos », Paris, 123 p.

BARBIER Jean-Claude [1997b], « Comparer insertion et workfare ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 7-26.

BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno [2004b], *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 123 p.

BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno [2004b], « Le nouveau système français de protection sociale », *La lettre de la Régulation*, n° 49, juillet, pp. 1-5.

BARBIER Jean-Claude et THÉRET Bruno [2001], “Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case”, in Gilbert N. and Van Voorhis R., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, p. 135-183.

BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.) [1998], *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, x-435 p.

BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme [1998a], « Enjeux de l'analyse internationale des politiques publiques de l'emploi », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. vii-x.

BARBIER Jean-Claude et LETABLIER Marie-Thérèse [1998], « État et famille : politiques publiques comparées en Europe », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 139-151.

BARBIER Jean-Claude et NADEL Henri [2000], *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Flammarion, coll. « Domino », Paris, 127 p.

BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno [2004a], *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 123 p.

BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno [2004b], « Le nouveau système français de protection sociale », *La lettre de la régulation*, n° 49, juillet, pp. 1-5.

BARBIER Jean-Claude et THÉRET Bruno [2001], “Welfare to Work or Work to Welfare: the French Case”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 135-183.

BARBIER Jean-Claude et THÉRET Bruno [2000], “The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence”, *Communication to the International Research ISSA Conference “Social Security in the Global Village”*, Helsinki, September 25-27, 64 p.

BARGAIN Olivier and ORSINI Kristian [2004], “In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone?”, *Discussion Paper No. 1445*, IZA, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor, December, 40 p.

BARR Nicholas [2001], *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.

BATIFOULIER Philippe (sous dir.) [2001], *Théorie des conventions*, Économica, Paris, 328 p.

BATIFOULIER Philippe et DE LARQUIER Guillemette [2001], « De la convention et de ses usages », in Batifoulier Philippe (sous dir.), *Théorie des conventions*, Économica, Paris, pp. 9-31.

BATIFOULIER Philippe et THEVENON Olivier [2001], « Interprétation et fondement conventionnel des règles », in Batifoulier Philippe (sous dir.), *Théorie des conventions*, Économica, Paris, pp. 219-252.

BATIFOULIER Philippe et TOUZE Vincent [2000], *La protection sociale*, Dunod, coll. « Les topos », Paris, 123 p.

BAUKENS Michèle [2002], « L'activation des dépenses de chômage en Belgique », *Réunion régionale européenne. Formes nouvelles et renouvelées de la protection sociale en Europe*, Association Internationale de Sécurité Sociale, Budapest, 13-15 novembre, 9 p.

BAUMOL William J. [1965], *Welfare Economics and the Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge, 216 p.

BEC Colette [2001], « Politiques sociales : vers un changement de rationalité ? », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 313-325.

BEC Colette [1998], *L'assistance en démocratie*, éd. Belin, coll. « Socio-histoires », Paris, 254 p.

BEC Colette et PROCACCI Giovanna (sous dir.) [2003], *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, 267 p.

BEC Colette et PROCACCI Giovanna [2003a], « Introduction », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 7-19.

BECK Ulrich [2001], *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, éd. Aubier, coll. « Alto », Paris, 521 p.

BECK Ulrich and BECK-GERNSHEIM Elisabet [2002], *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, Sage Publications, coll. "Theory, culture and society", London, xxv-221 p.

BEHRENDT Christina [2004], « Des lacunes dans la protection sociale ? La sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté dans une perspective comparative », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 481-515.

BEITONE Alain, CAZORLA Antoine, DOLLO Christine et DRAI Anne-Mary [2001], *Dictionnaire des sciences économiques*, A. Colin, Paris, 445 p.

BEITONE Alain, DOLLO Christine et GERVASONI Jacques [2002], *Sciences sociales*, Sirey, coll. « Aide-mémoire », 3^{ème} éd., Paris, xii-412 p.

BELLOFIORE Riccardo [2000], « Le sens des mots dans le débat sur l'après-fordisme ou le capitalisme fin-de-siècle au-delà des mythes », *Économies et Sociétés*, série « Théorie de la régulation », R, n° 11, 1/2000, pp. 5-31.

BELORGEY Jean-Michel [2002], « Pour une protection sociale qui réponde à la précarisation de l'emploi, favorise l'accès à celui-ci et assure à tous équitablement un niveau de vie correct : le cas de la France », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 403-444.

BELORGEY Jean-Michel [2001], « Le politique et le social », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 333-339.

BELORGEY Jean-Michel [1998], « La représentation de l'intérêt général en question », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 15-22.

BENHAYOUN Gilbert et LAZZERI Yvette [1998], *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », Paris, 127 p.

BERAUD Michel [2000], « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », n° 4/2000, ISMEA, Aubenas, pp. 67-117.

BERNARD Michel [2000], « Quelles perspectives pour le marché du travail ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 909-915.

BERTHOUD Richard and IACOVU Maria (eds) [2004], *Social Europe: Living Standards and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, xv-277 p.

BERTHOUD Richard and IACOVU Maria [2004a], "Introduction", in Berthoud Richard and Iacovou Maria (eds), *Social Europe: Living Standards and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-20.

BERTOLA Giuseppe [2000], « Interactions des politiques mises en œuvre avec les mesures en vigueur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2, pp. 215-230.

BERTRAND Hugues [2002], « Rapport salarial et système d'emploi », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 126-134.

BEVERIDGE William H. [1945], *Full Employment in a Free Society*, Norton, New York.

BEVERIDGE William H. [1944], *Report on Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, London.

BEVERIDGE William H. [1942], *Social insurance and allied services*, report presented to Parliament by Command of his Majesty, His Majesty's Stationary Office, London, 299 p.

- BIENCOURT Olivier, CHASERANT Camille et REBERIOUX Antoine [2001], « L'Économie des conventions : l'affirmation d'un programme de recherche », in Batifoulier Philippe (sous dir.), *Théorie des conventions*, Economica, Paris, pp. 193-218.
- BICHOT Jacques [1992], *Économie de la protection sociale*, A. Colin, coll. « U », série « Économie », Paris, 333 p.
- BIDET Jacques [1995], « Institutionnalisme et théorie des conventions dans leurs rapports avec la problématique marxienne », in Actuel Marx, n° 17, *Théorie de la régulation, théorie des conventions*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BILLAUDOT Bernard [2005a], « Méthodologie économique », *Cours de l'École doctorale de Sciences Économiques*, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- BILLAUDOT Bernard [2005b], « Les (grandes) approches du changement institutionnel », Communication présentée à l'École thématique « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs », La Rochelle, 14-17 septembre, 31 p.
- BILLAUDOT Bernard [2004], « Institutionnalisme(s), rationalisme et structuralisme en sciences sociales », *Économie et Institutions*, n° 4, 1^{er} semestre, pp. 3-50.
- BILLAUDOT Bernard [2003], « Néo-institutionnalismes, rationalisme et structuralisme : des sciences sociales à l'économie », *Document de travail du LEPH*, novembre, Grenoble, 58 p.
- BILLAUDOT Bernard [2002a], « Formes institutionnelles et macroéconomie », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 209-214.
- BILLAUDOT Bernard [2002b], « Dynamiques macroéconomiques à court et moyen terme », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 215-224.
- BILLAUDOT Bernard [2001], *Régulation et croissance : une macroéconomie historique et institutionnelle*, L'Harmattan, coll. « Théorie sociale contemporaine », Paris, 304 p.
- BILLAUDOT Bernard [1996], *L'ordre économique de la société moderne : un réexamen de la théorie de la régulation*, L'Harmattan, coll. « Théorie sociale contemporaine », Paris, 150 p.
- BISLEV S. and HANSEN H. [1990], "The Nordic Welfare States and the European single market", in L. Lyck (ed.), *The Nordic Countries in the Internal market of the EC*, Copenhagen, Handelshøjskolens förlag.
- BLONDAL Sveinbjörn et SCARPETTA Stefano [1998], « La stratégie de l'OCDE pour l'emploi », *L'observateur de l'OCDE*, n° 209, déc. 97-janv. 98, pp. 5-10.
- BOCCARA Paul [2002], *Une sécurité d'emploi ou de formation : pour une construction révolutionnaire de dépassement contre le chômage*, éd. Le Temps des Cerises, coll. « Espère », 347 p.

BOERI Tito et BALDI Simona [2005], « Europe(s) sociales, convergence et compétition », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 705-719.

BOISSONNAT Jean [2001], *La fin du chômage ?*, Calmann-Lévy, Paris, 188 p.

BOISSONNAT Jean [1995], *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission présidée par J. Boissonnat, Commissariat Général du Plan, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 373 p.

BONILLA GARCIA A. et GRUAT J. V. [2003], « Protection sociale : investir à toutes les étapes du cycle de vie pour la justice sociale, la réduction de la pauvreté et le développement durable », *Bureau International du Travail*, Genève, novembre, 68 p.

BONNAUD Jean-Jacques [2000], « Sommes-nous condamnés à une société assurantielle ? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 117-128.

BONNICI Bernard [1997], *Politiques et protection sociales*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », Paris, 128 p.

BONOLI Giuliano [2004], "Switzerland: Negotiating a New Welfare State in a Fragmented Political System", in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 157-180.

BONOLI Giuliano, GEORGE Vic and TAYLOR-GOOPY Peter [2000], *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Polity Press, Cambridge, ix-190 p.

BONOLI Giuliano et SARFATI Hedva [2002], « Conclusions : Quelles stratégies d'adaptation face à l'évolution de la relation entre marché du travail et protection sociale ? », in SARFATI Hedva et BONOLI Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 579-622.

BONTOUT Olivier [2000], « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux États-Unis », *Économie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, pp. 27-46.

BONVIN Jean-Michel [2004], "The rhetoric of activation and its effects on the definition of the target groups of social integration policies", in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 101-126.

BORGETTO Michel [2003], « La solidarité, l'égalité et la responsabilité face aux transformations de l'État-providence », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 35-49.

BORGETTO Michel [2001], « Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2000, Paris, pp. 693-698.

BOUAMAMA Saïd [2001], « Paradoxes, enjeux et dérives du rapport citoyen/travailleurs sociaux dans le contexte de mondialisation », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 303-311.

BOUGET Denis [2001], « Convergence in the Social Welfare Systems in Europe : Myth or Reality ? », *Intégration européenne et économie sociale*, XXI^{èmes} journées de l'AES, Lille, 13-14 septembre, tome 1, L'Harmattan, coll. « Logiques économiques », Paris, pp. 29-50.

BOUGET Denis et PALIER Bruno [1999], « Conclusion », in *Comparer les systèmes de protection sociale en europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol. 4, tome 2, MIRE-DREES, coll. « Mire », Paris, pp. 741-748.

BOULAYOUNE Ali et CLARENN Aurélie [2005], « La relation formation-emploi dans le cadre de la lutte contre les chômages : de l'individualisation de la formation à l'émergence d'une logique « entrepreneuriale » », in Lhotel Hervé et Kratz René (sous dir.), *Régulations locales, cohérences nationales, intégration européenne : quelle(s) prospective(s) pour la relation formation-emploi ?*, Presses Universitaires de Nancy, pp. 129-136.

BOURDIEU Pierre [2000], *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris, 289 p.

BOURDIEU Pierre [1994], *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Seuil, Paris, 251 p.

BOURRINET Jacques et NAZET-ALLOUCHE Dominique (sous dir.) [2002], *Union européenne et protection sociale*, CERIC, La Documentation française, coll. « Monde européen et international », 207 p.

BOYER Robert [2004a], « Une analyse du capitalisme et de ses crises », *Papier présenté au Colloque international de l'Association Recherche et Régulation : « Où en est la théorie de la régulation ? »*, juin, Paris, 50 p.

BOYER Robert [2004b], « À quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles ? », *Contribution au contrat finalisé Commissariat Général du Plan*, CEPREMAP, novembre, 58 p.

BOYER Robert [2003a], « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Document de travail*, n° 08, CEPREMAP, iv-19 p.

BOYER Robert [2003b], « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 7, Association « Recherche et Régulation », Presses de Sciences Po, Paris, pp. 167-203.

BOYER Robert [2002a], « Avant-propos à la seconde édition », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 5-17.

BOYER Robert [2002b], « Aux origines de la théorie de la régulation », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 21-30.

BOYER Robert [2002c], « La théorie de la régulation à l'épreuve des années quatre-vingt-dix », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 531-556.

BOYER Robert [2002d], « Du fordisme canonique à une variété de modes de développement », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 369-377.

BOYER Robert [2002e], « Vingt ans de recherches sur le rapport salarial : un bilan succinct », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 106-114.

BOYER Robert [2002f], « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 6, Association « Recherche et Régulation », Presses de Sciences Po, Paris, pp. 125-194.

BOYER Robert [1999], « Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs : État et politique économique*, vol. 3, Association « Recherche et Régulation », La Découverte, Paris, pp. 13-75.

BOYER Robert [1997], « Évolution des modèles productifs et hybridation : géographie, histoire et théories », *Document de travail*, n° 9804, CEPREMAP, décembre, iv-62 p.

BOYER Robert [1996], « Le capitalisme étatique à la française à la croisée des chemins », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 97-137.

BOYER Robert [1995], « Une contribution au renouveau d'une économie institutionnaliste : la théorie de la régulation dans les années 1990 », in *Actuel Marx*, n° 17, Presses Universitaires de France, pp. 19-38.

BOYER Robert et ORLEAN André [2004], « Persistance et changement des conventions. Deux modèles simples et quelques illustrations », in Orlean André (sous dir.), *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France, coll. Quadrige Manuels, 2^{ème} édition, Paris, pp. 243-271.

BOYER Robert et SAILLARD Yves (sous dir.) [2002], *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, 588 p.

BOYER Robert et SAILLARD Yves [2002a], « Un précis de la régulation », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 58-68.

BOYER Robert et SAILLARD Yves [2002b], « La théorie de la régulation a 20 ans : piétinement ou affirmation d'un programme de recherche ? », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 69-81.

BRENNER Robert and GLICK Mark [2001], “The Regulation Approach: Theory and History”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 1: “The Parisian Regulation School”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 341-415.

BRITTAN Samuel [1998], “Challenges to the welfare state”, in Cavanna Henry (ed), *Challenges to the Welfare State: Internal and External dynamics for Change*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-6.

BRUNET Olivier [2004], « En 2002, l’insertion des jeunes dans l’emploi se fait plus ou moins lentement selon les pays européens », *Document d’études*, n° 84, DARES, octobre, 27 p.

BRUNHES Bernard [2000], « Comment concilier flexibilité et sécurité ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 145-156.

BUCHANAN James M. and TULLOCK Gordon [1962], *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, x-361 p.

BUCHELE Libbie et SCHERER Peter [1998], « Pour une politique sociale plus active », *L’observateur de l’OCDE*, n° 212, juin-juillet, pp. 34-36.

BURDEN Tom, COOPER Charlie and PETRIE Steph [2000], *‘Modernising’ Social Policy: Unravelling New Labour’s Welfare Reforms*, Ashgate, Aldershot, v-317 p.

BURDILLAT Martine et DANIEL Christine [2000], « Les réformes des systèmes de protection sociale : convergences des orientations et diversité des voies nationales », *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, décembre 1999, pp. 7-21.

BURNIAUX Jean-Marc *et alii* [1998], “Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries”, *Economics Department, Working Papers*, No. 189, OECD, 101 p.

C

CAHUC Pierre [2002], « À quoi sert la prime pour l’emploi ? », in *Revue française d’économie*, vol. 16, n° 3, pp. 3-61.

CAHUC Pierre et KRAMARZ Francis [2004], *De la Précarité à la Mobilité : Vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, Rapport au Ministre d’État, Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie, et au Ministre de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, décembre, 213 p.

CAHUC Pierre et ZYLBERBERG André [2003], *Microéconomie du marché du travail*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 121 p.

CAIRE Gilles [2002], *Économie de la protection sociale*, Bréal, coll. « Amphi Économie », Rosny, 239 p.

CAIRE Guy [1996], « Institutionnalistes, régulationnistes, conventionnalistes : n’est pas hétérodoxe qui veut », in *Économies et Sociétés*, série D, n° 2, 9/1996, pp. 225-232.

CAMINADA Koen et GOUDSWAARD Kees P. [2004], « Répartition du revenu et sécurité sociale dans les pays de l'OCDE », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 237-270.

CANTILLON Béa et VAN DEN BOSCH Karen [2004], « Retour aux origines : préserver un revenu minimum suffisant dans l'État social actif », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 517-541.

CANTILLON Béa, VAN MECHELEN Natascha, MARX Ive et VAN DEN BOSCH Karen [2004], « L'évolution de la protection minimale dans les États providence au cours des années '90 : 15 pays européens », *Revue belge de sécurité sociale*, 3^{ème} trimestre, pp. 511-549.

CARONE Giuseppe *et alii* [2004], "Indicators of Unemployment and Mow-Wages Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes)", *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 18, OECD, 52 p.

CARPENTER M. and JEFFERYS S. [2000], *Management, Work and Welfare in Western Europe: A Historical Contemporary Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 255 p.

CARROLL Eero [2004], « Impact de la mondialisation sur la politique sociale : la qualité de l'assurance sociale en relation avec le mouvement de déréglementation, l'importance des échanges et les formes institutionnelles de protection dans dix-huit pays de l'OCDE, 1960-1995 », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 171-203.

CASTEL Robert [2003], *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. « La république des idées », 96 p.

CASTEL Robert [1998], « Le choix de l'État social », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 99-107.

CASTLES Francis G. [2004], *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford, xi-197 p.

CATTACIN Sandro, GIANNI Matteo, MÄNZ Marcus et TATTINI Véronique [2002], *Retour au travail ! Le workfare comme instrument de réforme*, Éd. Universitaires Fribourg Suisse, coll. « Res Socialis », vol. 18, Fribourg, 159 p.

CAUSSAT Laurent [2000], « Quelle économie pour l'État-providence? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 103-115.

CENDRON Jean-Pierre [1996], *Le monde de la protection sociale : intégration, solidarité, macroéconomie*, Nathan, coll. « Économie Sciences sociales », Paris, 189 p.

CERC-ASSOCIATION [1998], *Revenu minimum et protection sociale : quels droits, quelles obligations ?*, Actes de la Journée d'Étude du 13 mai 1998 et des Séminaires du 11 juin et du 31 octobre 1997, 167 p.

CHANTEAU Jean-Pierre [2003], « La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité : éléments pour une approche holindividualiste », *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 7, Association « Recherche et Régulation », Presses de Sciences Po, Paris, pp. 45-89.

CHAPON Séverine [2003], *Les systèmes sociaux à l'épreuve de l'intégration européenne*, Thèse de doctorat, UPMF, Grenoble, 441 p.

CHAPON Séverine [2000], « De l'instabilité de l'emploi à de nouvelles garanties sociales », Communication à la conférence internationale de recherche en sécurité sociale « an 2000 » « La sécurité sociale dans le village global », Helsinki, 25-27 septembre, AISS, 19 p.

CHAPON Séverine et EUZEBY Chantal [2002], « Vers une convergence des modèles sociaux européens ? », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 2,

CHAPON Séverine et CARLUER Frédéric [2001], « La convergence des taux de chômage des régions européennes ou la cohésion de l'Union en question », *Intégration européenne et économie sociale*, XXI^{èmes} journées de l'AES, Lille, 13-14 septembre, tome 2, coll. Logiques économiques, L'Harmattan, Paris, pp. 73-86.

CHARPENTIER François (sous dir.) [2000], *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, 1494 p.

CHATAGNER François [1994], *La protection sociale*, Le Monde Éditions, coll. « Marabout », Allier, 174 p.

CHERTIER Dominique-Jean [2000], « S'assurer contre le chômage a-t-il encore un sens ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 917-922.

CLARK Andrew [1998], « Les indicateurs de la satisfaction au travail : quelles sont les caractéristiques d'un bon emploi ? Observations recueillies dans certains pays de l'OCDE », *Documents hors série de l'OCDE sur la politique du marché du travail et politique sociale*, n° 34, OCDE, 45 p.

CLARK Charles M. A. [2003], « Promoting Economic Equity : the Basic Income Approach », in Tool Marc R. et Bush Paul D. (eds), *Institutional Analysis and Economic Policy*, Kluwer Academic Publishers, London, pp. 133-156.

CLARKE John [2001], « Globalization and Welfare States: Some Unsettling Thoughts », in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 19-37.

CLASEN Jochen [2004], « Defining comparative social policy », in Kennett Patricia (eds), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 91-102.

CLASEN Jochen [2000], « Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s », in Ferrera Maurizio and Rhodes Martin (eds), *Recasting European Welfare States*, Frank Castles and Co, London, pp. 89-112.

CLASEN Jochen (ed) [1999], *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell, Oxford, xii-282 p.

CLASEN Jochen [1999a], "Unemployment Compensation and Other Labour Market Policies", in Clasen Jochen (ed), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell, Oxford, pp. 159-177.

CLAYTON Richard and PONTUSSON Jonas [1998], "The New Politics of the Welfare State Revisited: Welfare Reforms, Public-Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *EUI Working Papers*, RSC No 98/26, Robert Schuman Centre, European University Institute, 32 p.

CLEGG Daniel et CLASEN Jochen [2003], "Worlds apart? Unemployment Policy and Politics in Britain and France", *Revue française de civilisation britannique*, vol XII, n° 2, CRECIB, Paris, pp. 131-143.

CLEMENT A. et GOUJON D. [2001], « Vers une convergence des politiques sociales en Europe : l'exemple des minima sociaux », in *XXI^{èmes} Journées de l'AEES*, Lille, 13 et 14 septembre 2000, L'Harmattan, Paris.

CLERC Denis [2001], « Y a-t-il pénurie de main d'œuvre ? », *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 48, 2^{ème} trimestre.

CLIO Jean [2002], « Régulation et histoire : je t'aime, moi non plus », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 49-57.

CLOTUCHE Gabrielle [2000], « Protection sociale, coordination ou convergence ? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 403-408.

COCHRANE Allan [1993], "Comparative Approaches and Social Policy", in Cochrane Allan and Clarke John (eds), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Sage, coll. "Family Life and Social Policy", The Open University, London, xiv-274 p.

COCHRANE Allan and CLARKE John (eds) [1993], *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Sage, coll. "Family Life and Social Policy", The Open University, London.

COCKX Bart [2000], « Les politiques actives de l'emploi et le rôle des incitations », *Revue Internationale du Travail*, vol. 139, n° 4, OIT, Genève, pp. 513-537.

COCKX Bart, GÖBEL Christian et VAN DER LINDEN Bruno [2004], « Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail. Une évaluation », *Revue belge de sécurité sociale*, 3^{ème} trimestre, pp. 497-510.

COHEN-SOLAL Marc et LOISY Christian [2001], « Pauvreté et transferts sociaux en Europe », DREES, série « Études », *Document de travail*, n° 18, juillet, 69 p.

COMMAILLE Jacques [2001], « Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. Une mobilisation scientifique pour un projet politique », in Daniel Christine et Palier Bruno (eds), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-DREES, coll. Mire, La Documentation française, Paris, pp. 7-14.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES [2002], « Bilan de cinq années de Stratégie Européenne pour l'Emploi », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social et au Comité des Régions*, 17/07/2002, COM(2002) 416 final, Bruxelles, 27 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES [1999], « Vers une Europe pour tous les âges : promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations », *Communication de la Commission*, 21/5/1999, COM(99) 221 final, Bruxelles, 27 p.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE [2000], *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, La Documentation française, Paris, 269 p.

CONSEIL EMPLOI REVENUS COHESION SOCIALE [2001], *Accès à l'emploi et protection sociale*, Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, p.

CONSEIL EUROPÉEN [2000], « Conclusions de la Présidence », Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars, 18 p.

CRESPO Eduardo and SERRANO PASCUAL Amparo [2004], “The EU’s concept of activation for young people: towards a new social contract?”, in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 13-45.

CRETIENEAU Anne-Marie [2001], « Des coûts sociaux de la transition aux conséquences sociales de l'intégration européenne : le défi de l'élargissement pour l'Europe sociale », in Dervaux Benoît, Calcoen Francis, Greiner Dominique, Marissal Jean-Pierre et Saily Jean-Claude, *Intégration européenne et économie sociale*, XXIèmes Journées de l'Association d'Économie Sociale, Lille, 13-14 septembre, tome 2, L'Harmattan, coll. « Logiques économiques », Paris, pp. 191-207.

CROUCH Colin [1999], *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, xx-543 p.

CROUCH Colin [1998], « L'État, le social et le marché : trois entités en tension pour une régulation », in Auvergnon Philippe, Martin Philippe, Rozenblatt Patrick et Tallard Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 131-138.

CROUCH Colin et STREECK Wolfgang (sous dir.) [1996], *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, 275 p.

CSERC [1997], *Minima sociaux : entre protection et insertion*, Rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts, octobre, 158 p.

D

DAHL Espen and DRØPPING Jon Anders [2001], "The Norwegian Work Approach in the 1990s : Rhetoric and Reform", in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 267-292.

DALY Mary [2001], "Globalization and the Bismarckian Welfare States", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 79-102.

DANIEL Christine [2001], « Les politiques sociales françaises face au chômage », in Daniel Christine et Palier Bruno (eds), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-Drees, La Documentation française, Paris, pp. 141-149.

DANIEL Christine [2000], « L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation », *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre, La Documentation française, Paris, pp. 29-45.

DANIEL Christine [1999], « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IREES*, n° 30, Noisy-le-Grand, pp. 5-27.

DANIEL Christine et PALIER Bruno (eds) [2001], *La protection sociale en Europe: le temps des réformes*, MIRE-DREES, La Documentation française, Paris, 261 p.

DANIEL Christine et PALIER Bruno [2001a], « Comparer les réformes en cours, éclairer les débats à venir », in Daniel Christine et Palier Bruno (eds), *La protection sociale en Europe: le temps des réformes*, MIRE-DREES, La Documentation française, Paris, pp. 17-29.

DARES [2003], *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, La découverte, coll. « Repères », Paris, 122 p.

DARES [1997], *Les politiques de l'emploi*, La découverte, coll. « Repères », Paris, 123 p.

DEACON Bob [2004], « Vers une mondialisation socialement responsable : les enjeux pour la sécurité sociale », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 23-38.

DEACON Bob [2001a], « La protection sociale dans les débats internationaux », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 69-78.

DEACON Bob [2001b], "International Organizations, the EU and Global Social Policy", in Sykes Robert, Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 59-76.

DEACON Bob [1999], « L'influence des idées européennes et américaines sur la pensée du « new labour » en matière de réformes de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, décembre, pp. 189-206.

DE BEER Paul et LUTTIKHUIZEN Ronald [1998], « Le « modèle polder » néerlandais : miracle ou mirage ? Réflexions sur le marché du travail et la politique de l'emploi aux Pays-Bas », in Barbier Jean-Claude et Gautié Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 113-133.

DEDING Mette C., PEDERSEN Peder J. and SCHMIDT Torben D. [2004], “Unemployment and Welfare Regimes: Measurements, Search Activity and Income Distribution”, in Berthoud Richard and Iacovou Maria (eds), *Social Europe: Living Standards and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 146-170.

DEHOVE Mario [1997], « L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 1, Association Recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 11-84.

DELARUE Véronique [2000], « Le *Working Families Tax Credit*, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni », *Économie et Statistique*, n° 335, 2000-5, pp.47-60.

DELORME Robert [2002], « L'État relationnel intégré complexe (ERIC) », in Boyer Robert et Saillard Yves (eds), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp.180-188.

DELORME Robert [2001], “A New View on the Economic Theory of the State: A Case Study of France”, in JESSOP Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 1: “The Parisian Regulation School”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 168-195.

DENNIS Ian et GUIO Anne-Catherine [2004], « Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE », *Statistiques en bref*, « Population et conditions sociales », n° 16, Eurostat, 12 p.

DERVAUX Benoît, CALCOEN Francis, GREINER Dominique, MARISSAL Jean-Pierre et SAILLY Jean-Claude [2001a] (eds), *Intégration européenne et économie sociale*, XXIèmes Journées de l'Association d'Économie Sociale, Lille, 13-14 septembre, tome 1, L'Harmattan, coll. « Logiques économiques », Paris, 394 p.

DERVAUX Benoît, CALCOEN Francis, GREINER Dominique, MARISSAL Jean-Pierre et SAILLY Jean-Claude [2001b] (eds), *Intégration européenne et économie sociale*, XXIèmes Journées de l'Association d'Économie Sociale, Lille, 13-14 septembre, tome 2, L'Harmattan, coll. « Logiques économiques », Paris, 276 p.

DESMOND King [1992], “The establishment of work-welfare programs in the United States and Britain: Politics, ideas, and institutions”, in Steinmo Sven, Thelen Kathleen and Longstreth Frank (eds) [1992], *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, coll. “Cambridge Studies in Comparative Politics”, Cambridge, pp. 217-250.

DEVILLECHABROLLE Valérie [2004], « Le placement des chômeurs aiguise de nombreux appétits », *Liaisons sociales*, n° 49, février, pp. 24-27.

- DIEBOLT Claude [2002], "What is Cliometrics ??", *Association Française de Cliométrie*, automne.
- DIGBY Anne [1989], *British Welfare Policy : Workhouse to Workfare*, Faber & Faber, coll. "Historical Handbooks", London, xi-157 p.
- DILNOT Andrew et MCCRAE Julian [2000], « L'allocation aux familles (Family Credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Family Tax Credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2, pp. 81-98.
- DITCH John [1999], "Full Circle: a Second Coming for Social Assistance?", in Clasen Jochen (ed), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell, Oxford.
- DITCH John [1995], « Comparaison des secours dans les systèmes d'aide sociale », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1, Rencontres d'Oxford, MIRE-Drees, coll. « Mire », Paris, pp. 367-399.
- DOMERGUE Jean-Paul [2000], « Quelle assurance chômage en France et en Europe ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 923-932.
- DONZELOT Jacques [1994], *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, coll. « Points Essais », Paris, 263 p.
- DORMONT Brigitte, FOUGERE Denis et PRIETO Ana [2001], « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 343, septembre, pp. 3-27.
- DOWNS Anthony [1957], *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York.
- DREES [2001], « Vieillesse et protection sociale : une projection comparée pour six pays de l'Union européenne », *Études et Résultats*, n° 134, Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques, septembre, 12 p.
- DRUGMAN Bernard [2000], « La relation État-économie dans l'analyse institutionnaliste : les apports de l'approche en termes de régulation », *Économies et Sociétés*, série « Théorie de la régulation », R, n° 11, 1/2000, pp. 101-143.
- DUBAR Claude [2001], « Qu'est-ce que le social ? Deux ou trois choses que je sais de lui », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 39-46.
- DUFOUR Pascale, BOISMENU Gérard et NOËL Alain [2003], *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Les Presses de l'Université de Montréal, coll. « Travail et société », Peter Lang (eds), Bruxelles, 248 p.
- DUFOUR Pascale, NOËL Alain et BOISMENU Gérard [2001], « La pratique de la contrepartie pour les personnes exclues du marché du travail : ici et ailleurs », *ISUMA*, vol. 2, n° 2, été, pp. 85-93.

E

EBBINGHAUS B. and MANOW Ph. (eds) [2001], *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, New York, Routledge.

ELAM Mark J. [2001], "Puzzling Out the Post-Fordist Debate: Technology, Markets and Institutions", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: "Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-28.

ELBAUM Mireille [2001], « Comparer pour mieux analyser les enjeux nationaux », in Daniel Christine et Palier Bruno (eds), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-DREES, coll. Mire, La Documentation française, Paris, pp. 255-261.

EME Bernard et LAVILLE Jean-Louis [1996], « L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 27-53.

ENJOLRAS Bernard [1996], « Fondements de la contrepartie et régimes de l'État providence », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 55-64.

ENJOLRAS Bernard, LAVILLE Jean-Louis, FRAISSE Laurent and TRICKEY Heather [2000], "Between subsidiary and social assistance – the French republican route to activation", in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 41-70.

ERHEL Christine [2010], « Les politiques de l'emploi en Europe : le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise », *Document de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, février, Paris, 23 p.

ERHEL Christine [2003], « Les économistes et la comparaison internationale : une approche par les politiques de l'emploi », in LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, pp. 135-150.

ERHEL Christine [1998], « L'évaluation macro-économique des politiques de l'emploi », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 257-275.

ERHEL Christine et PALIER Bruno [2005], « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 677-703.

ERHEL Christine et ZAJDELA Hélène [2003], « Systèmes de politique de l'emploi et de protection sociale en France et en Grande-Bretagne : un consensus sur l'offre de travail ? », *Revue française de civilisation britannique*, vol. XII, n° 2, CRECIB, pp. 99-116.

ESPING-ANDERSEN Gøsta (eds) [2002], *Why We Need A New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, xxvii-244 p.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [2002a], "Towards the Good Society, Once Again?", in Esping-Andersen Gøsta (eds), *Why We Need A New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-25.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [2001], « Un État-providence pour le XXI^e siècle », *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-Drees, La Documentation française, Paris, pp. 75-105.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [1999a], *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, coll. « Le lien social », Presses Universitaires de France, Paris, 310 p.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [1999b], *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, ix-207 p.

ESPING-ANDERSEN Gøsta (eds) [1997], *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, UNRISD, London, xii-276 p.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [1997a], “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in Esping-Andersen Gøsta (eds), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, UNRISD, London, pp. 1-31.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [1997b], “Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy”, in Esping-Andersen Gøsta (eds), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, UNRISD, London, pp. 66-87.

ESPING-ANDERSEN Gøsta [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, xi-248 p.

ETHERINGTON David [2004], “The Politics of the Jobs Gap and Activation: Future Directions for Labour Market Policy in the UK and Denmark”, in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 329-350.

ETZIONI Amitai [1968], *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, The Free Press, New York, xxvi-699 p.

EUROSTAT [2005a], *European social statistics : Social protection – Expenditure and receipts, Data 1994-2002*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg, 226 p.

EUROSTAT [2005b], *European social statistics : Labour Market Policy – Expenditure and Participants, Data 2003*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg, 146 p.

EUROSTAT [2004], *European social statistics : Social protection – Expenditure and receipts, Data 1992-2001*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg, 139 p.

EUROSTAT [1995], *Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1993*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 90 p.

EUZEBY Alain [2005], « Modèle social européen : des défis à relever ! », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 488, mai, pp. 288-294.

EUZEBY Alain [2004], « Le financement de la protection sociale à l'épreuve de la mondialisation de l'économie », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 39-61.

EUZEBY Chantal [2009], « L'inclusion active : un impératif européen face à la crise », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 531, septembre, 8 p.

EUZEBY Chantal [2008], « Le revenu de solidarité active sera-t-il au rabais ? », *Futuribles*, octobre.

EUZEBY Chantal [2006], « La Stratégie Européenne pour l'Emploi : un improbable succès », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 495, février, pp. 73-81.

EUZEBY Chantal [2004a], « Vers une protection sociale à double vocation redistributive et intégrative », Communication au colloque MATISSE « Accès inégal à l'emploi et à la protection sociale », Paris, 16-17 septembre, 20 p.

EUZEBY Chantal [2004b], « Repenser la protection sociale dans l'Union européenne : vers plus de droits fondamentaux universels », in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 1, janvier-mars.

EUZEBY Chantal, [2003], *Mondialisation et régulation sociale*, XXIII^{èmes} Journées de l'Association d'Économie Sociale, Grenoble, septembre, L'Harmattan.

EUZEBY Chantal [2001a], « Vers un modèle social européen ? », document consultable en ligne à l'adresse Internet suivante : <<http://www.upmf-grenoble.fr/pepse/IMG/pdf/lille.pdf>>

EUZEBY Chantal [2001b], « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », *Aspects de la Sécurité sociale*, 1.2001, pp. 31-37.

EUZEBY Chantal [2000a], « Faut-il instituer une allocation universelle ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 1203-1210.

EUZEBY Chantal [2000b], « Pour un changement de statut social du chômeur », document consultable sur Internet à : <<http://www.upmf-grenoble.fr/pepse/IMG/pdf/FUTUR.pdf>>

EUZEBY Chantal [1998], *Mutations économiques et sociales en France depuis 1973*, éd. Dunod, coll. « Les Topos », Paris, 123 p.

EUZEBY Chantal [1991], *Le revenu minimum garanti*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 119 p.

ÉVIN Claude [2001], « Protection sociale et mondialisation », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 63-67.

EWALD François [1996], *Histoire de l'État-providence : les origines de la solidarité*, Grasset, coll. « Livre de poche », Paris, 317 p.

F

FARGION Valeria [2001a], “Creeping Workfare Policies: The Case of Italy”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 29-67.

FARGION Valeria [2001b], « Des réformes négociées : le cas de l'Italie », in Daniel Christine et Palier Bruno (eds), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-DREES, coll. Mire, La Documentation française, Paris, pp. 231-246.

FAVEREAU Olivier [2004], « Règle, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes », in Orléan André (sous dir.), *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige Manuels », 2^{ème} édition, Paris, pp. 137-161.

FAVEREAU Olivier [2002], « Conventions et régulation », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 511-520.

FAVEREAU Olivier [1995], « L'économie des conventions. Politique d'un programme de recherches en sciences sociales », in *Actuel Marx*, n° 17, Presses Universitaires de France, pp. 103-113.

FAYOLLE Jacky [2005], « Europe sociale, Europe salariale ? », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 721-726.

FERGE Zsuzsa [2001], “Welfare and ‘Ill-Fare’ Systems in Central-Eastern Europe”, in Sykes Robert, Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 127-152.

FERGE Zsuzsa and KOLBERG Jon Eivind (eds) [1992], *Social Policy in a Changing Europe*, “European Centre for Social Welfare Policy and Research”, Campus/Westview, Vienna, viii-318 p.

FERGE Zsuzsa and KOLBERG Jon Eivind [1992a], “Introduction: Social Policy in a Changing Europe”, in Ferge Zsuzsa and Kolberg Jon Eivind (eds) [1992], *Social Policy in a Changing Europe*, “European Centre for Social Welfare Policy and Research”, Campus/Westview, Vienna, pp. 1-24.

FERREOL Gilles et DEUBEL Philippe [1993], *Méthodologie des sciences sociales*, éd. A. Colin, coll. « Cours », série « Sociologie », Paris, 191 p.

FERREOL Gilles et DEUBEL Philippe [1990], *Économie du travail et de l'emploi*, A. Colin, coll. « Cours », Paris, 192 p.

FERRERA Maurizio [1998], “Welfare reform in Southern Europe: institutional constraints and opportunities”, in Cavanna Henry (ed), *Challenges to the Welfare State: Internal and External dynamics for Change*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 123-137.

FERRERA Maurizio [1997], « Introduction générale », in Mire, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, vol. III, Rencontres de Florence, Mire, coll. « Rencontres et recherches », Paris, pp. 15-26.

FERRERA Maurizio, HEMERIJCK Anton and RHODES Martin [2001], “Recasting European welfare states for the 21st Century”, in Leibfried Stefan (ed), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 151-170.

FERRERA Maurizio and RHODES Martin (eds) [2000], *Recasting European Welfare States*, Frank Castles and Co, London, 302 p.

FERRERA Maurizio and RHODES Martin [2000a], “Recasting European Welfare States: An Introduction”, in Ferrera Maurizio and Rhodes Martin (eds), *Recasting European Welfare States*, Frank Castles and Co, London, pp. 1-10.

FERRERA Maurizio and RHODES Martin [2000b], “Building a Sustainable Welfare State”, in Ferrera Maurizio and Rhodes Martin (eds), *Recasting European Welfare States*, Frank Castles and Co, London, pp. 257-282.

FERRY Jean-Marc [1995], *L'allocation universelle : pour un revenu de citoyenneté*, Cerf, coll. « Humanités », Paris, 124 p.

FIGART Deborah M. [2003], « Policies to Provide Non-Invidious Employment », in Tool Marc R. et Bush Paul D. (eds), *Institutional Analysis and Economic Policy*, Kluwer Academic Publishers, London, pp. 379-409.

FINN D. [1997], *Working Nation: Welfare Reform and the Australian Job Compact for the Long-term Unemployed*, Darlinghurst, NSW, Unemployment Unit, London.

FITOUSSI Jean-Paul [2001], « Réduire le chômage », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 205-208.

FITOUSSI Jean-Paul [1996], « Après l'écroulement du communisme, existe-t-il une troisième voie ? », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 201-217.

FONS Jean-Philippe [2006], « L'insécurité au travail, la sécurité de l'emploi. Une nouvelle dialectique du risque entre deux modèles sociétaux », in Leydier Gilles et Révauger Jean-Paul (sous dir.), *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, pp. 53-70.

FORSSEN Katja et HAKOVIRTA Mia [2004], « Politique familiale, mesures d'incitation au travail et travail des mères », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 433-450.

FORSLUND Anders, FROBERG D. and LINDQVIST L. [2004], “The Swedish Activity Guarantee”, *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 16, OECD, 24 p.

FOURIER Laurent [2006], « Réussites et limites du modèle social britannique », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 15-20.

FREYSSINET Jacques [2002a], « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Document de travail de l'IREES*, n° 02.01, IRES, février, 109 p.

FREYSSINET Jacques [2002b], « Normes d'emploi et normes de protection sociale : l'impact de la diversification des temps de travail – les tendances en Europe occidentale », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 155-172.

FREYSSINET Jacques [2002c], *Le chômage*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 122 p.

FREYSSINET Jacques [2000a], « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'IREES*, n° 34, 2000/3, 32 p.

FREYSSINET Jacques [2000b], « La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes », Conseil d'Analyse Économique, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, La Documentation française, Paris, pp. 97-206.

FREYSSINET Jacques [2000c], « Les marchés du travail en Europe dans la perspective du plein-emploi », *L'économie politique*, n° 8, 4^{ème} trimestre, pp. 91-104.

FREYSSINET Jacques [2002d], « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Document de travail de l'IREES*, n° 02.01, IRES, février, 109 p.

FREYSSINET Jacques [2002e], « Normes d'emploi et normes de protection sociale : l'impact de la diversification des temps de travail – les tendances en Europe occidentale », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 155-172.

FRIOT Bernard [2003], « Vers la liberté du travail ? Responsabilité et solidarité dans la logique salariale », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 149-166.

FRIOT Bernard [2000], « Le salaire socialisé », in *Revue Française Française des Affaires Sociales*, n° 34, Paris.

FRIOT Bernard [1996], « Le régime de la contrepartie dans la logique salariale », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 65-87.

G

GADREY Jean [2001], « Les chômeurs ont-ils envie de travailler ? », *Revue Partage*, n° 147, février-mars, p. 2.

GALL Blandine [2003], *Le PARE : un dispositif innovant et efficace d'activation de l'indemnisation du chômage ?*, Mémoire, IEP de Grenoble, Grenoble, 141 p.

GAUTIE Jérôme [2006], « Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 91-95.

GAUTIE Jérôme [2005], « Les économistes contre la protection de l'emploi : de la dérégulation à la flexicurité », in *Droit social*, n° 1, janvier, pp. 3-11.

GAUTIE Jérôme [2003], « Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ? », *Esprit*, novembre.

GAUTIE Jérôme [2001], « Les enjeux de la réforme des marchés du travail en Europe », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 187-204.

GAUTIE Jérôme [1998a], « Les évaluations d'ordre micro-économique : impact sur les bénéficiaires et effets directs sur l'emploi », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 237-256.

GAUTIE Jérôme [1998b], « Quel avenir pour les politiques de l'emploi ? », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 411-435.

GAUTIE Jérôme and GAZIER Bernard [2003], « Equipping Markets for People: Transitional Labour Markets as the Central Part of a New Social Model », Society for the Advancement of Socio-Economics, Conférence 2003, Aix-en-Provence.

GAZIER Bernard [2003a], *Tous « sublimes » : vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, coll. « Essais », Paris, 374 p.

GAZIER Bernard [2003b], « La tension comparative », in LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, pp. 317-323.

GAZIER Bernard [1998], « Ce que sont les marchés transitionnels », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 339-355.

GAZIER Bernard [1991], *Économie du travail et de l'emploi*, Dalloz, Paris, 435 p.

GAZIER Bernard and SCHMID Günther [2001], *Transitional Labour Markets and their Impact on Industrial Relations*, Report to the High Level Group on Industrial Relations and Change, European Commission, Employment and Social Affairs Directorate, août, 22 p.

GEFFROY Laurent [2002], *Garantir le revenu : histoire et actualité d'une utopie concrète*, La Découverte/MAUSS, coll. « Recherches », Paris, 204 p.

GENEREUX Jacques [1995], *Économie politique – 1. Microéconomie*, Hachette, coll. « Les Fondamentaux », n° 3, Paris, 159 p.

- GEYER Robert R. [2000], *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Blackwell, Oxford, xiv-257 p.
- GIERTZ Anders [1997], « L'expérience suédoise de la contrepartie », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 123-137.
- GILBERT Neil [2002], *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, New York, 208 p.
- GILBERT Neil [1995], *Welfare Justice: Restoring Social Equity*, Yale University Press, New Haven.
- GILBERT Neil and GILBERT Rebecca [1989], *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York, 221 p.
- GILBERT Neil and VAN VOORHIS Rebecca A. (eds) [2001], *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, International social security series, vol. 3, Transaction publishers, ISSA, London, xiii-319 p.
- GILBERT Neil et VAN VOORHIS Rebecca A. [2001a], "Activating the Unemployed: The Challenge Ahead", in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 293-305.
- GINESTE Sandrine [1997], « France », *L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne : un résumé comparatif*, Observatoire Européen de l'Emploi, SYSDÉM-Tendances, n° 28, Berlin, pp. 33-37.
- GINSBURG Norman [2001], "Globalization and Liberal Welfare States", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 173-191.
- GOODIN Robert E., HEADEY Bruce, MUFFELS Ruud and DIRVEN Henk-Jan [1999], *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, x-358 p.
- GOTTFRIED Heidi [2001], "Developing Neo-Fordism: A Comparative Perspective", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: "Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 286-312.
- GOUGH Ian [2001], « Les différents modèles de protection sociale dans le monde », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 79-87.
- GOUL ANDERSEN Jørgen [2002], « Différentes stratégies pour améliorer l'emploi en Europe », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 77-120.
- GRAHAM Andrew [1996], « Mythes et réalités du capitalisme conservateur au Royaume-Uni, de 1979 à 1995 », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 157-178.

- GRAHL John [1999], « Le gouvernement Blair et le modèle social britannique », *L'économie politique*, n° 3, 3^{ème} trimestre, pp. 59-71.
- GRANGEAS Geneviève et LEPAGE Jean-Marie [1993], *Économie de l'emploi*, Presses Universitaires de France, coll. « Économie », 234 p.
- GRANOVETTER Mark [2004], « Les institutions économiques comme constructions sociales : un cadre d'analyse », in Orléan André (sous dir.), *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige Manuels », 2^{ème} édition, Paris, pp. 120-134.
- GRATICE [2000], « L'institutionnalisme, histoire et analyse », *Cahiers du Gratice*, n° 19, 2^{ème} semestre.
- GRAWITZ Madeleine [2001], *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, coll. Précis Droit public et science politique, 11^{ème} édition, Paris, xiii-1019 p.
- GRAWITZ Madeleine [1999], *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, 7^{ème} édition, Paris, 424 p.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer [2002], *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 224 p.
- GREENWOOD John et VOYER Jean-Pierre [2000], « Observations expérimentales sur le recours aux suppléments de revenu comme stratégie visant à « rendre le travail payant » », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2, pp. 51-79.
- GREINER D. [2001], « La question de la justice sociale : fondement et actualité », in Prieur Elisabeth et Jovelin Emmanuel (eds), *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, pp. 59-77.
- GROZELIER Anne-Marie [1998], *Pour en finir avec la fin du travail*, éd. de l'Atelier/Éditions Ouvrières, coll. « Enjeux de société », Paris, 207 p.
- GRUBB David [2000], « Conditions d'attribution des indemnités chômage », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/II, OCDE, pp. 171-213 (repris dans le chapitre 4 de *Perspectives de l'emploi*, OCDE [2000], pp. 137-164)
- GUILLEMARD Anne-Marie [2003], *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, A. Colin, coll. « U Sociologie », Paris, 286 p.
- GUILLEN Ana M. et ÀLVAREZ Santiago [2004], « Les États sociaux du Sud de l'Europe face à la mondialisation : y a-t-il dumping social ? », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 95-117.
- GUILLEN Ana M. and ÀLVAREZ Santiago [2001], "Globalization and the Southern Welfare States", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 103-126.

GURGAND Marc [2001], « Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unedic est-il incitatif ? », *Document de travail n° 12*, Centre d'Études de l'Emploi, décembre, 24 p. (repris dans *Travail et Emploi*, n° 87, juillet, pp. 81-93)

GURGAND Marc, CREPON Bruno and DEJEMEPPE Muriel [2005], "Counselling the Unemployed : Does It Lower Unemployment Duration and Recurrence?", *Document de travail n° 40*, Centre d'Études de l'Emploi, mai, 43 p.

GURGAND Marc et MARGOLIS David [2001], « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 103-122.

GUYENNOT Claudel [1998a], *L'insertion, un problème social*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, 253 p.

GUYENNOT Claudel [1998b], *L'insertion : discours, politiques et pratiques*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, 221 p.

H

HACKER Jacob S. [2002], *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 464 p.

HALL Peter A. [1993], "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, April, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, pp. 275-296.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R. [1997], « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août, pp. 469-495.

HAMEL Jacques [1997], *Étude de cas en sciences sociales*, L'Harmattan, coll. « Outils de recherche », Paris, 122 p.

HAMILTON Walton H. [1932], "Institution", in Edwin R. A. Seligman and Alvin Johnson (eds), *Encyclopedia of the Social Sciences*, No 8, pp. 84-89.

HANDLER Joel F. [2004], *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge University Press, coll. "Cambridge Studies in Law and Society", Cambridge, xi-317 p.

HANTRAIS Linda [2004], "Crossing cultural boundaries", in Kennett Patricia (eds), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 261-275.

HANTRAIS Linda [2000], *Social Policy in the European Union*, MacMillan Press, London, xiv-273 p.

HAREL Joëlle [2001], « De l'émergence du concept de chômage involontaire à la loi sur l'assurance chômage en Grande-Bretagne », in Azuelos Martine (sous dir.), *Travail et emploi : l'expérience anglo-saxonne, aspects historiques*, Centre d'Études et de Recherches sur la Vie Économique des Pays Anglo-Saxons, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Paris, pp. 151-180.

HARRIS Jose [1995], « Le compromis de Beveridge. Contrat et citoyenneté dans la protection sociale, 1934-1978 », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 596-609.

HARRIBEY Jean-Marie [2000], « L'allocation universelle garantirait-elle la justice sociale ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 1211-1221.

HATCHUEL Georges [1997], « La contrepartie, un élément fort du consensus de l'opinion en faveur du RMI », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 53-59.

HATZFELD Henri [1989], *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940 : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, xvii-348 p.

HAY Colin [2001], "Globalization, Economic Change and the Welfare State: the 'Vexatious Inquisition of Taxation'?", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 38-58.

HEALY Tom [1998], « Investir dans le capital humain », *L'observateur de l'OCDE*, n° 212, juin-juillet, pp. 31-33.

HEIDEMANN Winfried and RADEMACKER Hermann [2004], "Activation in youth unemployment policy in Germany and Austria", in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 349-371.

HEILBRON Johan, LENOIR Rémi et SAPIRO Gisèle (sous dir.) [2004], *Pour une histoire des sciences sociales*, Fayard, coll. « Histoire de la pensée », Paris, 402 p.

HEMERIJCK Anton [2002], "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", in Gøsta Esping-Andersen (eds), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 173-213.

HERNANZ Virginia, MALHERBET F. and PELLIZZARI M. [2004], "Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence", *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD, 49 p.

HINRICHS Karl [2004], « Lutter contre le chômage : quelles leçons tirer de l'expérience des autres ? », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 357-397.

HIRSCH Donald and MILLAR Jane [2004], "Labour's welfare reform: Progress to date", *Foundations*, Joseph Rowntree Foundation, November, 12 p.

HOANG-NGOC Liêm [2000], *Les politiques de l'emploi*, Seuil, coll. « Points Économie », Paris, 270 p.

HODGSON Geoffrey M. (ed) [1993], *The Economics of Institutions*, Edwar Elgar, coll. "The International Library of Critical Writings in Economics", No 33, Aldershot, xx-615 p.

HODGSON Geoffrey M. [1993a], "Introduction", in Hodgson Geoffrey M. (ed), *The Economics of Institutions*, Edwar Elgar, coll. "The International Library of Critical Writings in Economics", No 33, Aldershot, pp. xi-xix.

HODGSON Geoffrey M. [1993b], "Institutional Economics: Surveying the "Old" and the "New"", *Metroeconomica*, 44 (1), February, 1-28.

HOLCBLAT Norbert [1998], « La politique de l'emploi en France », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 71-91.

HOLCMAN Robert [1997], *Le chômage : mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*, La Documentation française, Paris, 170 p.

HOLCMAN Robert [1995], « Les chômeurs dans la société », in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 748, La Documentation française, Paris, 80 p.

HOLLINGSWORTH Rogers [1996], « L'imbrication du capitalisme américain dans les institutions », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 179-199.

HOLZMANN Robert [2001], « La gestion du risque social : un cadre théorique pour la protection sociale », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 25-45.

HORT Sven E. O. [2001], "Sweden – Still a Civilized Version of Workfare?", in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 243-266.

HOTZ V. Joseph et SCHOLZ John Karl [2000], « Des mesures efficaces à défaut d'être parfaites : l'ÉITC et les autres mesures de soutien du marché du travail faiblement rémunéré aux États-Unis », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2, pp. 29-49.

HOWARD Christopher [1997/1999?], *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 272 p.

HUGOUNENQ Réjane et STERDYNIAK Henri [2000], « Faut-il concentrer la protection sociale sur les plus démunis ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 1223-1231.

J

JALLADE Jean-Pierre [1992], "Is the Crisis Behind Us? Issues Facing Social Security Systems in Western Europe", in Ferge Zsuzsa and Kolberg Jon Eivind (eds) [1992], *Social Policy in a Changing Europe*, "European Centre for Social Welfare Policy and Research", Campus/Westview, Vienna, pp. 37-56.

JAMOT-ROBERT Christelle [2003], *Politiques sociales*, Vuibert, Paris, 191 p.

- JEPSEN Maria et MEULDERS Danièle [2002], « L'individualisation des droits dans le système de protection sociale », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 131-153.
- JESSOP Bob (dir.) [2001], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, 5 vol., Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob (dir.) [2001a], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 1: "The Parisian Regulation School", Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob (dir.) [2001b], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 2: "European and American Perspectives on Regulation", Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob (dir.) [2001c], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: "Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism", Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob (dir.) [2001d], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 4: "Country Studies", Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob (dir.) [2001e], *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extension", Edward Elgar, Cheltenham
- JESSOP Bob [2001f], "Regulation theories in retrospect and prospect", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 2: "European and American Perspectives on Regulation", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 305-358.
- JESSOP Bob [2001g], "Fordism and Post-Fordism: A critical reformulation", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: "Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 32-55.
- JESSOP Bob [2001h], "Conservative Regimes and the Transition to Post-Fordism: The Cases of Great Britain and West Germany", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 4: "Country Studies", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 113-144.
- JESSOP Bob [2001i], "Reflections on globalisation and its (il)logic(s)", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extension", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 378-396.
- JESSOP Bob [2001j], "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extension", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 420-439.
- JESSOP Bob [2001k], "Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success and Failure at Home and Abroad", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extension", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 509-529.

JESSOP Bob [2001], "Series Preface", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 1: "The Parisian Regulation School", Edward Elgar, Cheltenham, pp. ix-xxii.

JESSOP Bob [1998], "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 29-45.

JOBERT Bruno [2003a], « Politique de la comparaison », in LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, pp. 325-328.

JOBERT Bruno [2003b], « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 69-81.

JOBERT Bruno [1999], « Des États en interaction », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs : État et politique économique*, vol. 3, Association recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 77-95.

JOBERT Bruno [1998], « Les trois dimensions de la régulation politique », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 23-39.

JOBERT Bruno (sous dir.) [1994], *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 328 p.

JOHNSON Donald D. [2005], « Stratégie pour une politique sociale active », *Observateur de l'OCDE*, n° 248, mars.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse [2000], « Le cumul salaires/allocations représente-t-il une voie d'avenir ? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 295-304.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse [1998], « Enjeux et acteurs du compromis social : quelques perspectives ouvertes par les recherches », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 322-329.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, BOLOT-GITTLER Anne, DANIEL Christine, LENOIR Daniel et MEDA Dominique [1994], *Politiques sociales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/Dalloz, Paris, 570 p.

JOLY Benjamin [2005], « Politiques de l'emploi en Europe : les grandes tendances chez les voisins de la France », in *Droit social*, n° 1, janvier, pp. 12-17.

JØRGENSEN Henning [2004a], "Labour Market and Employment Policies Activated ?", in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 199-209.

JØRGENSEN Henning [2004b], “Make Contacts – Not Contracts! Better Development of Labour Markets through Corporatist Steering and Accountability, Illustrated by Danish Labour Market and Employment Policies”, in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 255-283.

JØRGENSEN HERNING, LARSEN Flemming, LASSEN Morten et STAMHUS Jørgen [1998], « La politique active du marché du travail au Danemark : réforme du marché et décentralisation », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 155-177.

JUDGE Ken [2001], “Evaluating Welfare to Work in the United Kingdom”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 1-28.

JUILLARD Michel [2002], « Régimes d'accumulation », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 225-235.

K

KATO Junto [2003], *Regressive Taxation and Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 276 p.

KAUFMANN Franz-Xaver [2001], “Towards a theory of the welfare state”, in Leibfried Stefan (ed), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 15-36.

KAUTTO Mikko *et alii* [2001], *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, London.

KAUTTO Mikko *et alii* [1999], *Nordic Social Policy: changing welfare states*, Routledge, London.

KEIZER Piet K. (2001), “From Welfare to Work Fare: Dutch Policies in the Nineties”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 113-139.

KENNETT Patricia (eds) [2004], *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, xv-422 p.

KENNETT Patricia [2004a], “Introduction: the changing context of comparative social policy”, in Kennett Patricia (eds), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-7.

KENNETT Patricia [2004b], “Constructing categories and data collection”, in Kennett Patricia (eds), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 292-306.

KENNETT Patricia [2001], *Comparative Social Policy: Theory and Research*, Open University Press, coll. “Introducing Social Policy”, Buckingham, xv-176 p.

KENNETT Patricia [2001a], “Theory and analysis in cross-national social policy research”, in Kennett Patricia, *Comparative Social Policy: Theory and Research*, Open University Press, coll. “Introducing Social Policy”, Buckingham, pp. 62-91.

KENNETT Patricia [2001b], “The future of comparative social policy research”, in Kennett Patricia, *Comparative Social Policy: Theory and Research*, Open University Press, coll. “Introducing Social Policy”, Buckingham, pp. 143-145.

KENNETT Patricia and YEATES Nicola [2001], “Defining and constructing the research process”, in Kennett Patricia, *Comparative Social Policy: Theory and Research*, Open University Press, coll. “Introducing Social Policy”, Buckingham, pp. 40-61.

KENNETT Patricia and OAKLEY Ben [2001], “Development, social welfare and cross-national analysis”, in Kennett Patricia, *Comparative Social Policy: Theory and Research*, Open University Press, coll. “Introducing Social Policy”, Buckingham, pp. 92-115.

KERSCHEN Nicole [1995], « L’influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 570-595.

KESSLER Denis [2000], « Qu’est-ce qu’un « risque social » ? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 243-250.

KESSLER Denis [1986], « Sur les fondements économiques de la sécurité sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, pp. 97-113.

KHRISTOVA Andréana et MONCEL Nathalie [2004], « Approche comparative de l’impact des politiques d’emploi aidé sur l’articulation entre emploi et protection sociale en Europe », Communication au colloque MATISSE « Accès inégal à l’emploi et à la protection sociale », Paris, 16-17 septembre, 20 p.

KING Desmond S. [1992], “The establishment of work-welfare programs in the United States and Britain: Politics, ideas, and institutions”, in Steinmo Sven, Thelen Kathleen and Longstreth Frank (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, coll. “Cambridge Studies in Comparative Politics”, Cambridge, pp. 217-250.

KLEIN Philip A. [1993], “The Institutional Challenge: Beyond Dissent”, in Tool Marc R. (ed), *Institutional Economics: Theory, Method, Politics*, Kluwer Academic Publishers, coll. “Recent Economic Thought », Boston, pp. 13-47.

KORPI Walter [1995], « Un État-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l’Allemagne, l’Italie et la Suède », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 632-667.

KOSONEN Pekka [2001], “Globalization and the Nordic Welfare States”, in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 153-172.

KUMLIN Staffan [2002], "Institutions–Experiences–Preferences: How Welfare State Design Affects Political Trust and Ideology", in Rothstein Bo and Steinmo Sven (eds), *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave MacMillan, coll. "Political Evolution and Institutional Change", New York, pp. 20-50.

KVIST Jon [2004], « Évolution des droits et des obligations dans l'assurance chômage », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 327-355.

KVIST Jon [2003], « Les stratégies scandinaves d'activation dans les années quatre-vingt-dix : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, octobre-décembre, pp.193-222.

L

LACRONIQUE Jean-François et LE RIGOLEUR André [1997], « La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis : l'obsession du sevrage », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 89-98.

LAFFER Arthur B. [1996], « Les hauts taux tuent tous les totaux », *Journal des Économistes et des Études Humaines*, vol. VII, n° 1, mars, pp. 103-111.

LAFFER Arthur B. [1974], "The Laffer Curve: Past, Present, and Future", *Backgrounder*, No. 1765, Heritage Foundation.

LAFORE Robert [1998], « Les nouveaux modes de régulation juridique : l'exemple des politiques d'insertion », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 40-53.

LAFORE Robert [1996], « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 11-26.

LAKEHAL Mokhtar [2001], *Dictionnaire d'économie contemporaine et des principaux faits politiques et sociaux*, Vuibert, 2^{ème} édition, Paris, 779 p.

LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.) [2003], *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, 378 p.

LALLEMENT Michel [2003a], « Raison ou trahison ? Éléments de réflexion sur les usages de la comparaison en sociologie », in LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, pp. 107-120.

LALLEMENT Michel [2003b], « Pragmatique de la comparaison », in LALLEMENT Michel et SPURK Jan (sous dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, coll. « CNRS Sociologie », Paris, pp. 297-306.

LAMIOT Dominique et LANCRY Pierre-Jean [1989], *La protection sociale : les enjeux de la solidarité*, Nathan, coll. « Circa », série « Économie Sciences sociales », Paris, 191 p.

- LANZIERI Gianpaolo [2007], « Projections de population à long terme au niveau régional », *Statistiques en bref*, « Population et conditions sociales », n° 28, Eurostat, 12 p.
- LAROQUE Guy et SALANIE Bernard [2000], « Une décomposition du non-emploi en France », in *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.
- LARSEN Jørgen E. [2001], “The Active Society and Activation Policy”, *Paper presented at the Conference: Social Policy, Marginalisation and Citizenship*, Aalborg, 2-4 November, 25 p.
- LARSEN Trine P. and TAYLOR-GOOPY Peter [2004], “New Risks at the EU Level; A Spillover from Open Market Policies?”, in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 181-208.
- LAVILLE Jean-Louis et EME Bernard [1998], « Un nouveau contrat social est-il possible ? », in *Informations sociales*, n° 66, pp. 90-101.
- LAVILLE Jean-Louis et CATTANI Antonio David (sous dir.) [2005], *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris, 564 p.
- LEBORGNE Danièle and LIPIETZ Alain [2001], “Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordism”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: “Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 370-386.
- LECA Jean et PALIER Bruno [1995], « Protection sociale. L'intérêt d'une analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 539-544.
- LECHEVALIER Arnaud [2005], « Le crépuscule de l'État social allemand », *Alternatives économiques*, n° 234, mars, pp. 39-41.
- LE DUGOU Jean-Christophe [2001], « Pour un nouveau statut du travail », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 213-215.
- LEFAUCHEUR Nadine [1999], « Introduction : histoire et idéologies », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol. 4, tome 1, MIRE-DREES, coll. « Mire », Paris, pp. 91-97.
- LEFEBVRE Alain [2003], « Peut-on tirer des enseignements du modèle nordique ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4 (spécial), octobre-décembre, pp. 177-186.
- LEFEBVRE Alain et MEDA Dominique [2006], « Le modèle nordique », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 21-26.
- LEFRESNE Florence [2006], « Les transformations de l'emploi salarié », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 68-73.

LEFRESNE Florence [1998], « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 3-25.

LEFRESNE Florence [1997], « La politique de l'emploi au Royaume-Uni 1979-1997 », *Document de travail de l'IRES*, n° 97.03, IRES, 27 p.

LEFRESNE Florence and TUCHSZIRER Carole [2004a], “Activation policies and employment norms: the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, United Kingdom)”, in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 253-291.

LEFRESNE Florence et TUCHSZIRER Carole [2004b], « Dynamiques d'insertion et politiques de l'emploi : une comparaison de six pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) », *Contribution au colloque du Matisse « L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale »*, 16-17 septembre, 20 p.

LE GALES Patrick et PALIER Bruno [2002], « Introduction. L'économie politique en débat », *L'année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, Association « Recherche et Régulation », vol. 6, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 17-45.

LEGENDRE François, LORGNET Jean-Paul et THIBAUT Florence [2001], « Prime pour l'emploi et soutien aux familles à faibles revenus : une exploration à l'aide du modèle MYRIADE », *Communication préparée pour le séminaire du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale « Modèles de microsimulation et évaluations des effets redistributifs des réformes en cours »*, Paris, 26 octobre, 26 p.

LEIBFRIED Stefan (ed) [2001], *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, 170 p.

LEIBFRIED Stefan [1992], “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community”, in Ferge Zsuzsa and Kolberg Jon Eivind (eds) [1992], *Social Policy in a Changing Europe*, “European Centre for Social Welfare Policy and Research”, Campus/Westview, Vienna, pp. 245-279.

LEIBFRIED Stefan et PIERSON Paul (eds) [1998], *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, iii-426 p.

LEIBFRIED Stefan et PIERSON Paul [1998a], « États providence semi-souverains : élaborer des politiques sociales dans une Europe multi-niveaux », in Leibfried Stefan et Pierson Paul, *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, pp. 47-87.

LEIBFRIED Stefan and OBINGER Herbert [2001], “Welfare state futures. An introduction”, in Leibfried Stefan (ed), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-13.

LESCHKE Janine, SCHÖMANN Isabelle and SCHÖMANN Klaus [2004], “Activation policies need careful policy design and monitoring: lessons from Canada and Germany”, in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 293- 347.

LEVY Catherine [2003], *Vivre au minimum : enquête dans l'Europe de la précarité*, La dispute, Paris, 236 p.

LEVY-VALENSI Stéphane [1993], « La flexibilité du travail : nouvelle norme de régulation ou simple avatar de la crise ? », *Économies et Sociétés*, série « Théorie de la Régulation », R, n° 7, novembre, pp. 93-117.

LEYDIER Gilles et REVAUGER Jean-Paul (sous dir.) [2006], *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, 278 p.

L'HORTY Yannick [2006], « Les politiques d'incitation au retour à l'emploi », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 80-84.

L'HORTY Yannick [2001], « Les politiques d'aide au retour à l'emploi », *Cahiers français*, n° 304, septembre-octobre, pp. 88-92.

L'HORTY Yannick et PARENT Antoine [2000], « RMI et flexibilité sur le marché du travail », *Économies et Sociétés*, série « Économie du travail », AB, n° 21, 4/2000, pp. 119-133.

LHOTEL Hervé et KRATZ René (sous dir.) [2005], *Régulations locales, cohérences nationales, intégration européenne : quelle(s) prospective(s) pour la relation formation-emploi ?*, Presses Universitaires de Nancy, 256 p.

LIGHTMAN Ernie, MITCHELL Andrew et HERD Dean [2005], « Sur quoi débouche l'assistance sociale ? Après l'aide conditionnelle à Toronto », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 58, n° 4, octobre-décembre, pp. 115-130.

LIND Jens [2004], “Labour Market Policy in Denmark – A European Success Story?”, in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 307-328.

LIND Jens and HORNEMANN MØLLER Iver [2004], “The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed”, in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 163-195.

LIND Jens, KNUDSEN Herman and JØRGENSEN Henning (eds) [2004], *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, 408 p.

LINDSAY Colin and MAILAND Mikkel [2004], “Comparing youth activation policies in Denmark and the United Kingdom”, in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 129-161.

LØDEMEL Ivar [2000a], “National objectives and local implementation of workfare in Norway”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 133-158.

LØDEMEL Ivar [2000b], “Discussion: workfare in the welfare state”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 295-343.

LØDEMEL Ivar and TRICKEY Heather (eds) [2000], *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, xxi-357 p.

LØDEMEL Ivar and TRICKEY Heather [2000a], “A new contract for social assistance”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 1-39.

LORDON Frédéric [1999], « Croyances économiques et pouvoir symbolique », in *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs : État et politique économique*, vol. 3, Association Recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 169-207.

M

MABBETT Deborah and BOLDESON Helen [1999], “Theories and Methods in Comparative Social Policy”, in Clasen Jochen (ed), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell, Oxford, pp. 34-56.

MACKAY Ross [2001], “Work-Oriented Reforms: New Directions in New Zealand”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 69-111.

MADEL Annick et MURARD Numa [1995], *Citoyenneté et politiques sociales*, Flammarion, coll. « Dominos », Paris, 127 p.

MADSEN Per Kongshøj [2002], « Le modèle danois de la « flexicurité »: un paradis non sans quelques serpents », in SARFATI Hedva et BONOLI Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 313-341.

KONGSHØJ Per Kongshøj [1997], « Danemark », *L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne : un résumé comparatif*, Observatoire Européen de l'Emploi, SYSDÉM-Tendances, n° 28, Berlin, pp. 16-20.

MAJNONI D'INTIGNANO Béatrice [2000], « Quelles sont les conséquences de l'augmentation de l'activité féminine ? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 39-48.

MAJNONI D'INTIGNANO Béatrice [1998], *L'usine à chômeurs*, Plon, coll. « Tribune libre », Paris, 280 p.

MAJNONI D'INTIGNANO Béatrice [1993], *La protection sociale*, Librairie générale française, coll. « Références », Paris, 286 p.

MARTIN Gérard (éd.) [1998], *La dynamique des politiques sociales : observation, management, évaluation*, L'Harmattan, Paris, 367 p.

MARTIN Gérard [1998a], « Avant-propos », in Gérard Martin (éd.), *La dynamique des politiques sociales*, L'Harmattan, Paris, pp. 15-18.

MARTIN John [1998], « What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 35, OECD, 34 p.

MARTIN John et PEARSON Mark [2005], « Le temps du changement. Pour une politique sociale active », *L'observateur de l'OCDE*, n° 248, mars.

MARTIN Philippe [1998], « Compétences et responsabilités des États membres au regard de l'intégration sociale européenne », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 163-174.

MAURICE Joël [2001], « Quatre modèles d'Europe sociale », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 47-62.

MAURICE Joël (sous prés.) [1999], *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Commissariat Général du Plan, Rapport du groupe « Europe sociale », La Documentation française, Paris, 215 p.

MAZIER Jacques [2002], « L'intégration européenne », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 357-366.

MAZIER Jacques [1997], « L'Europe : enlèvement ou transition vers un nouveau régime de croissance ? », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 1, Association Recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 129-160.

MEAD Lawrence M. [1986], *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Free Press, New York, 318 p.

MEAGER Nigel [1997], « Royaume-Uni », *L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne : un résumé comparatif*, Observatoire Européen de l'Emploi, SYSDÉM-Tendances, n° 28, Berlin, pp. 73-79.

MEDA Dominique [1998], « Redéfinir les rapports entre l'État et le social », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 54-65.

MEHAIGNERIE Pierre [2004], *Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark*, Assemblée Nationale, n° 1913, novembre, 31 p.

MELANDRI Pierre [2001], « Le Welfare State en Amérique du Nord », in Mélandri Pierre (sous dir.), *Le Welfare State en Amérique du Nord*, Société d'Études Nord-Américaines, L'Harmattan, Paris, pp. 13-35.

MELANDRI Pierre (sous dir.) [2001a], *Le Welfare State en Amérique du Nord*, Société d'Études Nord-Américaines, L'Harmattan, Paris, 171 p.

MERRIEN François-Xavier [2007], *L'État-providence*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », Paris, 127 p.

MERRIEN François-Xavier [2006], « Les différents types de l'État-providence », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 3-8.

MERRIEN François-Xavier [2005], « L'État social », in Laville Jean-Louis et Cattani Antonio David (sous dir.), *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris, pp. 305-311.

MERRIEN François-Xavier [2004], « Globalisation et ajustement social : le cas des petits pays développés. La Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse dans une perspective comparative », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 205-236.

MERRIEN François-Xavier [2001], “The Emergence of Active Policy in Switzerland”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 213-241.

MERRIEN François-Xavier [1990], « L'Empreinte des origines », *Revue française des affaires sociales*, octobre.

MERRIEN François-Xavier, PARCHET Raphaël et KERNEN Antoine [2005], *L'État social : une perspective internationale*, A. Colin/Dalloz, coll. « U », Paris, 441 p.

MESSU Michel [2003], « Solidarité-responsabilité ou comment faire vivre ensemble ? », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 233-243.

MEYER B. [1995], “Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments”, *The Journal of Economic Literature*, vol. 33(1), pp. 91-131.

MIDGLEY James [2004], “Social development and social welfare: implications for social policy”, in Kennett Patricia (eds), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 217-238.

MILANO Serge [1998], « Les politiques actives de l'emploi en RFA », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 27-48.

- MILLAR Jane [2002], « Comment stimuler l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des politiques d'aide sociale: l'exemple du Royaume-Uni », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 343-368.
- MILLS Catherine [2001], *Protection sociale – économie et politique : débats actuels et réformes*, Montchrestien, coll. « AES », Paris, 356 p.
- MILLS Catherine (sous dir.) [1999], *La protection sociale : quelle réforme ?*, Sociétés & Représentations, Hors série, coll. « Études Credhess », Paris, 350 p.
- MILLS Catherine [1994], *Économie de la protection sociale : quel avenir pour les systèmes de protection sociale ?*, Sirey, coll. « Droit sanitaire et social », Paris, xv-364 p.
- MINGAT Alain, SALMON Pierre et WOLFELSPERGER Alain [1985], *Méthodologie économique*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis sciences économiques », Paris, 576 p.
- MIRE [1999], *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, vol. 4, Rencontres de Copenhague, 2 tomes, MIRE-DREES, coll. « Mire », Paris, 787 p.
- MIRE [1997], *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, vol. 3, Rencontres de Florence, MIRE-DREES, coll. « Mire », Paris, 611 p.
- MIRE [1996], *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2, Rencontres de Berlin, MIRE-DREES, coll. « Mire », Paris, 509 p.
- MIRE [1995], *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1, Rencontres d'Oxford, MIRE-DREES, coll. « Mire », 619 p.
- MISHRA Ramesh [1999], *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham, xi-152 p.
- MJØSET Lars [2001a], “Nordic economic policies in the 1970s and 1980s”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 2: “European and American Perspectives on Regulation”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 229-282.
- MJØSET Lars [2001b], “The Nordic Model Never Existed, but Does it Have a Future?”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 2: “European and American Perspectives on Regulation”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 283-302.
- MJØSET Lars [1997], « Les significations historiques de l'eupéanisation », in *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 1, Association Recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 85-127.
- MOOIJ (De) R. A. [2004], “Towards efficient unemployment insurance in the Netherlands”, *CPB Memorandum*, Netherlands Bureau for Economics Policy Analysis, October, 45 p.
- MOREAU Isabelle [2004], « Comment nos voisins mettent la pression sur les chômeurs », *Liaisons sociales*, n° 48, janvier, pp. 32-35.

MOREAU Jacques [1994], *L'économie sociale face à l'ultra-libéralisme*, Sirey, coll. « Pour débattre », Paris, 158 p.

MOREL Sylvie [2000a], *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Presses Universitaires de France, coll. « Le Lien social », Paris, 317 p.

MOREL Sylvie [2000b], « Le *workfare* et l'insertion : une application du cadre théorique commonsien », *Économie et Sociétés*, série « Économie du travail », n° 4/2000, ISMÉA, Aubenas, pp. 45-66.

MOREL Sylvie [1998a], « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de *Workfare* », in Barbier Jean-Claude et Gautié Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 219-234.

MOREL Sylvie [1998b], « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », in *Revue de l'IREES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 121-148.

MOREL Sylvie [1997], « La contrepartie dans la protection sociale américaine », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 61-87.

MORENO Luis [2004], "Spain's Transition to New Risks: A Farewell to 'Superwomen'", in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 133-156.

MORIN Pierre [1994], *La grande mutation du travail et de l'emploi*, Les éditions d'organisation, Paris, 167 p.

MOUCHOT Claude [2003a], *Méthodologie économique*, Seuil, coll. Points Économie, 548 p.

MOUCHOT Claude [2003b], « Quel statut épistémologique accessible à la connaissance économique ? », in *Économies et Sociétés*, Hors série, HS, n° 39, tome XXXVII, 6/2003, juin, pp. 959-971.

MOUCHOT Claude [1994], *Économie politique*, Economica, Paris, 2^{ème} édition, 722 p.

MOUCHOT Claude [1986], *Introduction aux sciences sociales et à leurs méthodes*, Lyon Presses Universitaires, 320 p.

MOULAERT Frank, SWYNGEDOUW Erik and WILSON Patricia [2001], "Spatial Responses to Fordist and Post-Fordist Accumulation and Regulation", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extension", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 163-174.

MURARD Numa [2004], *La protection sociale*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 121 p.

MURRAY Charles [1999], *The Underclass Revisited*, AEI Press

MURRAY Charles [1984], *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books

MYLES J. and BRYM R. [1992], "Markets and Welfare states: What East and West can learn from each other," in Z. Ferge and J. Kolberg (eds), *Social Policy in a Changing Europe*, Campus Verlag and Boulder CO: Westview, Frankfurt, pp. 27-36.

N

NATIONAL AUDIT OFFICE [2002], *The New Deal for Young People*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 639, Session 2001-2002, 28 February, London, 50 p.

NEUBOURG (DE) Chris [2004], « Le « pentagone social » et la gestion sociale des risques », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 453-480.

NICOLESCU Basarab [1996], *La transdisciplinarité : manifeste*, Éditions du Rocher, coll. « Transdisciplinarité », Monaco.

NIKONOFF Jacques (sous dir.) [1998], *Chômage : nous accusons !*, Arléa, Paris, 222 p.

NISKANEN William A. (Jr) [1971], *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company, Chicago, xi-241 p.

NOCK Christopher [2006], "What's Wrong with *New Labour*?", in Leydier Gilles et Révauger Jean-Paul (sous dir.), *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, pp. 157-172.

NOËL Alain [1997], « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 99-122.

NORMAND Romuald [2005], « Le Life Long Learning : une nouvelle régulation par les normes de qualité ? », in Lhotel Hervé et Kratz René (sous dir.), *Régulations locales, cohérences nationales, intégration européenne : quelle(s) prospective(s) pour la relation formation-emploi ?*, Presses Universitaires de Nancy, pp. 251-256.

NORTH Douglass C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, coll. "The political economy of institutions and decisions", Cambridge, viii-152 p.

NORTH Douglass C. [1966], *Growth and Welfare in the American Past: A new economic history*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, xiv-199 p.

NORTH Douglass C. and DAVIS Robert P. [1973], *The Rise of the Western World: A new economic history*, Cambridge University Press, Cambridge, viii-170 p.

O

OBINGER Herbert, LEIBFRIED Stefan and CASTLES Francis G. [2005] (eds), *Federalism and the Welfare State - New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 380 p.

- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2004a], *Rapport d'information de base. Danemark*, ECOTEC, novembre, 51 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2004b], *Rapport d'information de base. Royaume-Uni*, ECOTEC, novembre, 49 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2004c], *Relatório de Informação de Base-2003*, MISEP, novembro, 252 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003a], *Rapport d'information de base. Allemagne*, MISEP, novembre, 135 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003b], *Basic Information Report. Spain*, 158 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003c], *Rapport d'information de base. Grèce*, 110 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003d], *Rapport d'information de base. Irlande*, MISEP, 97 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003e], *Rapport d'information de base. Italie*, 87 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2003f], *Rapport d'information de base. Pays-Bas*, MISEP, octobre, 149 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2002a], *Rapport d'information de base. Autriche*, MISEP, 194 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2002b], *Rapport d'information de base. Finlande*, MISEP, mai, 112 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2002c], *Rapport d'information de base. France*, 129 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2002d], *Rapport d'information de base. Portugal*, MISEP, 120 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [2002e], *Rapport d'information de base. Suède*, MISEP, 68 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [1999], « Rapport d'information de base Grande-Bretagne 1999 », *Politiques nationales du marché du travail*.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI [1997], *L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne : un résumé comparatif*, SYSDÉM-Tendances, n° 28, Berlin, 79 p.
- OCDE [2005], *Accroître les chances de chacun : pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Éditions de l'OCDE, 224 p.
- OCDE [2000], *Perspectives de l'emploi*, Chapitre 4 : « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », pp. 137-164.

OCDE [1998], « Perspectives de l'emploi. Vers une politique sociale axée sur l'emploi », *L'observateur de l'OCDE*, n° 213, août-septembre, pp. 34-36.

OCDE, *Perspectives de l'emploi* (1987 à 2009)

OCHEL Wolfgang [2005], « Politiques de « Welfare to work » comportant des dispositifs « Work first » spécifiques dans des pays sélectionnés », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 58, n° 4, octobre-décembre, pp. 79-114.

OUTIN Jean-Luc [1997], « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du *workfare* ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 27-43.

OUTIN Jean-Luc [1996], « Introduction : les contreparties », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 3-9.

P

PALIER Bruno [2006], « Le système français de protection sociale : architecture et évolutions », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 9-14.

PALIER Bruno [2002a], *Gouverner la Sécurité sociale*, Presses Universitaires de France, coll. « Le Lien social », Paris, xvii-466 p.

PALIER Bruno [2002b], « De la crise aux réformes de l'État providence », *Revue française de sociologie*, avril-juin.

PALIER Bruno [1999], *Réformer la Sécurité sociale*, Thèse de Sciences politiques, IEP de Paris.

PALIER Bruno et BONOLI Giuliano [1995], « Entre Bismarck et Beveridge. « Crises » de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 668-699.

PALIER Bruno and MANDIN Christelle [2004], "France: A New World of Welfare for New Social Risks?", in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 111-131.

PALIER Bruno and SYKES Robert [2001], "Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 1-16.

PALIER Bruno et VIOSSAT Louis-Charles (sous dir.) [2001], *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, 215 p.

PALIER Bruno et VIOSSAT Louis-Charles [2001a], « La protection sociale à l'heure de la mondialisation : débats et options », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 7-21.

PALME Joakim [2002], « Protection sociale et lutte contre les inégalités : le modèle scandinave », *L'économie politique*, n° 13, 1^{er} trimestre, pp. 103-112.

PALME Joakim [2001], « Les effets redistributifs de la protection sociale, une analyse comparative du modèle scandinave comme stratégie de lutte contre les inégalités », in Daniel Christine et Paler Bruno (eds), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, MIRE-Drees, La Documentation française, Paris, pp. 55-71.

PARK Neung-Hoo and VAN VOORHIS Rebecca A. [2001], “Moving People from Welfare to Work in the United States”, in Gilbert N. and Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, London, pp. 185-212.

PARKINSON Cyril Northcote [1958], *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London.

PAUGAM Serge [2000], « Quel sens faut-il donner à l'exclusion ? », in Charpentier François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 1187-1201.

PAUGAM Serge [1999a], « Représentations de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes », *L'Europe face à la pauvreté : les expériences nationales de revenu minimum*, L'Harmattan, coll. « Cahier Travail et Emploi », Paris, pp. 13-42.

PAUGAM Serge [1999b], « L'ambition française de renforcer la cohésion sociale », *L'Europe face à la pauvreté : les expériences nationales de revenu minimum*, L'Harmattan, coll. « Cahier Travail et Emploi », Paris, pp. 45-72.

PEACOCK A. T. and WISEMAN J. [1961], *The growth of government expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press.

PEARSON Mark et SCARPETTA Stefano [2000], « Vue d'ensemble: que savons-nous des politiques de valorisation du travail ? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2, pp. 11-28.

PEARSON Mark et SCHERER Peter [1997], « Politique sociale : concilier garanties et viabilités », *L'observateur de l'OCDE*, n° 205, avril-mai, pp. 6-9.

PECK Jamie A. and TICKELL Adam [2001], “Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 4: “Country Studies”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 152-165.

PEET Richard [2003], *Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO*, Zed Books, New York, x-250 p.

PENNINGS Frans [2002], « Étude critique des incitations à la réinsertion dans l'emploi des bénéficiaires de prestations sociales aux Pays-Bas », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 369-399.

PEREZ Coralie [1998], « La « politique publique de l'emploi » aux États-unis », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 197-217.

PERIVIER Hélène [2003], « Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre, pp. 281-336.

PERRET Bernard [1995], *L'avenir du travail : les démocraties face au chômage*, Seuil, coll. « L'Histoire Immédiate », Paris, 331 p.

PETERS Marjolein, DORENBOS Ruud, VAN DER ENDE Martin, VERSANTVOORT Maroesjka and ARENTS Marike [2004], *Benefit Systems and their Interaction with Active Labour Market Policies*, European Commission, D-G Employment and Social Affairs, Brussels, February, 423 p.

PETERSON Janice [2003], « Welfare Reform », in Tool Marc R. et Bush Paul D. (eds), *Institutional Analysis and Economic Policy*, Kluwer Academic Publishers, London, pp. 157-182.

PETIT Pascal [2002], « Emploi, chômage et politique économique », in Boyer Robert et Saillard Yves, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 254-263.

PETIT Pascal [1998], « Formes structurelles et régimes de croissance de l'après-fordisme », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 2, Association « Recherche et Régulation », La Découverte, Paris, pp. 169-196.

PICOT Jean [2000], « Le modèle social européen est-il pérenne? », in CHARPENTIER François (sous dir.), *Encyclopédie Protection sociale : quelle refondation ?*, éd. Economica et Liaisons, Paris, pp. 393-402.

PIERSON Paul [2001] (eds), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 528 p.

PIERSON Paul [1994], *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, viii-213 p.

PIERSON Paul et LEIBFRIED Stefan [1998a], « Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales », in Leibfried Stefan et Pierson Paul, *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, pp. 1-46.

PIERSON Paul et LEIBFRIED Stefan [1998b], « L'État providence et le système multi-niveaux européen : dynamiques d'intégration des politiques sociales », in Leibfried Stefan et Pierson Paul, *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, pp. 389-427.

PINESCHI-GAPENNE Marina [1997], « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens : la notion d'emploi convenable », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 45-52.

POLANYI Karl [1983], *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », Paris, xx-419 p. [traduit de l'anglais *The Great Transformation* (1944)]

POLLET Gilles et RENARD Didier [1995], « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19^e – milieu du 20^e siècle », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 545-569.

PONTUSSON Jonas [1996], « Le modèle suédois en mutation : vers le néolibéralisme ou le modèle allemand ? », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 77-96.

PRIETO Ana [2000], « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, mai, pp. 523-534.

PRIEUR Elisabeth et JOVELIN Emmanuel (eds) [2001], *Quel social pour quelle société au XXI^{ème} siècle ? : la société change, le social bouge*, L'Harmattan, 358 p.

PRIOR Pauline M. and SYKES Robert [2001], "Globalization and the European Welfare States: Evaluating the Theories and Evidence", in Sykes Robert Palier Bruno and Prior Pauline M. (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, pp. 195-210.

Q

QUINTINI Glenda et SWAIM Paul [2003], « Mettre au travail les inactifs », *L'observateur de l'OCDE*, n° 239, septembre.

R

RAMAUX Christophe [2005], « « Sécurité sociale professionnelle » ou « sécurité emploi-formation » : une solution en trompe l'oeil au chômage ? », *Working paper du Matisse*, septembre, 20 p.

RAMAUX Christophe [2003], « L'État social et la citoyenneté à l'épreuve de l'Europe et de la mondialisation », in Euzéby Chantal, *Mondialisation et régulation sociale*, XXIIIèmes Journées de l'Association d'Économie Sociale, Grenoble, septembre, L'Harmattan, pp. 237-252.

RAMAUX Christophe [1996], « Les asymétries et les conflits sont-ils solubles dans la cognition ? Une lecture critique des *Économies de la grandeur* de L. Boltanski et L. Thévenot (1991) », *Économies et Sociétés*, « Débats », Série D, n° 2, 9/1996, pp. 71-84.

RAMSTAD Yngve [1993], « Institutional Economics and the Dual Labor Market Theory », in Tool Marc R. (ed), *Institutional Economics : Theory, Method, Politics*, Kluwer Academic Publishers, coll. Recent Economic Thought, Boston, pp. 173-233.

RAZIN Assaf and SADKA Efraim [2005], *The Decline of the Welfare State: Demography and Globalization*, MIT Press, "CESinfo Book Series", London, viii-133 p.

REDOR Dominique [1999], *Économie du travail et de l'emploi*, Montchrestien, coll. « Éco », Paris, 338 p.

REVAUGER Jean-Paul [2006], « La Grande-Bretagne de Tony Blair entre deux modèles de société », in Leydier Gilles et Révauger Jean-Paul (sous dir.), *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, pp. 11-24.

REVAUGER Jean-Paul [2003], « Les politiques de retour à l'emploi en Grande-Bretagne et en France : éléments pour une comparaison », *Revue française de civilisation britannique*, vol XII, n° 2, CRECIB, Paris, pp.117-130.

REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES [2003], *L'État providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, n° 4 (numéro spécial), octobre-novembre, La Documentation française, 576 p.

REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES [1997], « La contrepartie : les expériences nationales », n° 4, octobre-décembre, La Documentation française, Paris.

REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES [1996], « La contrepartie : entre droits et créances », n° 3, octobre-décembre, La Documentation française, Paris.

REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE [1995], *La protection sociale en perspectives*, vol. 45, n° 4, août, Presses de sciences Po, pp. 539-740.

REYNAUD Bénédicte [2002], « Diversité et changement des règles salariales », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 135-143.

RHODES Martin [2000], « Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the 'Third Way' in British Welfare », in Ferrera Maurizio and Rhodes Martin (eds), *Recasting European Welfare States*, Frank Castles and Co, London, pp. 161-186.

RHODES Martin (eds) [1997], *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Frank Castles and Co, London.

RHODES Martin [1996], « A New Social Contract? Globalization and West European Welfare States », *EUI Working Papers*, RSC No 96/43, 33 p.

RIBOUD Michelle [2001], « Les réformes du marché du travail », in Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (sous dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, éd. Futuribles, Paris, pp. 155-172.

RICHEZ-BATTESTI Nadine et KOULINSKI Audrey [2004], « Existe-t-il un arbitrage emploi-protection sociale dans l'Union économique et monétaire européenne ? », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 399-431.

RICHEZ-BATTESTI Nadine [1994], *La protection sociale en danger*, Hatier, coll. « Optiques », Paris, 79 p.

RIFKIN Jeremy [1996], *La fin du travail*, La Découverte, Paris, xvii-435 p.

ROOBEEK Annemieke J. M. [2001], “The Crisis in Fordism and the Rise of A New Technological Paradigm”, in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 3: “Regulationist Perspectives on Fordism and Post-Fordism”, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 138-161.

ROSA Jean-Jacques [2005], « Politiques sociales : pour le respect de la diversité et de la concurrence en Europe », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 727-730.

ROSANVALLON Pierre [1995], *La nouvelle question sociale : repenser l'État-providence*, Seuil, Paris, 222 p.

ROSANVALLON Pierre [1981], *La crise de l'État-providence*, Seuil, coll. « Points Essais », Paris, 183 p.

ROSDAHL Anders and WEISE Hanne [2000], “When all must be active – workfare in Denmark”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 159-180.

ROSIER Michel [1993], *L'État expérimentateur*, Presses Universitaires de France, coll. « Sciences, Modernités, Philosophies », Paris, xvii-267 p.

ROSS Georges [1998], « L'« Europe sociale » de Jacques Delors ou la stratégie des poupées russes », in Leibfried Stefan et Pierson Paul, *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, pp. 303-338.

ROTHSTEIN Bo and STEINMO Sven (eds) [2002], *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave MacMillan, coll. “Political Evolution and Institutional Change”, New York, ix-224 p.

ROTHSTEIN Bo and STEINMO Sven [2002a], “Restructuring Politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States”, in Rothstein Bo and Steinmo Sven (eds), *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave MacMillan, coll. “Political Evolution and Institutional Change”, New York, pp. 1-19.

RUEFF Jacques [1931], « L'assurance-chômage, cause du chômage permanent », *Revue d'économie politique*, n° 45, mars-avril, pp. 211-251.

S

SAILLARD Yves [2002a], « Le salaire indirect », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 153-161.

SAILLARD Yves [2002b], « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle : que deviennent les régulations nationales ? », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 285-292.

SAILLARD Yves [2002c], « Éléments de dynamique des systèmes de protection maladie : une approche par la théorie de la régulation », in Béjean Sophie et Peyron Christine (coord.), *Santé, Règles et Rationalités*, Economica.

SALAI Robert [2002], « La sécurité dans une économie flexible : vers un troisième âge de la relation entre travail et protection sociale ? », in SARFATI Hedva et BONOLI Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 561-578.

SARFATI Hedva [2006], « Les États de l'Union européenne face au problème du vieillissement démographique : le rôle-clé du dialogue social », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 59, n° 1, janvier-mars, AISS, pp. 63-93.

SARFATI Hedva [2002], « Politiques du marché du travail et politiques de protection sociale : les défis posés par leurs interactions », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 13-75.

SARFATI Hedva et BONOLI Giuliano (eds) [2002], *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, 622 p.

SARFATI Hedva et BONOLI Giuliano [2002a], « Forces contraintes, attentes nouvelles et besoins tenaces : comment concilier les impératifs du marché du travail et de la protection sociale ? », in Sarfati Hedva et Bonoli Giuliano (eds), *Mutations du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, AISS, Peter Lang, Berne, pp. 1-9.

SAUREL Stéphane (coord.) et MACE Laurent (sous dir.) [2003], *Quelles solidarités pour l'Europe ?*, Rapport du deuxième cycle long d'études européennes, Centre des Études Européennes de Strasbourg, La Documentation française, Strasbourg, 317 p.

SCHARPF Fritz W. [2004], « La mondialisation et l'État social : contraintes, problèmes, vulnérabilité des systèmes », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 121-169.

SCHMID Günther and GAZIER Bernard (eds) [2002], *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, coll. "Labour markets and employment policy", Cheltenham, xvii-443 p.

SCHMID Günther and AUER Peter [2000], « Transitional Labour Markets: concepts and examples in Europe », in Schmid G. et Gazier B. (dir.), *New Institutional Arrangements in the Labour Market*, EA UE.

SCHRAM Sanford F. et SOSS Joe [2001], "Success Stories: Welfare Reform, Policy Discourse and the Politics of Research", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 577, September, pp 49-65.

SCHWANSE Peter [1998], « Accroître l'aptitude des chômeurs à l'emploi », *L'observateur de l'OCDE*, n° 209, déc. 97-janv. 98, pp. 10-12.

SEN Amartya [1998], « L'inégalité, le chômage et l'Europe », *Alternatives Économiques*, n° 165, décembre, pp. 50-53.

SENAT [2004], « L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs », *Les documents de travail du Sénat*, série « Législation comparée », n° LC 130, janvier, 53 p.

SERRANO PASCUAL Amparo (eds) [2004], *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, xviii-518 p.

SERRANO PASCUAL Amparo [2004a], "Introduction", in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 1-10.

SERRANO PASCUAL Amparo [2004b], "Conclusion: towards convergence of European activation policies?", in Serrano Pascual Amparo (eds), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 497-518.

SERRANO PASCUAL Amparo [2004c], "Are European Activation Policies Converging?", in Lind Jens, Knudsen Herman and Jørgensen Henning (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, coll. « Work & Society », No 45, Peter Lang, Brussels, pp. 211-231.

SIGG Roland et BEHRENDT Christina (eds) [2004], *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, xxv-541 p.

SIGG Roland et BEHRENDT Christina [2004a], « La sécurité sociale dans le village global : identifier les enjeux », in Sigg Roland et Behrendt Christina (eds), *La sécurité sociale dans le village global*, Peter Lang, AISS, coll. « Sécurité sociale », vol. 6, Berne, pp. 1-19.

SILEM Ahmed et ALBERTINI Jean-Marie (sous dir.) [2004], *Lexique d'économie*, Dalloz, 8^{ème} édition, 713 p.

SIMONIN Bernard [2003], « Indemnisation, placement, activation : la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, pp. 127-147.

SIMONIN Bernard [2002], « Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société » », *Document de travail du Centre d'Études de l'Emploi*, n° 13, février, 29 p.

SIROËN Jean-Marc [2004], « L'international n'est pas le global : pour un usage raisonné du concept de globalisation », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 681-698.

SKOCPOL Theda [1994] (eds), *Social policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton University Press, coll. "Princeton studies in American politics", Princeton, 326 p.

SKOCPOL Theda [1994a], " "Brother, can You Spare a Job?" Work and Welfare in the United States", in Skocpol Theda (eds), *Social policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton University Press, Princeton, pp. 228-249.

SMITH Timothy B. [2006], *La France injuste. 1975-2006 : pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus*, Éd. Autrement, coll. « Frontières », 349 p.

SOWELS Nicholas [2006], « L'évolution des dépenses publiques sociales au Royaume-Uni : quelques éléments comparatistes pour la définition d'un nouveau modèle sociale, in Leydier Gilles et Révauger Jean-Paul (sous dir.), *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, pp. 173-190.

SPIES Henk and VAN BERKEL Rik [2000], "Workfare in the Netherlands – young unemployed people and the Jobseeker's Employment Act", in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 105-132.

STEINMO Sven, THELEN Kathleen and LONGSTRETH Frank (eds) [1992], *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, coll. "Cambridge Studies in Comparative Politics", Cambridge, xiii-257 p.

STERDYNIAK Henri [2005], « Faut-il une Europe sociale ? », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 731-737.

STREECK Wolfgang [1996], « Le capitalisme allemand : existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre ? », in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (sous dir.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 47-75.

STRUYVEN Ludo [2004], "Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-Term Unemployed", *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 21, OECD, 52 p.

SUPIOT Alain [2005], « Le droit du travail bradé sur le « marché des normes » », in *Droit social*, n° 12, décembre, pp. 1087-1096.

SUPIOT Alain (sous dir.) [1999], *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Flammarion, Paris, 321 p.

SVALLFORS Stefan and TAYLOR-GOOPY Peter [1999] (eds), *The End of Welfare State? Responses to state retrenchment*, Routledge/ESA Studies in European Society, London, 216 p.

SYKES Robert, PALIER Bruno and PRIOR Pauline M. (eds) [2001], *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Palgrave, New York, xix-236 p.

T

TANGUY Solenne [2006], « Recherche d'emploi : entre assurance et incitation », *Revue d'économie politique*, vol. 116, n° 1, janvier-février, pp. 43-64.

TAYLOR-GOOPY Peter [2004] (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, xiii-248 p.

TAYLOR-GOOPY Peter [2004a], "New Risks and Social Change", in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-28.

TAYLOR-GOOBY Peter [2004b], “New Social Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics?”, in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 209-238.

TAYLOR-GOOBY Peter [2004c], « Les nouveaux risques sociaux dans la société post-industrielle : les réactions d’Eurobaromètre aux politiques actives du marché du travail », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 57, n° 3, juillet-septembre, AISS, pp. 53-82.

TAYLOR-GOOBY Peter and LARSEN Trine P. [2004], “The UK – A Test Case for the Liberal Welfare State?”, in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 55-82.

TCHIBOZO Guy [2002], « La sensibilité aux conditions initiales dans les processus individuels de primo-insertion professionnelle : critères et enjeux », *Document de travail du BETA*, n° 13, 17 p.

TCHIBOZO Guy [2001], « Un modèle de stratégie individuelle de primo-insertion professionnelle », *Document de travail du BETA*, n° 6, 19 p.

TCHIBOZO Guy [1998], *Économie du travail*, Dunod, coll. « Les topos », Paris, 122 p.

TETSUYA Aman, BUCHELE L. et KALISCH D. [1998], « Les politiques sociales et de santé dans les pays de l’OCDE : un examen des programmes actuels et des évolutions récentes », *Documents hors série de l’OCDE sur la politique du marché du travail et politique sociale*, n° 33, OCDE, 178 p.

TEULON Frédéric [1998], *L’État et la politique économique*, Presses Universitaires de France, coll. « Major », Paris, xiv-380 p.

TEYSSIER F. et VICENS C. [2001], « La trajectoire des licenciés économiques : un nouvel équilibre des droits », in *Travail et emploi*, n° 87, 9 p.

THELEN Kathleen [2003], « Comment les institutions évoluent : les enseignements de l’analyse comparative historique », *L’année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 7, Association « Recherche et Régulation », Presses de Sciences Po, Paris, pp. 13-43.

THELEN Kathleen [1999], “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, juin, pp. 369-404.

THELEN Kathleen and STEINMO Sven [1992], “Historical institutionalism in comparative politics”, in Steinmo Sven, Thelen Kathleen and Longstreth Frank (eds) [1992], *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, coll. “Cambridge Studies in Comparative Politics”, Cambridge, pp. 1-32.

THERET Bruno [2003a], « As instituições entre as estruturas e as ações », *Lua Nova*, n° 58, São Paulo, pp. 225-254.

THERET Bruno [2003b], « Responsabilité et solidarité : une approche en termes de dette », in Bec Colette et Procacci Giovanna (sous dir.), *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales d’aujourd’hui*, Syllepse, Paris, pp. 51-81.

THERET Bruno [2003c], « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », *Cahiers d'économie politique*, n° 44, L'Harmattan, Paris, pp.

THERET Bruno [2002], « État, finances publiques et régulation », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 189-197.

THERET Bruno [2000a], « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence intra et interdisciplinaire des conceptions de l'institution ? », *Papier pour le colloque « Organisations et Institutions : « Règles, coordination, évolution »* », Amiens, 25-26 mai.

THERET Bruno [2000b], « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? », in *La lettre de la régulation*, n° 35, décembre, 4 p.

THERET Bruno [1999], « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », in *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs : État et politique économique*, vol. 3, Association Recherche et Régulation, La Découverte, coll. « Recherches », Paris, pp. 127-167.

THERET Bruno [1998], « L'État-providence à l'épreuve des comparaisons internationales », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 114-130.

THERET Bruno [1997a], « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », in *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, vol. 1, Association Recherche et Régulation, La Découverte, Paris, pp. 163-228.

THERET Bruno [1997b], « Les structures élémentaires de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, pp. 165-188.

TIMONEN Virpi [2004], « New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare State? », in Taylor-Gooby Peter (eds), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 83-110.

TITMUS Richard [1974], *Social Policy*, Allen and Unwin, London.

TOHARIA Luis [1998], « La politique de l'emploi en Espagne », in BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme (sous dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 37, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 93-112.

TREMBLAY Daniel, ASSOGBA Yao et BOUCHER Jacques L. [2002], « Une citoyenneté instrumentalisée ? Les enjeux de l'activation des politiques et des dépenses sociales », *Communication présentée dans le cadre de la Conférence de l'Association Internationale des Écoles de Travail Social*, Montpellier, 15 juillet, 13 p.

TRICKEY Heather [2000], “Comparing workfare programmes – features and implications”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *‘An offer you can’t refuse’ : workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 249-293.

TRICKEY Heather and WALKER Robert [2000], “Steps to compulsion within British labour market policies”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *‘An offer you can’t refuse’ : workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 181-213.

TRØST PETERSEN Hanne [2004], *Deux facettes du revenu minimum d’activité : y a-t-il réellement une alternative pour les « laissés-pour-compte »*, L’Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, 230 p.

TROUVE-FINDING Susan [2006], « Le cheval à bascule, cheval de Troie ? La politique de la famille entre modèle américain et « social libéralisme » », in Leydier Gilles et Révauger Jean-Paul (sous dir.), *La Grande-Bretagne entre modèle américain et social libéralisme*, Observatoire de la société britannique, n° 1, janvier, pp. 133-155.

TUCHSZIRER Carole [2000], « L’impact de l’assurance chômage sur les normes d’emploi et de salaire : l’inéluctable dérive vers les « activités réduites » », *Revue de l’IRES*, n° 33, 2000/2, Noisy-le-Grand, pp. 33-54.

U

UNION NATIONALE INTERFEDERALE DES ŒUVRES ET ORGANISMES PRIVÉS SANITAIRES ET SOCIAUX [2001], *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*, La Documentation française, Paris, 332 p.

V

VAKALOULIS Michel [1995], « Accumulation flexible et régulation du capitalisme. La modernisation du rapport social après le fordisme historique », *Actuel Marx*, n° 17, Presses Universitaires de France, pp. 93-102.

VAN CAMPENHOUDT Luc [2001], *Introduction à l’analyse des phénomènes sociaux*, Dunod, coll. « Psycho Sup », Paris, ix-261 p.

VANDERBORGHT Yannick et VAN PARIJS Philippe [2005], *L’allocation universelle*, La découverte, coll. « Repères », Paris, 122 p.

VAN PARIJS Philippe [1995], *Sauver la solidarité*, Cerf, coll. « Humanités », Paris, 99 p.

VAN VOORHIS Rebecca A. et GILBERT Neil [2001], “Introduction”, in Gilbert N. et Van Voorhis R. A. (eds), *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Londres, pp. vii-xiii.

VARIAN Hal R. [2004], *Introduction à la microéconomie*, De Boeck, coll. « Ouvertures Économiques », série « Prémisses », 5^{ème} édition, Paris, xi-798 p.

VERLEY Patrick [2002], « Histoire économique et théorie économique », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 521-529.

VIGEZZI Michel [1993], *Éléments de méthodologie pour économistes*, coll. L'Économie en plus, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 109 p.

VIGOUR Cécile [2005], *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, La Découverte, coll. « Guides Repères », Paris, 335 p.

VILLEVAL Marie-Claire [2002], « Une théorie économique des institutions ? », in Boyer Robert et Saillard Yves (sous dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2^{ème} éd., Paris, pp. 479-489.

VILLEVAL Marie-Claire [1994], « La régulation comme théorie des institutions économiques : perspectives de recherche », in *La lettre de la régulation*, n° 12, octobre, pp. 1-4.

VINDT Gérard [2003], « Assurer plutôt qu'assister », *Alternatives Économiques*, n° 55, hors-série sur « La protection sociale », 1^{er} trimestre, pp. 12-15.

VOGEL-POLSKY Éliane [1998], « Refonder l'Union européenne : vers un État social ? », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 152-162.

VOGES Wolfgang, JACOBS Herbert and TRICKEY Heather [2000], “Uneven development – local authorities and workfare in Germany”, in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 71-103.

VOGLER-LUDWIG Kurt [1997], « Allemagne », *L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne : un résumé comparatif*, Observatoire Européen de l'Emploi, SYSDÉM-Tendances, n° 28, Berlin, pp. 21-25.

W

WACQUANT Loïc [2004], *Punir les pauvres : le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, Marseille, 347 p.

WAGNER Adolph [1912 (1867)], *Les fondements de l'économie politique*, Paris, 378 p., traduit de l'allemand *Grundlegung der politischen Ökonomie*.

WALKER R. et WISEMAN M. [2003], « Optimiser la protection sociale : les politiques d'activation dans le cadre du New Labour », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 56, n° 1, janvier-mars, AISS, pp. 3-34.

WALLISER Bernard [2001], « La science économique », in Berthelot Jean-Michel (sous dir.), *Épistémologie des sciences sociales*, Presses Universitaires de France, coll. Premier cycle, Paris, pp. 117-147.

WALLISER Bernard et PROU Charles [1988], *La science économique*, Seuil, Paris, 394 p.

WALWEI Ulrich [2001], « Niveau de l'emploi et sécurité sociale : paradoxes de la globalisation », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 54, n° 1, janvier-mars, AISS, pp. 21-45.

WEIL Patrick and CROWLEY John [1999], "Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain", in Vertovec Steven (ed), *Migration and Social Cohesion*, Edward Elgar, coll. "The International Library of Studies on Migrations", Cheltenham, pp. 100-116.

WHITESIDE Noël [1998], « Le Welfare State britannique : le produit d'une tradition libérale ? », in AUVERGNON Philippe, MARTIN Philippe, ROZENBLATT Patrick et TALLARD Michèle (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », Paris, pp. 108-113.

WHITTON Timothy [2003], "The Growth of Precarious Employment in Great Britain", *Revue française de civilisation britannique*, vol XII, n° 2, CRECIB, Paris, pp. 51-66.

WILKINSON John [2001], "A new paradigm for economic analysis? Recent convergences in French social science and an exploration of the convention theory approach with a consideration of its application to the analysis of the agrofood system", in Jessop Bob (dir.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, vol. 5: "Developments and Extensions", Edward Elgar, Cheltenham, pp. 28-62.

WISEMAN Michael [2000], "Making work for welfare in the United States", in Lødemel Ivar and Trickey Heather (eds), *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*, Polity Press, Bristol, pp. 215-247.

WRAY L. Randall [2003], « Social Security : Truth or Convenient Fictions ? », in Tool Marc R. et Bush Paul D. (eds), *Institutional Analysis and Economic Policy*, Kluwer Academic Publishers, London, pp. 219-249.

Y

YEROCHESKI Carole [1998], « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », *Alternatives Économiques*, n° 157, mars, pp. 32-39.

SITOGRAPHIE

Commission européenne :

<http://ec.europa.eu/index_fr.htm>

Conseil européen :

<http://europa.eu/european-council/index_fr.htm>

Department for Work and Pensions :

<<http://www.dwp.gov.uk/>>

Jobcentreplus :

<<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/index.html>>

Observatoire Européen de l'Emploi :

<<http://www.eu-employment-observatory.net/fr/index.aspx>>

OCDE :

<http://www.oecd.org/home/0,3305,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html>

OIT :

<<http://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm>>

Pôle emploi :

<<http://www.pole-emploi.fr/accueil/>>

Union européenne :

<http://europa.eu/index_fr.htm>

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : PROLEGOMENES A L'ETUDE DE LA TRANSITION DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE EUROPEENS VERS UN NOUVEL OBJECTIF FONCTIONNEL.....	p. 9
1. PROPOS LIMINAIRES.....	p. 10
1.1. Éléments de cadrage historique et contextuel.....	p. 10
1.1.1. <i>Brefs rappels sur l'histoire de la protection sociale en Europe.....</i>	<i>p. 10</i>
1.1.2. <i>Les deux modèles fondateurs des systèmes de protection sociale européens.....</i>	<i>p. 12</i>
1.2. Qu'est-ce que la protection sociale ?.....	p. 14
1.2.1. <i>De la difficulté de cerner avec précision les contours d'une notion multidimensionnelle.....</i>	<i>p. 14</i>
1.2.2. <i>Une tentative de définition de la protection sociale à partir de ses caractéristiques essentielles.....</i>	<i>p. 16</i>
1.3. Les liens de la protection sociale avec les autres sphères de la vie sociale.....	p. 17
1.3.1. <i>La relation de la protection sociale au marché du travail et à (la politique de) l'emploi.....</i>	<i>p. 18</i>
1.3.2. <i>La relation de la protection sociale à l'État et à l'économie.....</i>	<i>p. 20</i>
1.4. Crise et mutation des systèmes de protection sociale.....	p. 21
1.4.1. <i>La crise : une protection sociale inadaptée aux exigences nouvelles.....</i>	<i>p. 22</i>
1.4.2. <i>Les évolutions : vers une protection sociale plus active.....</i>	<i>p. 25</i>
2. LA PROBLEMATIQUE.....	p. 27
2.1. Les problèmes soulevés.....	p. 27
2.1.1. <i>Les principales questions posées.....</i>	<i>p. 27</i>
2.1.2. <i>Le positionnement du problème.....</i>	<i>p. 28</i>
2.1.3. <i>La question centrale.....</i>	<i>p. 29</i>
2.2. Des hypothèses à la thèse.....	p. 30
2.2.1. <i>Les hypothèses de recherche retenues.....</i>	<i>p. 30</i>
2.2.2. <i>Le point de départ de l'analyse.....</i>	<i>p. 30</i>
2.2.3. <i>L'idée défendue.....</i>	<i>p. 31</i>
3. CORPUS THEORIQUE ET METHODOLOGIE.....	p. 32
3.1. Orientations et choix méthodologiques.....	p. 32
3.1.1. <i>Le statut du travail de recherche.....</i>	<i>p. 32</i>
3.1.2. <i>Pour une économie politique socio-historique comparative.....</i>	<i>p. 34</i>
3.2. Les références théoriques mobilisées.....	p. 36
3.2.1. <i>Une analyse institutionnaliste du changement institutionnel.....</i>	<i>p. 36</i>
3.2.2. <i>Justification d'une approche régulationniste.....</i>	<i>p. 38</i>
4. DEMARCHE ET PLAN.....	p. 40
4.1. La démarche adoptée.....	p. 40
4.2. Le plan de la thèse.....	p. 40

PREMIERE PARTIE : DES STRATEGIES DE RETOUR A L'EMPLOI VARIABLES SELON LES MODELES DE PROTECTION SOCIALE.....	p. 41
INTRODUCTION DE LA PARTIE 1.....	p. 42
CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE EN UNION EUROPEENNE.....	p. 44
INTRODUCTION DU CHAPITRE 1.....	p. 45
SECTION 1 : UNE DIVERSITE APPREHENDEE EN TERMES DE MODELES DE COHERENCE INSTITUTIONNELLE.....	p. 46
A) L'apport des analyses typologiques à l'élaboration de modèles institutionnellement cohérents.....	p. 46
1. Les fondateurs des typologies de l'État providence : Titmuss et Esping-Andersen.....	p. 46
<i>a) Les trois modèles de « politique sociale » de Titmuss.....</i>	p. 46
<i>b) Les trois régimes d'État-providence d'Esping-Andersen.....</i>	p. 47
2. Extensions et développements récents.....	p. 50
<i>a) La mise à jour d'autres régimes d'État-providence au sein de l'Europe.....</i>	p. 50
<i>b) L'approfondissement des typologies existantes.....</i>	p. 53
B) La construction de modèles de protection sociale institutionnellement cohérents.....	p. 56
1. La conceptualisation de la cohérence institutionnelle.....	p. 56
<i>a) Le double niveau de la cohérence institutionnelle : cohérence interne et cohérence externe du système.....</i>	p. 57
<i>b) De la cohérence institutionnelle des systèmes aux modèles de cohérence institutionnelle.....</i>	p. 60
2. L'application des MCI à la protection sociale des sans emploi.....	p. 64
<i>a) Vers une typologie des régimes de protection sociale des sans emploi.....</i>	p. 64
<i>b) Deux modèles polaires de protection sociale des sans emploi : le modèle libéral et le modèle démocrate.....</i>	p. 67
SECTION 2 : A CHAQUE MCI CORRESPOND UN REGIME D'ACTIVATION PAR LA RESPONSABILISATION.....	p. 71
A) Activation et responsabilisation : aspects définitionnels et conceptuels.....	p. 71
1. L'activation des individus privés d'emploi.....	p. 71
<i>a) L'activation, une notion polysémique aux contours imprécis.....</i>	p. 72
<i>b) Les deux principales modalités de l'activation des allocataires : incitations et obligations-sanctions.....</i>	p. 75
2. La responsabilisation des sans emploi.....	p. 77
<i>a) Une tentative de définition de la responsabilisation.....</i>	p. 78
<i>b) Deux formes prééminentes de responsabilisation.....</i>	p. 79

B) Les différents régimes d'activation par la responsabilisation.....	p. 82
1. Considérations préliminaires sur l'activation par la responsabilisation.....	p. 83
a) <i>La conceptualisation de l'activation par la responsabilisation par la mise en correspondance du type d'activation des sans emploi avec la forme de leur responsabilisation.....</i>	p. 83
b) <i>La construction des régimes d'activation par la responsabilisation.....</i>	p. 87
2. Deux grands régimes d'activation par la responsabilisation en Union européenne.....	p. 90
a) <i>Le régime disciplinaire du modèle libéral de protection sociale.....</i>	p. 91
b) <i>Le régime du compromis du modèle démocrate de protection sociale.....</i>	p. 92
 CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	p. 96
 CHAPITRE 2 : DES MODALITÉS DU RETOUR A L'EMPLOI QUI DEPENDENT DU MCI PROPRE A CHAQUE SNPS.....	p. 97
 INTRODUCTION DU CHAPITRE 2.....	p. 98
 SECTION 1 : LA LOGIQUE DE « WORK FIRST » DU MODELE LIBERAL DE PROTECTION SOCIALE : L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE « WELFARE TO WORK » BRITANNIQUES.....	p. 99
A) Le <i>Third Way</i>, une « troisième voie » plus libérale que sociale-démocrate.....	p. 100
1. La rhétorique du <i>New Labour</i> s'inspire fortement des thèses développées par l'idéologie (néo)libérale.....	p. 100
a) <i>L'influence prépondérante de la morale sociale américaine dans le débat idéologique.....</i>	p. 101
b) <i>Un Welfare to Work plus proche du Workfare qu'il n'y paraît.....</i>	p. 102
2. La poursuite des politiques engagées par les gouvernements conservateurs... ..	p. 104
a) <i>Dérégulation du marché du travail et accent sur l'offre de travail.....</i>	p. 104
b) <i>La réforme du système d'indemnisation du chômage de 1996 n'a pas été remise en cause.....</i>	p. 106
B) La réforme de la politique sociale et l'entrée en vigueur du <i>New Deal</i>.....	p. 108
1. Un système d'« <i>in-work benefits and tax credits</i> » soutenu par des allocations conditionnelles.....	p. 109
a) <i>Vers un système socio-fiscal intégré : la combinaison de crédits d'impôts et de prestations liées à l'exercice d'un travail.....</i>	p. 109
b) <i>L'insistance sur la conditionnalité des prestations ou quand les dispositifs incitatifs servent de caution à la dimension punitive du système.....</i>	p. 110
2. De « <i>Restart</i> » au « <i>New Deal</i> » : permanence et accentuation des stratégies de responsabilisation « imposée ».....	p. 111
a) <i>Les ancêtres du New Deal : Restart, Project Work,.....</i>	p. 112
b) <i>Les programmes de New Deal.....</i>	p. 114

SECTION 2 : LA LOGIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES SANS EMPLOI DU MODELE DEMOCRATE DE PROTECTION SOCIALE.....	p. 118
A) L'accompagnement « vers l'emploi » du régime social-démocrate : l'exemple de l'<i>Aktivering</i> et de la flexicurité danoise.....	p. 119
1. La flexicurité.....	p. 120
<i>a) Déréglementation du marché du travail et sécurisation des conditions matérielles et financières de l'existence.....</i>	p. 121
<i>b) Le rôle incontournable des pouvoirs politiques et syndicaux dans l'acceptation de la flexicurité.....</i>	p. 123
2. L' <i>Aktivering</i>	p. 125
<i>a) Le principe de l'« active line ».....</i>	p. 125
<i>b) L'accent mis en priorité sur l'éducation et la formation.....</i>	p. 128
B) L'accompagnement « dans l'emploi » du régime chrétien-démocrate..	p. 131
1. Le régime chrétien-démocrate méridional : une illustration au travers de l'« insertion » française.....	p. 131
<i>a) L'insertion professionnelle et sociale des « exclus ».....</i>	p. 132
<i>b) Des dispositifs de retour à l'emploi marqués par une activation « sociale ».....</i>	p. 137
2. Le régime chrétien-démocrate septentrional : une illustration au travers des politiques actives allemandes.....	p. 142
<i>a) Une tradition de mesures actives s'articulant autour de la reconnaissance et de l'acceptation du principe de la libre concurrence économique.....</i>	p. 142
<i>b) Les mesures de retour à l'emploi depuis le milieu des années 1990.....</i>	p. 144
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	p. 150
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	p. 151
DEUXIEME PARTIE : DES SYSTEMES INSTITUTIONNELLEMENT HETEROGENES QUI CONVERGENT « EN FINALITE ».....	p. 153
INTRODUCTION DE LA PARTIE 2.....	p. 154
CHAPITRE 3 : L'ACTIVATION, UNE REONSE IDENTIQUE A DES PROBLEMES ET DES DEFIS COMMUNS.....	p. 157
INTRODUCTION DU CHAPITRE 3.....	p. 158

SECTION 1 : LA PROTECTION SOCIALE EN CRISE	p. 159
A) L'impasse financière	p. 159
1. L'évolution asymétrique des recettes et des dépenses de protection sociale.....	p. 160
<i>a) Des dépenses et des recettes qui ne croissent pas au même rythme</i>	p. 160
<i>b) Causes et conséquences de ces évolutions dissymétriques</i>	p. 168
2. Les transformations de l'emploi : mutations du travail et mutations des marchés du travail.....	p. 175
<i>a) Le poids du chômage et de l'inactivité sur les budgets sociaux</i>	p. 176
<i>b) L'émergence de nouveaux besoins sociaux</i>	p. 181
B) La perte de légitimité	p. 185
1. La protection sociale n'a pas su atteindre pleinement ses objectifs initiaux... ..	p. 185
<i>a) Elle n'a pas réussi à éradiquer la pauvreté</i>	p. 186
<i>b) Elle n'a pas empêché le développement des inégalités</i>	p. 188
2. Des systèmes coûteux à gérer pour une efficacité redistributive bien souvent limitée.....	p. 193
<i>a) Le coût croissant de la gestion des systèmes</i>	p. 194
<i>b) Une efficacité et une efficience redistributives mises à mal</i>	p. 196
SECTION 2 : LE BESOIN DE REFORMER LES SYSTEMES ACTUELS AFIN D'ASSURER LEUR PERENNITE	p. 198
A) Moderniser la protection sociale	p. 199
1. Faire face à la pression d'un nouvel environnement économique international et européen.....	p. 199
<i>a) Les contraintes exercées par l'internationalisation croissante des économies : globalisation financière, mondialisation des échanges et intensification de la concurrence</i>	p. 199
<i>b) Les exigences posées par la construction européenne</i>	p. 203
2. Répondre aux grands défis socio-démographiques de demain.....	p. 207
<i>a) Un vieillissement démographique inéluctable</i>	p. 208
<i>b) Les modifications intervenues dans la structure familiale</i>	p. 212
B) La protection sociale au service de l'emploi et du marché du travail	p. 215
1. Les fondements théoriques et idéologiques de l'instrumentalisation de la protection sociale.....	p. 216
<i>a) La critique néoclassique d'une protection sociale jugée désincitative au travail</i>	p. 216
<i>b) La condamnation morale de la dépendance à l'assistance par la pensée néolibérale</i>	p. 222
2. Le rôle des organisations internationales et de l'UE dans l'adoption de politiques sociales actives.....	p. 225
<i>a) L'influence des grandes organisations internationales</i>	p. 225
<i>b) Le rôle de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne</i>	p. 229
CONCLUSION DU CHAPITRE 3	p. 236

CHAPITRE 4 : UN RISQUE DE GLISSEMENT GENERALISE VERS LE <i>WORKFARE</i> ANGLO-AMERICAIN	p. 237
INTRODUCTION DU CHAPITRE 4	p. 238
SECTION 1 : LA TRANSFORMATION DE LA NATURE ET DES FONCTIONS DE L'ÉTAT SOCIAL	p. 239
A) D'un État-providence moderne keynésien	p. 239
1. Les principes fondamentaux de l'État social « curatif » des Trente glorieuses.....	p. 240
<i>a) Les quatre piliers de l'État social « correctif »</i>	p. 240
<i>b) L'influence de la pensée keynésienne dans l'adoption d'une protection sociale développée</i>	p. 244
2. L'État social « réactif » de la période fordiste dans les faits.....	p. 249
<i>a) La démarchandisation de la force de travail</i>	p. 249
<i>b) Une protection sociale sécurisant les ressources en redistribuant les revenus</i>	p. 251
B) ...à un État-providence post-moderne néoschumpétérien	p. 252
1. Les caractéristiques essentielles de l'État social « préventif ».....	p. 253
<i>a) Retrait ou refondation de l'État social en Europe ?</i>	p. 253
<i>b) La fin de l'État social ?</i>	p. 257
2. L'État social « actif » de la période post-fordiste en pratique.....	p. 261
<i>a) La remarkchandisation de la force de travail</i>	p. 262
<i>b) Un mouvement de « libéralisation » de la protection sociale</i>	p. 265
SECTION 2 : LA DYNAMIQUE GLOBALE DE L'ACTIVATION DES SANS EMPLOI EN UNION EUROPEENNE DEPUIS LES ANNEES 1990 : DES DISPOSITIFS INCITATIFS AUX MESURES DISCIPLINAIRES	p. 268
A) De l'activation des dépenses à l'activation des allocataires	p. 269
1. L'activation des dépenses sociales : l'exemple des dépenses pour l'emploi... ..	p. 269
<i>a) L'augmentation de la part des dépenses actives dans la DPE</i>	p. 270
<i>b) La croissance du ratio dépenses actives/dépenses passives</i>	p. 274
2. L'activation des individus privés d'emploi bénéficiaires de prestations sociales.....	p. 278
<i>a) Les principaux dispositifs d'incitation au travail et leurs effets sur le retour à l'emploi</i>	p. 278
<i>b) Les mesures coercitives et leur impact sur le retour à l'emploi</i>	p. 282
B) L'accentuation des contraintes pesant sur les sans emploi et ses conséquences	p. 286
1. Une pression accrue sur les allocataires.....	p. 287
<i>a) Une aide au revenu davantage liée à l'adoption d'une démarche active d'accès/retour à l'emploi</i>	p. 288
<i>b) La contractualisation des rapports entre l'allocataire et les services sociaux ou de l'emploi</i>	p. 293
2. Les effets d'un renforcement des sanctions.....	p. 297
<i>a) Les sanctions prévues et les sanctions effectivement appliquées</i>	p. 298
<i>b) Glissement des SNPS vers un régime libéral et institution d'un workfare « à l'européenne »</i>	p. 305
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	p. 324

CONCLUSION DE LA PARTIE 2	p. 325
CONCLUSION GENERALE : UN BESOIN DE NOUVELLES REGULATIONS SOCIALES DANS UNE EUROPE ELARGIE	p. 329
1. L'ACTIVATION AU CŒUR DE LA NOUVELLE LOGIQUE FONCTIONNELLE DE LA PROTECTION SOCIALE	p. 331
1.1. À l'origine du changement de logique de la protection sociale : mondialisation et post-fordisme.....	p. 331
1.2. La réforme des systèmes de protection sociale européens : de la critique à leur instrumentalisation.....	p. 334
1.3. La réintégration des sans emploi sur le marché du travail : de l'activation au <i>workfare</i>	p. 338
1.3.1. <i>Des stratégies nationales de retour à l'emploi fondées sur une logique identique d'activation</i>	p. 338
1.3.2. <i>...dont la tendance générale met à jour la mise en œuvre croissante de mesures orientées vers une remise au travail contrainte des sans emploi</i>	p. 341
2. AVANTAGES ET INSUFFISANCES DES MESURES DE RETOUR A L'EMPLOI INSPIREES DU MODELE DU <i>WORKFARE</i>	p. 344
2.1. Les effets positifs du <i>workfare</i>	p. 344
2.2. Limites et dangers des politiques de <i>workfare</i>	p. 346
2.3. Une solution alternative au <i>workfare</i> : l'instauration d'une véritable Europe sociale.....	p. 349
2.3.1. <i>Plaidoyer pour les marchés transitionnels du travail comme moyen de mise en œuvre concrète de la flexicurité</i>	p. 350
2.3.2. <i>Un problème de taille à régler en priorité : la nécessité d'une harmonisation socio- fiscale européenne</i>	p. 353
LISTE DES TABLEAUX, ENCADRES, FIGURES ET GRAPHIQUES	p. 356
SIGLES ET ACRONYMES	p. 359
LEXIQUE	p. 360
BIBLIOGRAPHIE	p. 365
SITOGRAPHIE	p. 424
TABLE DES MATIERES	p. 425