

Mehdi ARRIGNON

Jeune chercheur en science politique
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, UMR PACTE

**La flexicurité et l'activation des politiques de l'emploi :
de nouveaux paradigmes pour l'Etat social ?**

*Flexiseguridad y activación de las políticas del empleo :
nuevos paradigmas del Estado social ?*

Documento de investigación
Fundación para el Diálogo Social



20 novembre 2010

Sommaire

Introduction.....	3
1. L'activation et la flexicurité dans leur contexte : les politiques de l'emploi face à la crise des Etats-Providence.	8
1.1 La progressive invention des politiques de l'emploi en France : Quelle cohérence ?	10
1.2 Changement de contexte : les « crises » de l'Etat-Providence	17
1.3 Le référentiel néolibéral face aux politiques de l'emploi : nouvelle représentation du travail, du chômage et de l'intervention publique.....	19
2. Usages politiques de l'activation et de la flexicurité.	26
2.1 L'incorporation progressive de l'activation dans les dispositifs de politiques publiques : 2001-2009.	28
2.2 L'activation dans les discours politiques	33
3. Les conséquences de l'activation et de la flexicurité sur l'Etat social.....	41
3.1 Premiers bilans de l'activation.....	42
3.2 Conséquences de l'activation sur les politiques publiques: une subversion des fondements philosophiques de l'Etat social ?	48
3.3 Mécanismes et pratiques du changement : les forums de politiques publiques.....	55
Conclusion.....	60

Introduction

Le 1^{er} juin 2009, un nouveau dispositif de politique publique a été créé en France : le Revenu de Solidarité Active (RSA)¹. Destiné à lutter contre la pauvreté et l'inactivité, le RSA entend inciter financièrement les personnes sans travail à reprendre un emploi en leur permettant de cumuler revenus salariaux et allocation sous certaines conditions. En octobre 2006 à Périgueux, Nicolas Sarkozy développait ce qui allait va être un des thèmes structurants de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2007 : une critique de l'« assistanat » assortie d'une valorisation morale du travail. « *Je ne veux pas que ceux qui ne veulent rien faire, que ceux qui ne veulent pas travailler vivent sur le dos de ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur* »².

Quel lien peut-il y avoir entre la création d'un nouveau dispositif public de lutte contre l'inactivité et un discours politique critique sur l'« assistanat » ? Peut-on considérer que la réforme du système de protection sociale français est la conséquence des critiques qui lui ont été adressées durant la campagne électorale ? Bien qu'originellement émise par l'association Emmaüs, puis reprise par une commission rattachée au Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille dans un rapport de 2005³, l'idée d'un revenu social « actif » n'est pas une invention spécifiquement française. La réflexion autour du concept d'« activation » déborde le cadre national en ceci qu'elle a été soutenue, dès la fin des années 1990, par plusieurs groupes de pensée et institutions, et en particulier par la Commission européenne. Ainsi en 1997, les « lignes directrices pour la croissance et l'emploi » nouvellement adoptées par la

¹ Voir la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Disponible en ligne sur :

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019860428&fastPos=1&fastReqId=715318721&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>>

² Discours de Nicolas Sarkozy à Périgueux, 12/10/06. Disponible en ligne sur le site de l'Union pour un Mouvement Populaire :

<http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/reunion_publicue_perigueux_12_octobre_2006>

³ HIRSCH, Martin. "Au possible nous sommes tenus" : rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. La documentation française, avril 2005, 116p. Disponible en ligne sur :

<<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000264/0000.pdf>>

Commission développaient une partie consacrée aux réformes des politiques de l'emploi sous le titre : « *Passer des mesures passives à des mesures actives* »⁴. Dix ans plus tard, la Commission faisait de l'activation l'une des principales « lignes directrices » de réforme pour la période 2008-2010 : « *Il est essentiel de redoubler d'efforts afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'intégrer les personnes en marge du marché du travail, par le biais notamment de politiques d'inclusion actives* »⁵. Outre la Commission européenne, plusieurs autres organismes ont développé l'idée d'activation dans les années 1990. C'est en particulier le cas de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, qui a promu des mesures d'activation des politiques de l'emploi dès le début des années 1990⁶.

Si le revenu de Solidarité *active* reprend un concept déjà utilisé et forgé par des acteurs institutionnels autour d'une phraséologie consensuelle – il est en effet difficile de s'opposer à des mesures plus « actives » et de prôner la « passivité » – il n'en reste pas moins que sa définition reste problématique – précisément du fait de la pluralité des sources d'inspiration et des pratiques étrangères d'activation. Appelée « *workfare* » aux Etats-Unis, « *welfare-to-work* » en Grande-Bretagne, « *aktivering* » au Danemark et parfois « aide au conditionnel » en France, l'activation est une notion complexe à définir parce qu'utilisée par les acteurs pour désigner des réalités différentes⁷. D'après BARBIER, deux expériences étrangères fondatrices ont abouti à l'édification de deux grands modèles-types d'activation : dans les pays scandinaves, les « politiques actives de l'emploi » correspondaient dans les années 1980 à un ensemble de politiques macro-économiques et sociales (soutien au revenu, éducation, formation, etc.) dans une démarche de politiques publiques très *englobante* ; aux Etats-Unis, le modèle de « *workfare* » a consisté lui en une logique plutôt *punitive*, imposant aux allocataires de minima sociaux des contraintes et des sanctions alourdies⁸.

⁴ Lignes directrices disponible en ligne sur le site de la commission européenne :

<http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/fr/papers/guide2.htm>

⁵ Voir la communication finale de la Commission, disponible en ligne sur :

<[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803\(01\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803(01):FIN:FR:PDF)>

⁶ En 1993, l'OCDE faisait déjà référence aux « politiques actives de l'emploi » dans sa revue *Perspectives de l'Emploi*. Se reporter à la liste de publications de l'OCDE, disponible en ligne sur :

<http://www.oecd.org/document/38/0,3343,fr_2649_33927_40776422_1_1_1_1,00.html>

⁷ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale. *La Vie des Idées* [En ligne]. 4 novembre 2008 [consulté le 15.12.08]. Disponible en ligne sur :

<<http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare-et-de-l.html>>

⁸ BARBIER, Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, pp. 189-192.

Les divergences entre modèles internationaux d'activation rendent-elles impossible toute tentative de définition commune ? BARBIER répond par la négative, en considérant que les différentes expériences d'activation ont en commun, *a minima*, une attention croissante des pouvoirs publics à l'effet des politiques sociales sur les mécanismes de marché⁹. Pour L'HORTY, l'activation désigne ainsi un mouvement général de réforme des mécanismes d'aide sociale et un redéploiement des dépenses publiques en faveur de l'emploi : « *Les nouvelles politiques utilisent les prélèvements et les transferts sociaux dans un sens jugé favorable à l'emploi. Il s'agit bien d'une activation du financement de la protection sociale* »¹⁰. Les politiques sociales « compensatrices »¹¹ étant dépeintes comme sinon contreproductives, du moins inefficaces pour traiter le problème du chômage, il conviendrait d'« activer » les dépenses d'assurance chômage et d'assistance afin qu'elles aient un effet bénéfique sur la marché de l'emploi : « *faire en sorte que l'assurance du risque chômage contribue à réduire celui-ci, en même temps qu'elle compense les conséquences financières pour les salariés au chômage* »¹². Activer, ce serait certes aider financièrement les personnes sans emploi, mais dans un cadre qui favoriserait toujours l'emploi.

Nous proposons de définir l'activation comme un processus incrémentiel de réforme des politiques sociales et de l'emploi visant à faire du retour à l'emploi l'objectif central du système de protection sociale. La dimension processuelle de l'activation doit être soulignée, dans la mesure où c'est la création et l'accumulation d'un ensemble nouveau de dispositifs qui modifie de manière progressive et incrémentale l'architecture générale des politiques publiques. Dans le cadre français, l'on est dès lors amené à se poser deux questions entremêlées : les réformes successives ont-elles suivi une tendance générale d'« activation » du système de protection sociale français ? Si tel était le cas, l'activation signifierait-t-elle un changement de cap des politiques sociales et de l'emploi en France ?

Les politiques de l'emploi pouvant être définies comme l'« *ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en améliorer le*

⁹ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. Op. cit.

¹⁰ L'HORTY, Yannick. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006, p.9.

¹¹ Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. *Aider au retour à l'emploi. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2005, p.7.

¹² Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. *Aider au retour à l'emploi. Rapport au Premier ministre*. Ibid.

*fonctionnement et à diminuer les déséquilibres qui peuvent y apparaître*¹³», à partir de quel niveau de réforme peut-on considérer qu'un système de politiques publiques a procédé à un changement de modèle ? Pour L'HORTY, « *on peut parler de nouvelles politiques de l'emploi dès lors qu'un ensemble cohérent de nouveaux dispositifs émerge, qui témoigne d'une nouvelle représentation de la nature et des causes du chômage*¹⁴. » Dans le cadre français, les dispositifs de soutien à l'emploi ont-ils connu des mutations importantes ces dernières années ? Si le critère devait être le nombre des réformes adoptées depuis le début des années 2000 en France, la réponse serait largement positive : citons à titre d'exemple le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE), le Plan d'Action Personnalisé (PAP) et la Prime Pour l'Emploi (PPE), qui ont tous trois été créés en 2001 ; le Contrat Nouvelle Embauche (CNE) en 2005 et le projet de Contrat Première Embauche (CPE) en 2006¹⁵ ; les règles concernant l'indemnisation et des obligations des demandeurs d'emploi ont été révisées plusieurs fois, en particulier en 2005 et en 2008 ; etc. Quantitativement, les réformes des politiques de l'emploi ont été nombreuses en ce court XXI^e siècle. Toutefois, la succession des réformes n'implique pas nécessairement un bouleversement qualitatif. A la suite des travaux classiques de JOBERT¹⁶, nous tenterons de répondre à l'hypothèse d'un changement de référentiel en nous demandant si les représentations du chômage et les présupposés théoriques sur le fonctionnement du marché du travail ont été remodelées à l'occasion des réformes successives. Proposer d'inciter financièrement les personnes sans emploi à reprendre un travail, n'est-ce pas modifier l'orientation des politiques publiques de l'emploi ? Considérer que les allocataires de minima sociaux s'installent dans leur statut parce qu'ils n'ont pas d'intérêt à en sortir, n'est-ce pas fonder son jugement sur une vision nouvelle de l'économie et du social ?

Notre hypothèse est que l'activation marque l'incorporation du référentiel néolibéral dans les politiques sociales et de l'emploi en France. Si le néolibéralisme peut être temporairement défini comme « *nouvel art de gouverner des sujets considérés comme des calculateurs intéressés* »¹⁷, alors nous nous demanderons dans quelle mesure l'activation des politiques sociales et de l'emploi est appuyée sur cette lecture nouvelle du comportement des agents sociaux et des mécanismes de gouvernement. Un éventuel

¹³ GAUTIE, Jérôme. *Les politiques de l'emploi*. Paris : Vuibert, 1993.

¹⁴ L'HORTY, Yannick. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006, p.6.

¹⁵ Les deux dispositifs ont depuis été supprimés.

¹⁶ JOBERT, Bruno (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

¹⁷ LAVAL, Christian. Penser le néolibéralisme. *Revue internationale des livres et des idées*, novembre-décembre 2007, pp.13-16.

changement de référentiel sera démontré si les dispositifs de politiques publiques et les discours politiques s'avèrent partager des inspirations théoriques et des représentations sociales à la fois nouvelles et cohérentes entre elles. Il conviendra d'étudier parallèlement les réformes des politiques de l'emploi mais aussi des politiques sociales, la théorie néolibérale du marché du travail préconisant une refonte générale du système de protection sociale pour améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi. Trois types d'indicateurs de l'emprise du néolibéralisme sur les politiques sociales et de l'emploi pourront être recherchés : une représentation rationnelle-utilitariste du comportement des chômeurs ; des discours sur le chômage faisant de *l'offre* le principal déterminant de l'équilibre sur le marché du travail ; des réformes de politiques publiques s'attaquant aux causes du chômage telles que définies par les théoriciens du néolibéralisme. Nous focaliserons notre étude sur la période 2001-2009, c'est-à-dire sur l'intervalle allant de l'année de création de la Prime Pour l'Emploi (PPE) à l'année de généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA). Ces deux dispositifs semblent en effet fonder leur mécanique de lutte contre le chômage sur un outil nouveau et commun : l'incitation financière des demandeurs d'emploi.

Afin de tester l'hypothèse d'un changement de cap des politiques sociales et de l'emploi, nous nous demanderons dans un premier temps s'il est possible de distinguer d'un côté ce qui serait une cohérence des politiques de l'emploi *traditionnelles*, et de l'autre côté ce qui serait une cohérence nouvelle des politiques de l'emploi *actives*. L'objectif de ce premier développement sera de dessiner les contours d'un modèle-type d'activation.

Le deuxième temps de notre travail sera celui de l'enquête de terrain. Nous préciserons tout d'abord les hypothèses, le protocole et le terrain d'enquête choisis. L'enjeu de cette deuxième partie sera de passer au prisme du modèle-type les discours et réformes des politiques sociales et de l'emploi en France, afin de voir si les caractéristiques archétypales de l'activation y sont décelables.

Si le mouvement vers l'activation semble effectivement avoir été suivi par les discours et dispositifs français, nous nous interrogerons sur les conséquences d'un tel changement de cap pour le système de protection sociale français et sur les raisons politiques pouvant expliquer une telle mutation.

1. L'activation et la flexicurité dans leur contexte : les politiques de l'emploi face à la crise des Etats-Providence

Introduction

Démontrer l'avènement de « nouvelles » politiques de l'emploi c'est montrer qu'un système d'action publique cohérent émerge autour de dispositifs nouveaux¹⁸. La cohérence entre des dispositifs pluriels doit se lire au travers des présupposés théoriques qui les unissent : de nouvelles politiques de l'emploi seraient assises sur une même représentation du chômage et de ses causes. Dans cette première partie de notre travail, nous allons nous demander en quoi l'activation constitue une nouvelle manière de concevoir les politiques de l'emploi. Pour ce faire, nous allons nous attacher dans un premier temps à caractériser ce qui serait un modèle des politiques de l'emploi « traditionnelles », telles qu'elles ont été progressivement construites au cours du XXe siècle. Nous verrons ensuite comment ce modèle est entré en crise, ce qui a ouvert des fenêtres d'opportunité pour l'avènement d'un nouveau référentiel. Nous proposerons enfin un retour théorique sur le nouveau référentiel, sa théorie du marché du travail et ses prescriptions de réformes des politiques publiques.

¹⁸ L'HORTY, Yannick. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006, p.6.

1.1 La progressive invention des politiques de l'emploi en France : Quelle cohérence ?

Derrière l'apparente incohérence des dispositifs hérités – traitement social du chômage, mesures ciblées, réduction du temps de travail, exonérations de cotisations patronales, soutien à la demande de travail, soutien à l'offre de travail, etc. – est-il possible de distinguer ce qui serait une tendance générale ou un point commun à l'ensemble des politiques de l'emploi développées au cours du XXe siècle ? C'est ce que nous allons voir dans un développement en deux temps : une analyse diachronique de l'histoire des politiques de l'emploi au cours du XXe siècle ; un retour théorique sur les constantes et les présupposés socio-économiques communs aux politiques de l'emploi et politiques sociales.

1.1.1 Des vagues d'invention et de réformes des politiques de l'emploi en France : un mouvement non linéaire

Même si le développement massif des aides à l'emploi ne prendra forme qu'à partir des années 1970, c'est au début du XXe siècle qu'émerge l'intervention publique.

1.1.1.1 Prémisses des politiques de l'emploi dans le premier XXe siècle

Les premières aides financières aux sans-emplois apparaissent en France dans la seconde moitié du XIXe siècle¹⁹. Elles sont alors mises en place par les organismes de charité, mais surtout par les mutuelles et les caisses d'assurance créées par les syndicats et coopératives ouvrières. A l'origine, la protection sociale est principalement destinée à pallier les interruptions de travail liées à la maladie, à l'accident, à la grève et à la vieillesse, et l'ensemble des effectifs n'est pas couvert : il faut avoir cotisé au préalable et être rattaché à une caisse et un syndicat. L'Etat va devoir intervenir en 1905 en décidant de verser une contribution aux caisses d'assurance : c'est la première intervention des pouvoirs publics en faveur de l'assurance chômage en France.

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale pose avec acuité le problème du recrutement efficace et massif de la main-d'œuvre²⁰. La crainte principale étant de voir s'arrêter les usines pour cause de pénurie de main-d'œuvre, le placement

¹⁹ BOUTAULT, Jacques. *L'assurance chômage en France*. Paris : PUF, 1999, p.17.

²⁰ Pour une socio-histoire des politiques de l'emploi en France depuis le début du XXe siècle, se reporter à CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent (dirs.). *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.

devient l'instrument rationalisé d'une mise en adéquation volontariste de l'offre à la demande de travail. En 1918, presque tous les départements ont créé un office départemental de placement.

L'après-guerre hérite d'une structure nationale et locale d'agences de placements, dont le rôle va se trouver progressivement modifié. A partir de 1926²¹, les offices de placement inaugurent une période de protectionnisme en privilégiant le placement de « *la main-d'œuvre nationale aux dépens de la main-d'œuvre étrangère. Et lorsque les effets du protectionnisme ouvrier se révéleront insuffisants, la question du renvoi des étrangers dans leurs pays d'origine se posera avec acuité* »²². En 1939, l'ensemble du maillage des offices départementaux et régionaux de placement est placé sous l'autorité directe du Ministère du Travail. L'étatisation atteindra son apogée sous le régime de Vichy, avec la création en 1943 du Commissariat général au Service obligatoire du travail (CGSTO), chargé « *de diriger toutes les mutations de la main-d'œuvre résultant soit des demandes des autorités occupantes, soit de l'aménagement de l'économie française* »²³.

A la Libération, VIET montre que le réseau d'agences de placement sera conforté par la nouvelle administration, mais que ses objectifs seront redéfinis : il ne s'agit plus de diriger de manière autoritaire la main-d'œuvre vers les usines nationales et allemandes pour soutenir les efforts militaires. En 1945, la nouvelle doctrine d'inspiration keynésienne propose de renverser la manière de concevoir les politiques de l'emploi, en proposant non plus de réguler l'offre de travail en fonction de son abondance ou de sa rareté conjoncturelles, mais plutôt d'assurer une demande suffisante pour les entreprises et l'économie nationale²⁴.

1.1.1.2 De la crainte des pénuries de main d'œuvre à la montée des problèmes d'emploi

Malgré l'adoption du paradigme keynésien par les dirigeants du GPRF, les premiers temps de la reconstruction marquent une certaine continuité dans la gestion de

²¹ La hausse du taux d'emploi de la main-d'œuvre nationale s'est en effet appuyée sur une loi du 11 août 1926, interdisant aux entreprises d'employer un étranger n'ayant pas de « carte d'identité d'étranger » réglementaire.

²² VIET, Vincent. Op. cit. p. 191.

²³ Centres d'Archives Contemporaines de Fontainebleau, 760130, article 3 : « Rôle, attributions et responsabilités des directeurs régionaux et départementaux », 5 juin 1943. Cité in VIET, Vincent. Op. cit., p. 182.

²⁴ Centres d'Archives Contemporaines de Fontainebleau, 920251, article 8 : rapport de J. Ribas sur l'amélioration du fonctionnement des services de main-d'œuvre. Cité in VIET, Vincent. Op. cit. (p. 198.)

la main-d'œuvre. Le premier Plan (1947-1950), dont l'objectif primordial est la reconstruction, exige ainsi une « utilisation à plein des richesses en hommes et en ressources naturelles.²⁵ » La fin des années 1960 marque un tournant. A partir de 1962 la situation de l'emploi se dégrade, avec une hausse importante de la population active due notamment à l'arrivée des jeunes du « baby boom » sur le marché du travail²⁶. Face à ces problèmes, est constitué en 1963 un Fonds national pour l'emploi (FNE) dans l'objectif de faire face aux conséquences spécifiques de l'arrivée des jeunes générations sur le marché de l'emploi. En 1967, une nouvelle institution est créée pour se substituer aux anciens services de main-d'œuvre : l'Agence Nationale Pour l'Emploi. La crainte des pouvoirs publics n'est plus la pénurie de main d'œuvre, mais au contraire le nombre croissant de demandeurs d'emplois²⁷.

1.1.1.3 Des années 1970 au début des années 1980 : mesures de soutien à l'emploi et changements d'orientations macroéconomiques

Le choc pétrolier de 1973 fait sentir ses effets économiques en France dès l'année suivante. L'économie française subit une récession au cours des années 1974 et 1975, qui se traduit par un quasi doublement du nombre des demandes d'emploi en fin de mois entre 1974 et 1976²⁸. Le remplacement de J. Chirac par R. Barre est interprété par l'opinion publique comme un aveu d'échec de la politique de relance, et le révélateur d'une crise économique profonde et durable. Les mesures préconisées par R. Barre opèrent un changement de cap radical de politique macro-économique : la priorité est donnée à la restauration de la valeur du Franc et à la compétitivité des produits nationaux.

La victoire de la gauche aux élections législatives et présidentielles de 1981 va marquer un nouveau revirement de la politique macro-économique : créations d'emplois publics²⁹, allègement de cotisations sociales dans certains secteurs (notamment textile), primes à la création d'emplois... Le soutien direct à la création d'emplois constitue une priorité, de même qu'un nouvel objectif affiché de « partage du travail » : outre les préretraites déjà utilisées par Raymond Barre et reconduites par le nouveau

²⁵ Commissariat Général au Plan. « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre pour le IV^e plan de développement économique et social », *Revue française du travail*, octobre-décembre 1961, p. 17.

²⁶ MARCHAND O., THELOT C. La montée du chômage. In LEVY-LEBOYER M., CASANOVA J.C. (dirs.), *Entre l'Etat et le marché*. Paris : Gallimard, 1991.

²⁷ DARES. *40 ans de politiques de l'emploi*. Paris : La documentation française, 1996, p.41.

²⁸ DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*. Op. cit.

²⁹ Entre 1981 et 1983, 107 000 emplois publics ont été créés dans les administrations nationales. Voir DARES. *40 ans de politiques de l'emploi*. Loc. cit.

gouvernement³⁰, c'est en 1983 l'abaissement de la retraite à 60 ans qui permet une réduction volontariste de la population active. La diminution de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures est censée favoriser les nouvelles embauches³¹.

1.1.1.4 Mesures ciblées et baisse du coût du travail comme nouveaux paradigmes

A partir de 1986, la priorité est donnée aux mesures ciblées sur des publics particuliers³². Les jeunes non qualifiés constituent une cible réitérée des mesures pour l'emploi de 1986 à nos jours. Au-delà des alternances politiques et des dispositifs spécifiques, une attention constante est portée à l'insertion des jeunes sur le marché du travail, dont les modalités prennent trois formes principales : encouragements financiers et réglementaires des entreprises à embaucher des jeunes, formation, création de « sas » entre le non emploi et l'emploi. Les chômeurs de longue durée sont eux aussi l'objet d'une attention particulière : stages de formation spécifiques, stages de réinsertion en alternance (1987-1989), Convention de conversion (1987-2001), etc. Dès 1992, ce sont tous les contrats à temps partiel qui seront partiellement exonérés de cotisations sociales³³. En 1993, le nouveau gouvernement d'Edouard Balladur généralise les exonérations de cotisations sociales pour l'ensemble des emplois rémunérés jusqu'à 1,2 fois le SMIC³⁴.

Les lois sur la réduction du temps de travail du gouvernement Jospin ont réalisé une synthèse originale de différentes mesures de politiques publiques de l'emploi déjà expérimentées auparavant – baisse du temps de travail et exonérations de charges sociales³⁵. La problématique du *coût du travail* telle que développée à partir des années 1990 n'a pas été remplacée par une autre, mais poursuivie et complétée par celle du partage du travail. C'est la méthode plus volontariste du nouveau gouvernement qui a marqué une rupture.

³⁰ Le nombre des préretraites est multiplié par trois entre 1980 à 1983. Voir DARES. *40 ans de politiques de l'emploi*. Op. cit., p. 30.

³¹ CETTE, G. *Quelques éléments d'évaluation des effets sur l'emploi de la réduction de la durée du travail induite par l'ordonnance de janvier 1982*. Paris : Banque de France, Direction Générale des études, Juin 1992.

³² Pour une présentation des politiques ciblées, voir HOLCBLAT, Norbert. *La politique de l'emploi en France*. Op. cit., p. 80.

³³ L'exonération n'est accordée que si les contrats à temps partiels se soldent par des embauches nouvelles ou sont justifiés par un accord avec le salarié.

³⁴ Loi quinquennale du 20 décembre 1993 sur « le travail, l'emploi et la formation professionnelle ».

³⁵ PELISSE, Jérôme. *Retour sur les 35 heures et ses ambivalences*. Op. cit., p. 23.

1.1.1.5 Les années 2000 : « l'activation », un changement de cap des Politiques Publiques de l'Emploi ?

En 2002, les partis conservateurs gagnent les élections législatives et présidentielle – victoire qu'ils réitérent en 2007. Les exonérations de charge sont une nouvelle fois renforcées, la rupture avec la période antérieure étant la suppression de la contrepartie de réorganisation du temps de travail pour les entrepreneurs³⁶. Au cours des années 2000 plusieurs dispositifs nouveaux (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, Prime Pour l'Emploi, Revenu de Solidarité Active) et textes législatifs sur les droits et devoirs des chômeurs³⁷ fleurissent, qui semblent modifier de manière substantielle les politiques publiques de l'emploi et les politiques d'assistance³⁸. Les études faisant le lien entre marché de l'emploi et politiques d'assistance se multiplient dans les années 2000, alors que les minima sociaux sont de plus en plus critiqués pour leur influence prétendument négative sur le marché du travail³⁹.

Le survol historique rapidement esquissé jusqu'ici a pu faire voir les balbutiements, les dynamiques d'apprentissages, les retours en arrière et les moments d'accélération des mécanismes de soutien à l'emploi. Après en avoir exposé de manière linéaire le développement apparemment désordonné, nous allons tenter de caractériser et de donner un sens général à ce développement historique des politiques de l'emploi.

³⁶ Les lois Aubry avaient conditionné les exonérations de charge au passage des entreprises aux 35 heures.

³⁷ Notamment la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 « relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi ».

³⁸ L'HORTY, Yannick. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006.

³⁹ L'analyse des débats sur le caractère prétendument « désincitatif » des minima sociaux face à l'emploi constituera le cœur de notre travail d'investigation. Pour une première présentation du débat sur les minima sociaux, voir LAROQUE Guy, SALANIE Bernard. Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et Statistique*, n° 331, 2000. Pour une réponse au précédent article, se reporter à STROBEL, Pierre. Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ? *Lien social et Politiques*, 2001, n° 46, pp. 163-173.

1.1.2 Statut du chômeur et Etat-Providence : une co-construction

Plusieurs travaux ont essayé de théoriser le mouvement historique des politiques de l'emploi dans le contexte des Etats-Providence, en tentant de mettre à jour sinon des lois, du moins de grandes tendances sociologiques et politiques derrière le développement des dispositifs, des indicateurs et des discours.

1.1.2.1 Le « chômage », objet construit originellement contre la catégorie traditionnelle de la « pauvreté »

D'après TOPALOV, la notion de « chômage » est tout sauf une notion universelle et intemporelle⁴⁰ : on ne peut pas parler de « chômeurs » au sens moderne du mot avant la fin du XIXe siècle. La construction du chômage comme image sociale a dû attendre le développement puis la transformation volontariste de la société industrielle : c'est l'action des réformateurs sociaux et le besoin de catégorisation des populations dans le cadre du développement de l'Etat social qui ont procédé à la construction du « chômage » en tant que réalité sociale. Comment qualifier cette réalité – autrement dit, comment peut-on définir les fondements originaux du chômage selon TOPALOV ? C'est en se distinguant de la notion traditionnelle de pauvreté que le « chômage » s'est défini⁴¹. Dans l'objectif de les catégoriser, les ingénieurs sociaux doivent avant tout définir *en creux* ce que *ne sont pas* les chômeurs : ce ne sont pas les « pauvres », , mais ce ne sont pas non plus l'ensemble des personnes sans emploi. Alfred Marshall formule en 1903 la distinction centrale, en distinguant le « chômage systématique » (*systematic unemployment*) du « chômage occasionnel » (*occasional unemployment.*) Le premier chômage est considéré, de manière habituelle au XIXe siècle, comme une maladie sociale touchant des individus ne pouvant pas ou ne voulant pas travailler. C'est le second chômage qui est nouveau, car décrit comme la conséquence néfaste d'un mauvais fonctionnement de l'économie dans son ensemble, de dysfonctionnements dans l'équilibre général. D'après TOPALOV, « *le 'chômage volontaire', notre chômage moderne, naîtrait ainsi de la généralisation forcée du rapport salarial stable, notre travail moderne.*⁴² »

⁴⁰ TOPALOV, Christian. *Naissance du chômeur*. Paris : Albin Michel, 1994, 626 p.

⁴¹ TOPALOV, op. cit. (pp. 15-16.)

⁴² TOPALOV, op. cit. (p. 19.)

1.1.2.2 Responsabilité collective et démarchandisation

S'appuyant sur les travaux de François EWALD et prenant exemple sur les accidents du travail, Jean-Michel BONVIN et Eric MOACHON⁴³ montrent que c'est en déconstruisant la responsabilité individuelle et en lui substituant la notion de responsabilité sociale qu'ont pu se construire les Etats-Providence⁴⁴. Le théoricien de l'Etat-Providence Gøsta ESPING-ANDERSEN caractérise les systèmes d'Etats-Providence en fonction de leur degré de « démarchandisation ». La démarchandisation sanctionne la distance existant entre un système national de protection sociale et le système de marché : plus l'Etat-Providence a réussi à sortir l'assurance des risques sociaux du régime du marché, plus il est démarchandisé⁴⁵. Economiquement, la rupture avec les principes libéraux est rendue possible par la théorie keynésienne. L'économie keynésienne va progressivement relativiser la notion d'équilibre naturel de l'économie, en montrant qu'il peut exister un équilibre durable de sous-emploi, dû à une insuffisance de la demande globale et à une contraction conséquente de l'activité productive et de l'embauche. Pour Keynes, le chômage peut être non volontaire et persistant⁴⁶. Cette manière de décrire le chômage va procéder de la construction d'un « risque social » nouveau, qu'une institution collective doit prendre en charge – l'Etat-Providence.

⁴³ BONVIN Jean-Michel, MOACHON Eric. L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.

⁴⁴ BONVIN Jean-Michel, MOACHON Eric. L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. Op. cit. pp. 64-65.

⁴⁵ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

⁴⁶ KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London : Macmillan, 1936.

1.2 **Changement de contexte : les « crises » de l'Etat-Providence**

La décennie 1970 a été le berceau d'un changement profond de contexte social, économique et idéologique, la « crise » des Etats-Providence justifiant un ensemble de réformes des politiques publiques et en particulier des politiques de l'emploi.

1.2.1 **Les crises de l'Etat-Providence**

D'après ROSANVALLON⁴⁷, la crise de l'Etat-Providence recouvre trois facettes successives et cumulatives : crise d'efficacité, crise financière et crise de légitimité. Lorsque l'Etat n'arrive plus à améliorer la situation économique (crise d'efficacité), ses dépenses tendent à croître plus vite que ses ressources fiscales (crise financière) et la population interroge la légitimité de niveaux élevés de prélèvements obligatoires et d'intervention publique (crise de légitimité.) Au-delà de la France, les Etats occidentaux commencent à remettre en question l'efficacité des solutions keynésiennes pour gouverner une économie moderne. Ainsi, d'après Emilio ALVARADO PEREZ, « *l'Etat-Providence s'appuie sur une doctrine économique (le keynésianisme) pensée à l'origine pour un cadre strictement national qui a aujourd'hui été dépassé aussi bien économiquement que politiquement.*⁴⁸ »

Les discours protéiformes sur les crises de l'Etat-Providence se traduisent chez les élites politiques françaises par un changement de référentiel (JOBERT, THERET⁴⁹). Annonçant le titre de l'ouvrage publié quelques années plus tard par Michel CROZIER, les élites politiques en appellent à un « Etat moderne, Etat modeste⁵⁰ ». La confiance doit retourner aux marchés, à l'initiative privée, et à la limitation des ambitions de l'Etat.

Nous proposons d'envisager la « crise » des Etats-Providence non pas comme un état de fait naturel face auquel s'exprimeraient des critiques objectives, mais plutôt comme un discours participant de la construction d'imageries et de réalités sociales. Des théories critiques sur la « crise » des Etats-Providence font ainsi valoir la réussite

⁴⁷ ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Le Seuil, 1981, 212 p.

⁴⁸ ALVARADO PÉREZ, Emilio. *Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa*. Madrid : Tecnos, 1998, p.27.

⁴⁹ JOBERT Bruno, THERET Bruno. France : la consécration républicaine du néolibéralisme. In Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

⁵⁰ CROZIER, Michel. *Etat moderne, Etat modeste*. Paris : Fayard, 1998.

préalable des discours et représentations libérales sur les évènements traditionnellement dépeints comme déclencheurs de la faillite des Etats sociaux⁵¹.

1.2.2 La crise comme fenêtre d'opportunité

Pour le politiste Claude GILBERT⁵², la « crise » – qu'elle soit économique, industrielle ou sanitaire – est une situation au cours de laquelle les acteurs sortent de leur périmètre d'intervention habituel, les rôles devenant flous et équivoques. Les situations de crise ouvrent des « fenêtres d'opportunité » (KINGDON⁵³) pour les acteurs et institutions minoritaires ou en tout cas dominées dans la situation antérieure. Selon KUHN, les changements de paradigme se produisent durant les périodes où coexistent au moins deux modèles : les deux systèmes existent pendant un certain temps, jusqu'au passage collectif de l'ancien paradigme au nouveau. Les travaux classiques sur le « tournant néolibéral »⁵⁴ ont montré que la France a expérimenté à partir de la fin des années 1970 ce que JOBERT appelle un « changement de référentiel ».

Au-delà des différentes manières de concevoir « paradigme » et « référentiel », les chercheurs s'accordent sur un constat : un changement important de philosophie semble se réaliser chez les élites au tournant des années 1980 et 1990. D'après STROBEL⁵⁵, c'est une conception néolibérale de l'économie qui va pénétrer les forums de politiques publiques à partir des années 1980, et diffuser ainsi des propositions de réforme des politiques publiques en accord avec ces théories.

⁵¹ ARNSPERGER, Christian. L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. In VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, pp. 296-297.

⁵² GILBERT, Claude. La fabrique de Risques. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. CXIV, 2003, pp. 55-72.

⁵³ KINGDON, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York : HarperCollins College Publishers, 1995 (2e édition.)

⁵⁴ JOBERT, Bruno (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

⁵⁵ STROBEL, Pierre. Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ? *Lien social et Politiques*, 2001, n° 46, pp. 163-173.

1.3 Le référentiel néolibéral face aux politiques de l'emploi : nouvelle représentation du travail, du chômage et de l'intervention publique

Quelles sont les conséquences du changement de référentiel pour les politiques de l'emploi ? Pour STROBEL, c'est une nouvelle conception du marché du travail qui s'affirme⁵⁶.

1.3.1 Décisions individuelles et équilibres macro-économiques : une théorie économique et sociale générale

Un des principaux initiateurs du renouveau de l'analyse néoclassique au sein de l'école de Chicago, Gary BECKER, a tenté d'offrir une théorie générale du comportement humain⁵⁷ qui permette d'expliquer et donc de prédire l'ensemble des décisions individuelles en fonction de déterminants simples. Le présupposé de base de BECKER et des économistes néoclassiques est fondé sur la rationalité de l'ensemble des acteurs : l'*homo œconomicus* est un individu rationnel. Ainsi, BECKER théorise en une phrase le comportement humain : « *tout comportement humain peut être conçu comme mettant en jeu des participants qui maximisent leur utilité à partir d'un ensemble stable de préférences*⁵⁸ ». D'un point de vue social ou macroéconomique, ce raisonnement conduit à faire du collectif la somme des actions individuelles. Le raisonnement néoclassique –marginaliste, ou néolibéral, selon les acceptions – rejoint la définition libérale classique de la société au XIXe siècle : pour BENTHAM, «*The community is a fictitious body, composed of the individual persons who are considered as constituting as it were its members. The interest of the community then is, what is it ? — the sum of the interests of the several members who compose it* »⁵⁹.

⁵⁶ STROBEL, Pierre. Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ? Loc. cit.

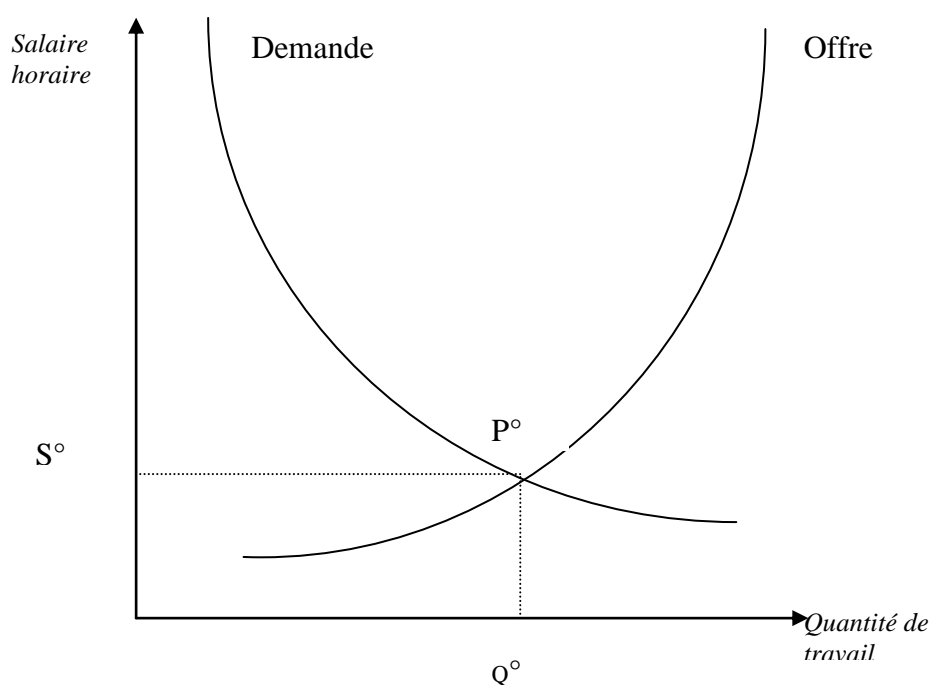
⁵⁷ BECKER, Gary. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago : The University of Chicago Press, 1976.

⁵⁸ BECKER, Gary. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago : The University of Chicago Press, 1976.

⁵⁹ BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Londres et New York : Methuen, 1970 (1ère édition : 1823).

1.3.1.1 La mise en relation des acteurs économiques et l'équilibre macro-économique

L'économie néoclassique a développé un modèle simple pour comprendre le marché du travail⁶⁰. Raisonnant en termes de demande et d'offre, comme pour tout marché, la théorie s'intéresse aux mécanismes par lesquels se déterminent à la fois la quantité de travail et le salaire que des offreurs et des demandeurs sont prêts à échanger sur le marché. Comment se fixe un niveau de salaire et de quantité de travail qui satisfasse à la fois offreurs et demandeurs d'après les néoclassiques ? Par la mise en relation des courbes d'offre et de demande de travail.

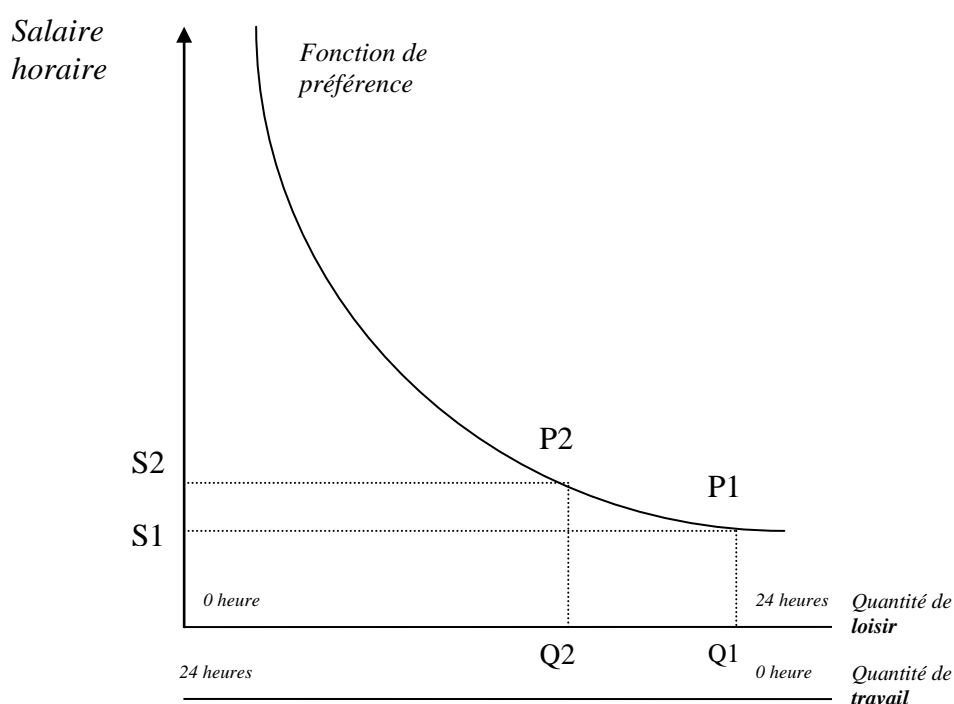


Les demandeurs (entreprises) sont peu disposés à demander du travail si le salaire exigé par le travailleur est élevé. Au fur et à mesure que le niveau de salaire demandé diminue, les entreprises sont disposées à acheter beaucoup plus d'heures de travail. Inversement, les travailleurs potentiels sont peu enclins à offrir leur main-d'œuvre pour un faible niveau de salaire. Par contre, si le salaire augmente, ils seront disposés à offrir davantage de quantité de travail. Le point d'équilibre P° est le niveau de salaire pour lequel une entreprise et un travailleur sont prêts à s'entendre pour échanger une quantité donnée de travail (Q°) et un salaire horaire donné (S°).

⁶⁰ Pour une introduction à la conception néoclassique du marché du travail, voir MCCONNELL Campbell R., BRUE Stanley L., MACPHERSON David A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.

1.3.1.2 Centrage sur l'offre de travail : une explication du comportement des travailleurs

Les marginalistes opposent *loisir* et *travail*, le premier étant conçu comme une utilité (chacun apprécie et aimerait avoir davantage de loisir) et le second comme une désutilité (le travail exige du temps et de l'énergie.) Comment un travailleur potentiel arbitre-t-il entre le travail et le non-travail ? En comparant la valeur de chacun des deux *biens* suivants : la *rémunération* apportée par le travail, et le *loisir* apporté par le non-travail.

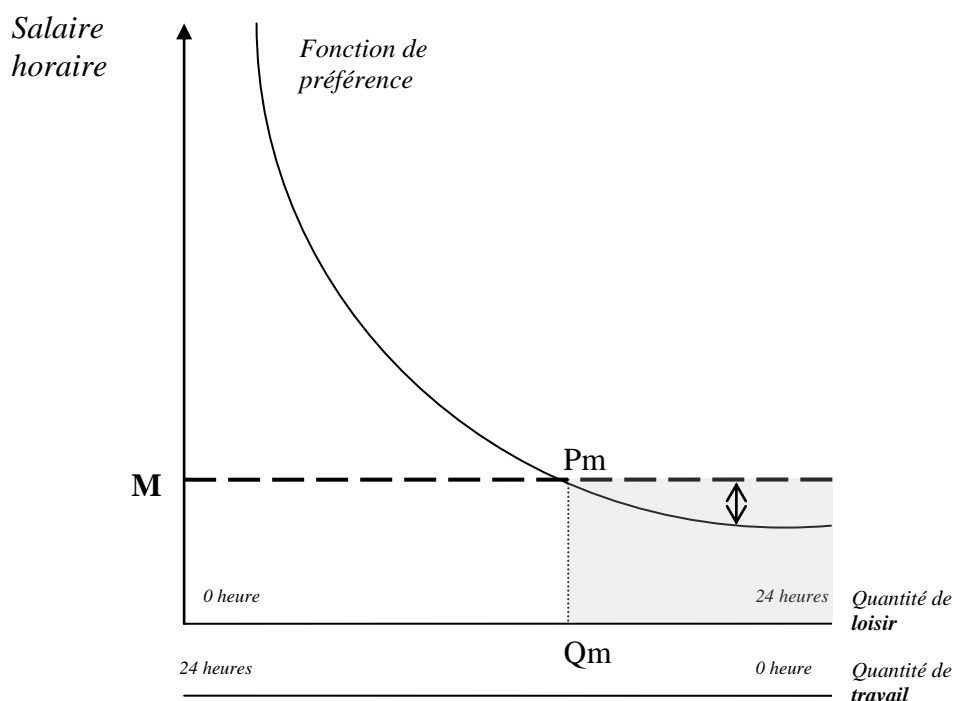


En réalisant deux échelles sur l'axe des abscisses, MCCONELL⁶¹ entend préciser que le travail et le loisir sont deux données antagoniques, et que l'arbitrage se fait bien entre salaire et loisir. Dans le modèle, chacun dispose d'une journée de 24 heures qu'il peut partager comme il l'entend, entre travail et loisir. Prenons un exemple : pour un salaire horaire de 10 €, je ne suis prêt à travailler que 2 heures – et donc à garder 22 heures de loisir. Par contre, si le salaire horaire est de 70 €, je suis prêt à travailler 10 heures – et ne consacrer que 14 heures au loisir. La fonction de préférence est subjective, chacun valorisant différemment le travail et le loisir.

⁶¹ MCCONNELL Campbell R., BRUE Stanley L., MACPHERSON David A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.

1.3.1.3 Minima sociaux, intervention publique et équilibres macro-économiques

Le modèle micro-économique explique le choix des acteurs dans un modèle de marché régi par une concurrence pure et parfaite, où n'existent pas d'interférences. Pour les économistes marginalistes, les minima sociaux sont des interférences qui empêchent le bon équilibre entre offre et demande de travail. Pourquoi ? Parce que d'après les marginalistes, les minima sociaux confèrent au loisir une rémunération.



Si l'on reprend le schéma précédent et que l'on matérialise par une ligne droite un minimum social quelconque (M), l'intervention des pouvoirs publics permet de délivrer un revenu minimum aux personnes travaillant peu ou pas. Elle interfère donc dans le choix individuel entre loisir et revenu, puisque depuis 24 heures de loisir jusqu'à Q_m heures de loisir, un revenu de transfert est perçu si l'on ne travaille pas. La « trappe à chômage » est matérialisée par la zone grise : jusqu'à un certain niveau de salaire, il ne sert à rien de travailler puisqu'un revenu est perçu sans échange de travail nécessaire. En guise de conclusion au raisonnement marginaliste, on peut dire que le chômage durable est dû soit à l'intervention publique soit au choix rationnel des individus de ne pas travailler.

1.3.2 Implications de la théorie néolibérale pour les politiques publiques : les sources philosophiques de l'activation

Si Gary BECKER a posé les jalons d'une ontologie rationnelle et utilitariste de l'Homme, le monétariste Milton FRIEDMAN va retranscrire ce cadre conceptuel dans une théorie générale du chômage et des politiques publiques de l'emploi.

1.3.2.1 Les trois chômages selon FRIEDMAN

FRIEDMAN va théoriser trois types de chômage en fonction des différentes imperfections potentielles du marché du travail⁶²: le chômage frictionnel, le chômage conjoncturel et le chômage structurel. Le *chômage frictionnel* est lié à une latence temporaire de la rencontre entre offre et demande de travail. Le deuxième chômage défini par FRIEDMAN est le *chômage conjoncturel*. Il s'agit du chômage bien connu des keynésiens, à savoir celui résultant d'une contraction de l'activité due à une insuffisance de la demande globale. Le dernier chômage défini par FRIEDMAN est le *chômage structurel* ou *naturel*. Si les deux précédents types de chômage avaient déjà été théorisés auparavant, la paternité de la notion de chômage structurel peut être attribuée à FRIEDMAN⁶³. Le chômage structurel recouvre un déséquilibre persistant entre offre et demande de travail dû à la situation du marché de l'emploi dans une économie particulière. On peut expliquer simplement ce type de chômage en le ramenant à *tout ce qui empêche ou ralentit la réalisation d'un équilibre optimal sur le marché du travail*. La réglementation sur les procédures d'embauche et de licenciement, l'existence d'un salaire minimum ou de minima sociaux, la présence de syndicats revendicatifs, etc. sont autant de facteurs qui empêchent, d'après FRIEDMAN, que l'offre et la rencontre de travail se rencontrent de manière libre et non faussée sur le marché.

⁶² FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. *The American Economic Review*, 1968, n°58.

⁶³ Un débat existe quant à la paternité réelle de la notion, Edmund PHELPS ayant commencé de travailler sur le concept à la fin des années 1960 lui aussi.

Conclusion

Le développement historique des politiques de l'emploi au XXe siècle s'est fondé sur une série de présupposés et de compromis sociaux : le débat sur les causes individuelles de la pauvreté et du chômage devait être dépassé par la notion de risque et de responsabilité collective ; l'assurance face aux risques sociaux devait être prise en charge par les mécanismes de solidarité ; le système d'assurance sociale devait permettre l'émancipation des individus des seuls mécanismes du marché. Ce « *compromis socio-politique fondateur de l'Etat-Providence* »⁶⁴ a subi une série de critiques et de crises au tournant des années 1970 : crise financière liée à l'accélération du montant des dépenses et à l'assèchement des ressources fiscales ; crise d'efficacité imputable selon certains à l'échec des solutions keynésiennes dans une économie mondialisée ; crise de légitimité de l'Etat dans son ambition de réguler la vie économique et sociale⁶⁵.

Les critiques protéiformes de l'Etat-Providence ont été, sinon inventées, du moins relayées et encouragées par les tenants du libéralisme économique, qui y ont vu une fenêtre d'opportunité pour la mise en avant d'un nouveau modèle. Le nouveau référentiel néolibéral⁶⁶ a ainsi défini un modèle socio-économique promouvant à la fois le retour du marché au centre des mécanismes de protection sociale ainsi que de nouvelles modélisations et représentations du comportement des agents sociaux. Dans le cas de la lutte contre le chômage, FRIEDMAN a prescrit une réforme générale du marché du travail⁶⁷ : l'*activation* devrait permettre de flexibiliser le marché du travail, lutter contre les problèmes structurels que représentent les revenus de transfert et modifier le comportement des chômeurs en les incitant davantage à reprendre un emploi.

Le référentiel néolibéral s'est-il imposé dans les politiques publiques de l'emploi en France ? Tester cette hypothèse exige à la fois de montrer qu'il existait une cohérence dans les politiques de l'emploi précédentes – ce que nous avons fait dans cette première partie – et qu'on peut découvrir une cohérence nouvelle dans les politiques plus récentes – ce que nous allons discuter dans une deuxième partie. Si nous

⁶⁴ CASSIERS Isabelle, LEBEAU Etienne. De l'Etat Providence à l'Etat social actif. Quels changements de régulation sous-jacents ? In VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, pp. 94.

⁶⁵ ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Op. cit.

⁶⁶ JOBERT Bruno. *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

⁶⁷ FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. Op. cit.

arrivons à montrer que les présupposés théoriques, les raisonnements économiques et les prescriptions politiques du néolibéralisme sont présents dans l'« activation » des politiques de l'emploi en France – de manière manifeste ou sous-jacente –, alors nous pourrions en conclure au changement de référentiel.

2. Usages politiques de l'activation et de la flexicurité

Introduction

Notre hypothèse est que la théorie de la trappe à chômage se retrouve aujourd'hui en filigrane dans un nombre croissant de dispositifs de politiques de l'emploi et de discours politiques. La pénétration de la théorie néolibérale du marché du travail sera démontrée si ses trois composantes principales s'avèrent présentes sur notre terrain d'enquête : une représentation rationnelle-utilitariste du comportement des chômeurs ; des discours sur le travail et le chômage faisant de *l'offre* le principal déterminant des équilibres économiques ; des réformes de politiques publiques visant à s'attaquer aux causes frictionnelles et structurelles du chômage telles que définies par FRIEDMAN.

Notre terrain d'enquête sera composé à la fois de discours politiques et de dispositifs de politiques publiques. Concernant les discours, nous étudierons les représentations du travail et du chômage dans les discours des candidats à l'élection présidentielle de 2007. L'étude se fondera alors sur une analyse quantitative des discours et sur une analyse statistique des champs lexicaux. Le corpus, composé de 239 discours, et le logiciel statistique utilisés sont ceux mis en ligne par Jean VERONIS sur le site de l'université de Provence⁶⁸. Les dispositifs de politiques publiques étudiés seront au nombre de quatre : le « Projet d'Action Personnalisé », le « Plan d'Aide au Retour à l'Emploi », la « Prime Pour l'Emploi » et le « Revenu de Solidarité Active ». Deux lois seront également étudiées : la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; la loi du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs.

⁶⁸ <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/>

2.1 L'incorporation progressive de l'activation dans les dispositifs de politiques publiques : 2001-2009

Dès 1986, le régime des activités réduites permet à un chômeur indemnisé de cumuler partiellement un revenu d'activité et une fraction de son allocation : on peut considérer qu'il s'agit d'une prémisses d'activation. Des mécanismes complémentaires d'activation verront le jour plus tard, notamment au cours des années 2000.

2.1.1 L'activation face au « chômage frictionnel » : le PAP-PARE de 2001

La théorie du chômage frictionnel va être celle qui va provoquer le plus rapidement des réformes du système d'assurance chômage. La nécessité de requalifier les mains-d'œuvre touchées par la désindustrialisation a en effet commencé d'attirer l'attention des politiques dès les années 1970 et le début du retournement de conjoncture. Les politiques de formation ont dès lors été conçues comme un moyen d'améliorer l'employabilité des publics « les plus éloignés de l'emploi ».

Dans les années 2000, la nouveauté de l'activation réside dans la généralisation de la réflexion et de la notion d'« employabilité » à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Plutôt que de voir la reconversion comme une aide à destination d'individus particulièrement éloignés de l'emploi, le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) construit un dispositif général dans lequel chaque demandeur d'emploi est censé devenir acteur de sa recherche d'emploi et responsable de son employabilité. L'assurance chômage est moins dépeinte comme un « droit » couvrant des risques sociaux que comme une période exigeante pour l'individu, qui a l'obligation de veiller activement à son employabilité. Le PAP-PARE fait du chômage frictionnel et de l'« employabilité » des demandeurs d'emploi une des causes apparemment centrales du chômage. Pourtant le CERC est assez critique quant à l'effectivité du suivi et de l'aide personnalisées, notamment du fait des moyens insuffisants pour les mettre en œuvre⁶⁹.

2.1.2 L'incitation financière contre le « chômage structurel » : La Prime Pour l'Emploi de 2001

Plus que le volet d'accompagnement personnalisé, c'est le volet *incitatif monétaire* qui incarne la principale rupture au cours de l'année 2001. Au PAP-PARE est

⁶⁹ CERC. *Aider au retour à l'emploi*. Op. cit, p. 42.

en effet accolé un nouveau dispositif législatif destiné à inciter davantage les personnes sans emploi à reprendre un travail : la Prime Pour l'Emploi (PPE). La LOI n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi débute ainsi : « *Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, il est institué un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi, au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France* »⁷⁰. Le montant de la ristourne ou du « chèque » fiscal institués par la Prime Pour l'Emploi est proportionnel et calculé en pourcentage du salaire : il correspond à 2,2% des revenus si ces derniers sont inférieurs à 68 583 Francs. La dernière loi réformant la PPE date du 4 août 2008⁷¹. La Prime Pour l'Emploi existe donc toujours, et ses barèmes ont été relevés chaque année depuis sa création.

2.1.3 La loi de cohésion sociale de 2005 : incitations et sanctions

Le décret d'application de la loi de cohésion sociale de 2005 crée une « prime de retour à l'emploi » pour les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un travail. Cette « *prime de retour à l'emploi de 1000 Euros, à la charge de l'Etat* » est versée aux personnes qui bénéficient d'une allocation de solidarité, qui « *ont été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant une durée minimale de 12 mois* » et « *créent ou reprennent une entreprise ou concluent un contrat de travail* »⁷².

Dans son principe comme dans ses conditions d'octroi, la loi de cohésion sociale de 2005 imagine et dépeint les allocataires de minima sociaux au chômage comme des *homo æconomicus*, éloignés du travail à cause de l'insuffisant bénéfice pécuniaire qu'il procure, et tentés de délaisser leur poste dès que les gains financiers escomptés sont réalisés. D'un côté l'incitation, de l'autre le contrôle : la loi de cohésion sociale 2005 accroît le contrôle sur les demandeurs d'emploi. Une nouveauté de la « loi Borloo » réside ainsi dans la gradation des sanctions sur les chômeurs insuffisamment coopératifs et dans le fait qu'elles soient plus faciles à prendre. Ainsi c'est le Préfet qui

⁷⁰ Disponible en ligne sur :

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000768791&fastPos=1&fastReqId=1864504392&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>>

⁷¹ Texte législatif disponible en ligne sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=C39FD4E4ACD462DD9A6DE5AE49461AED.tpdjo06v_1?cidTexte=JORFTEXT000019283050&idArticle=LEGIARTI000019284945&dateTexte=20080806>

⁷² Décret d'application n°2005-1054 du 29 août 2005. Disponible en ligne sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B5211E006A51CC9AE63F61BE5A5AF401.tpdjo04v_2?cidTexte=JORFTEXT000000262424&categorieLien=id>

« se prononce sur le maintien de la décision de suspension ou de réduction »⁷³, sans que la consultation d'une commission représentant le demandeur d'emploi et les services publics de l'emploi soit nécessaire. L'article L.351-17 du Code du travail⁷⁴ stipule dorénavant que le refus d'une proposition convenable d'emploi ou une insuffisante recherche d'emploi entraîne : s'il s'agit de la première fois, une réduction de 20% du revenu de remplacement pendant deux à six mois ; en cas de « récidive » – notion nouvelle dans le Code du travail – une réduction de 50% à 100% pendant deux à six mois. La baisse des « avantages » du chômage a pris la forme d'une double hausse des coûts : le contrôle accru a exercé une pression augmentée sur les demandeurs d'emplois, aboutissant dès lors à une hausse des coûts financiers (suspension éventuelle des revenus de remplacement) et non financiers (exigences accrues, pression morale, etc.) du non-emploi.

2.1.4 Loi du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs

La loi du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs apporte des éléments complémentaires d'incitation et de coercition censés hâter le retour à l'emploi. La principale nouveauté de la loi de 2008 est l'invention de la notion d'« offre raisonnable d'emploi. » Auparavant, le législateur précisait que « l'offre convenable d'emploi » pour les chômeurs devait être « compatible avec leur spécialité ou leur formation, leurs possibilités de mobilité géographique [...] et rétribuée à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région »⁷⁵. La loi adoptée le 1er août 2008⁷⁶ tend à contrôler plus intimement l'effectivité de la recherche d'emploi, et étend les circonstances pour lesquelles il peut être fait obligation aux chômeurs d'accepter une offre d'emploi donnée. La loi modifie ainsi substantiellement le Code du Travail, et notamment la Cinquième partie, livre IV, Titre Ier, consacrée aux « droits et obligations du demandeur

⁷³ Article L351-18.

⁷⁴ Disponible en ligne sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=B5211E006A51CC9AE63F61BE5A5AF401.tp djo04v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006170133&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20060406>

⁷⁵ Article L. 351-5 du Code du travail, en vigueur avant le 1^{er} août 2008.

⁷⁶ Loi n°2008-758 du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs. Disponible en ligne sur :

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277859&dateTexte=>>

d'emploi »⁷⁷. Afin de ne pas voir supprimés ses droits au chômage, le demandeur d'emploi a l'obligation de prouver qu'il a bien a entrepris des actions *positives*⁷⁸ et réitérées de recherche : la charge de la preuve lui incombe.

Pas moins de huit cas de figures sont envisagés qui justifient la suspension des droits du demandeur d'emploi. Les actes positifs et répétés sont sujet à l'appréciation du guichetier, étant donné qu'ils ne sont pas définis clairement par la loi. Les conditions dessinent un *système de contraintes*, qui encadre le demandeur d'emploi de manière stricte et rigoureuse, en limitant à la fois ses marges de manœuvre dans la construction de son projet professionnel, ses prétentions et possibilités de report de la reprise d'emploi, et enfin son « confort » au sein du statut de chômeur.

2.1.5 Le Revenu de Solidarité Active : continuation et conclusion du processus d'activation

Le Revenu de Solidarité Active, entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, marque l'accomplissement du mouvement d'activation des politiques sociales et de l'emploi débuté au début des années 2000. Quel changement le RSA apporte-t-il par rapport au Revenu Minimum d'Insertion et à l'Allocation de Parent Isolé qu'il remplace ? La principale différence tient au fait que les allocataires du RSA reprenant un emploi pourront cumuler le revenu social avec leur salaire, jusqu'à un certain niveau de revenus – alors que la reprise d'un emploi se traduisait antérieurement par la sortie du RMI et de l'API. Le mécanisme du RSA fonctionne de telle manière que tout foyer qui dispose de ressources inférieures à un certain niveau « garanti » a droit au RSA. Le RSA est donc un minimum social pour les personnes sans travail, mais aussi un revenu complémentaire pour les personnes travaillant pour un faible niveau de salaire.

La création du nouveau dispositif est justifiée par l'inefficacité du système hérité des minima sociaux. Les dispositifs existants semblent insuffisants ou inefficaces pour réduire la pauvreté et la précarité des travailleurs pauvres. La solution à ce problème est clairement définie par une lettre de mission⁷⁹ : la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté doit s'appuyer sur une revalorisation des bénéfices de la reprise d'emploi

⁷⁷ Partie du Code du travail Disponible en ligne sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=4B2006D80C846C1C23D7A0F32410E5F0.tpdjo06v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006145418&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20090303>

⁷⁸ La loi ne définit malheureusement pas ce que sont des « actes positifs », ni à l'inverse ce qui serait des « actes négatifs » de recherche d'emploi.

⁷⁹ Cité in Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active. Op. cit. p. 10.

par rapport au « maintien dans l'assistance ». Le travail est défini comme le moyen central de sortir de la pauvreté. Le RSA conforte les présupposés théoriques d'une activation sur le modèle néolibéral, en ceci qu'il considère que le chômage, *structurel*, est causé par l'interférence des minima sociaux sur le marché du travail.

Conséquence et conclusion d'un processus initié en 2001, le RSA marque l'achèvement de l'activation des politiques sociales et de l'emploi françaises. Peut-on déceler des arguments néolibéraux dans le discours politique sur les minima sociaux ? C'est ce que nous proposons de voir en étudiant les discours des candidats à l'élection présidentielle de 2007.

2.2 L'activation dans les discours politiques

Nous faisons l'hypothèse que l'activation a réalisé une percée significative dans le vocabulaire politique français, décelable dans les discours des candidats à la dernière campagne présidentielle de 2007.

2.2.1 Une approche quantitative : présence du « travail » dans les discours

Quel rapport les candidats à l'élection présidentielle de 2007 ont-ils avec le travail ? En valeur brute, le candidat qui a le plus fait référence au travail dans le campagne électorale de 2006-2007 est sans conteste Nicolas Sarkozy : dans l'ensemble de ses discours, le terme « travail » apparaît 844 fois⁸⁰. Viennent ensuite Arlette Laguiller avec 355 fréquences absolues, Ségolène Royal avec 320 mentions puis François Bayrou avec 232 mentions.

Recherche : travail

Nom	Discours	Fabs	Frel
Arlette Laguiller	26/26	355	281
Nicolas Sarkozy	60/63	844	230
Ségolène Royal	36/42	320	192
Marie-George Buffet	9/16	57	169
Jean-Marie Le Pen	19/27	136	141
Dominique Voynet	9/12	44	122
François Bayrou	37/43	232	90

Discours = Nombre de discours qui contiennent la forme cherchées / nombre total de discours

Fabs = Fréquences absolues

Frel = Fréquences relatives pour 100000 mots

Source : Base de données et logiciel de lexicométrie de l'Université de Provence. Op. Cit. Recherche « travail. »

Champ lexical très utilisé par les candidats – aucun s'abstient d'y faire mention – le travail a de plus en plus structuré le débat politique au cours de la campagne présidentielle. En septembre 2006, seules 38 références y étaient faites sur 10 discours – soit une fréquence relative de 95/100 000 mots. En avril 2007 – le mois avant l'élection – 536 références y étaient faites, soit une fréquence relative de 185/100 000 mots. On peut en conclure que non seulement l'impact brut du « travail » sur l'auditoire a été plus massif – puisque le nombre total de références au travail a été multiplié par 14

⁸⁰ Les calculs statistiques s'appuient sur les outils de lexicométrie de l'université de Provence. Les recherches statistiques et les résultats graphiques ont été construits à partir des données brutes et codées mises en ligne sur le site : < <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/>>.

entre septembre et avril –, mais aussi que les discours se sont de plus en plus centrés et intéressés au travail – puisque la fréquence relative a augmenté.

Le discours de Nicolas Sarkozy a réussi à imposer la thématique du travail sur le débat politique et, dès le mois suivant – octobre 2006 –, ce sont Olivier Besancenot, Marie-George Buffet, Jean-Marie Le Pen, Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy qui se prononcent sur le travail.

Fréquence absolue du mot « travail » en octobre 2006 :

Olivier Besancenot	Marie-George Buffet	Jean-Marie Le Pen	Ségolène Royal	Nicolas Sarkozy
1	11	17	7	33

En février 2007, la campagne est entrée dans sa phase la plus dynamique et le thème du travail est pleinement intégré au cœur du débat politique. Tous les candidats sans exception y font mention. Ségolène Royal a rattrapé son retard sur Nicolas Sarkozy, proposant un discours sur le travail aussi fourni que son concurrent.

Fréquence absolue du mot « travail » en février 2007 :

François Bayrou	José Bové	Marie-George Buffet	Arlette Laguiller	Jean-Marie Le Pen	Ségolène Royal	Nicolas Sarkozy	Philippe de Villiers
59	3	16	89	11	101	107	4

On peut dire qu’entre septembre et février 2007, le « travail » a effectué une entrée significative dans le discours politique des candidats à l’élection présidentielle.

2.2.2 Une approche qualitative : rapport au « travail », mots associés, mots opposés

Une étude de l’environnement du mot « travail » permet de montrer à quels autres champs lexicaux le terme est associé dans les discours. Un champ lexical voisin du terme « travail » est le champ des « charges » et du « coût » du travail pour les entreprises. Toutefois, ce champ lexical n’est pas présent chez tous les candidats, et c’est chez François Bayrou que la thématiques des « charges » est la plus présente : 45 mentions aux « charges » chez le candidat de l’UDF, contre 29 chez Arlette Laguiller, 19 chez Dominique Voynet, 13 chez Nicolas Sarkozy et 7 chez Ségolène Royal.

Au-delà de la thématique des « charges », force est de constater que le premier terme associé au travail chez les candidats est celui de la « valeur » : dans l'ensemble du corpus des discours des candidats à l'élection présidentielle de 2007, il a été fait référence 131 fois à la « valeur travail » ou à la « valeur du travail ». Si l'on recherche les mots *voisins* du groupe nominal « valeur travail » dans l'ensemble des discours politiques, le logiciel de lexicométrie donne le champ lexical suivant :

Recherche mots voisins à « valeur travail » dans l'ensemble du corpus :



Source : Base de données et logiciel de lexicométrie de l'Université de Provence. Op. Cit.

Dans l'arborescence, les mots en orange montrent à quoi est associé positivement la valeur travail dans l'ensemble des discours : une valeur travail qu'il faut « réhabiliter », qui est associée à la « morale », à l'« espérance », au « cœur », à la lutte contre la « pauvreté ». Négativement, la valeur travail n'est pas (ou permet de lutter) contre l'« assistanat », la « précarité », le « problème », la « gauche ».

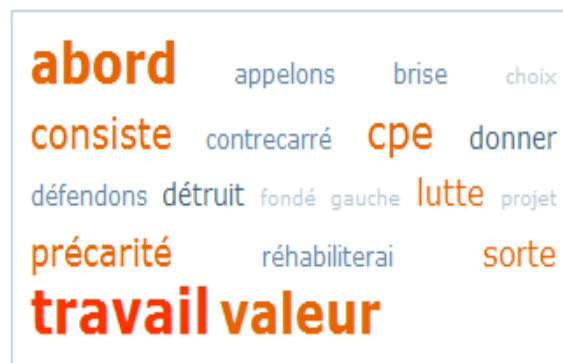
Si l'on compare maintenant les arborescences propres aux deux principaux candidats, on constate que Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy utilisent un environnement lexical de la « valeur travail » différent, bien que semblable sur certains points :

Recherche de mots voisins à « valeur travail » dans les discours

de Nicolas Sarkozy:



de Ségolène Royal :



Source : Base de données et logiciel de lexicométrie de l'Université de Provence. Op. Cit.

Nicolas Sarkozy pense que la « crise » de la valeur travail est « morale »; Ségolène Royal pense que c'est la « précarité » qui met en danger la valeur travail. Les deux sont toutefois d'accord pour « réhabiliter » la valeur travail.

2.2.3 Etude quantitative et qualitative du rapport à l' « assistantat » et à « l'effort »

Pour Nicolas Sarkozy, c'est l'assistantat qui met en péril la valeur travail, laquelle devrait être réhabilitée. Les autres candidats font-ils directement référence à l'assistantat ?

Recherche du mot « assistantat » dans l'ensemble du corpus.

Nom	Discours	Fabs	Frel
Nicolas Sarkozy	31/63	72	20
Dominique Voynet	2/12	2	6
Ségolène Royal	6/42	9	5
Arlette Laguiller	2/26	2	2
Jean-Marie Le Pen	1/27	1	1
Marie-George Buffet	0/16	0	0
François Bayrou	0/43	0	0

Discours = Nombre de discours qui contiennent la forme cherchées / nombre total de discours

Fabs = Fréquences absolues

Frel = Fréquences relatives pour 100000 mots

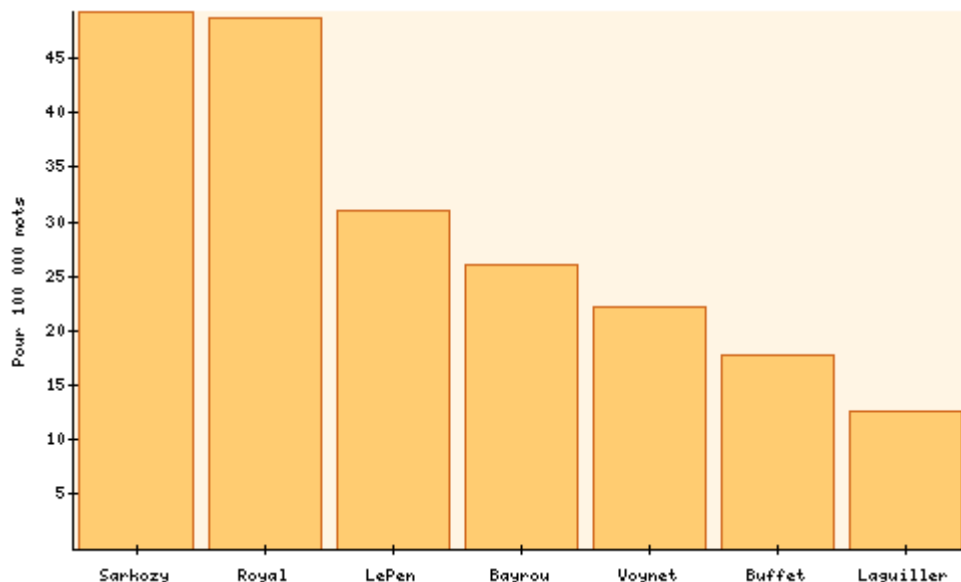
C'est Nicolas Sarkozy qui fait le plus directement référence à l'assistantat, dans quasiment la moitié de ses discours (31 sur 63.) Chez lui, le mot assistantat est lié à l' « égalitarisme », il est « dégradant », il « affaiblit » la « responsabilité » face à la « République. » Ségolène Royal ne souhaite pas proposer une « société de l'assistantat », et pense que l'assistantat s'oppose à la « dignité humaine ». Face à l'assistantat, Ségolène

Royal comme Nicolas Sarkozy veulent promouvoir la « dignité » par le « travail ». Le mot « dignité » est utilisé le même nombre de fois – 19 – dans les discours de Nicolas Sarkozy et de Ségolène Royal. Ségolène Royal affirme ainsi à Villepinte : « *Je ne suis pas favorable à une société de l'assistanat. La gauche, ce n'est pas cela. La gauche, c'est la dignité du travail* »⁸¹. Nicolas Sarkozy affirme pour sa part à Charleville Mézières :

L'assistanat généralisé est une capitulation morale. L'assistance est une atteinte à la dignité de la personne. Elle l'enferme dans une situation de dépendance. Elle ne donne pas assez pour une existence heureuse et trop pour inciter à l'effort. L'assistance est un piège pour les plus démunis, l'une des causes de la dévalorisation du travail et de la démoralisation de ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur.

Contre l'assistanat, l'« effort » et le « travail » sont mis au cœur des discours de Ségolène Royal et de Nicolas Sarkozy. Une recherche de fréquence du mot « effort » chez l'ensemble des candidats montre que Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy sont, de loin, ceux qui utilisent le plus la thématique de l'effort :

Usage comparé du mot « effort » dans les discours des candidats à l'élection présidentielle, en fréquences relatives pour 100 000 mots :



Source : Base de données et logiciel de lexicométrie de l'Université de Provence. Op. Cit.

⁸¹ Discours de Ségolène Royal à Villepinte (29/03/07). Disponible en ligne sur : <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Royal&p=2007-03-29&e=assistanat&e2=#n1>

2.2.4 Accroître les « récompenses » face à l' « effort »

Une étude fine du discours de Charleville Mézières⁸² montre que l' « emploi » est le deuxième « univers de référence » le plus important du discours de Nicolas Sarkozy. Le discours explique le découragement de « ceux qui se lèvent tôt » par l'insuffisante valorisation du travail :

Je suis venu vous dire que je n'accepte pas que la France soit un pays où l'on s'appauvrit en travaillant parce que le travail ne paie plus assez, qu'il n'est pas assez respecté, n'est pas assez valorisé, n'est pas récompensé.

Cette faible valorisation du travail associée à des minima sociaux jugés trop généreux pourrait expliquer, en creux, que « certains ne se lèvent pas le matin » : l'effort de « ceux qui se lèvent tôt » n'est pas assez récompensé, en comparaison avec les avantages perçus par « ceux qui ne se lèvent pas ».

Ségolène Royal s'intéresse également au « problème » de la trappe à chômage, et affirme vouloir y remédier en faisant en sorte que « *tous les citoyens qui sortent des minima sociaux et qui reprennent le travail ne voient pas leurs revenus baisser* »⁸³. Pour François Bayrou, Ségolène Royal comme Nicolas Sarkozy, une partie du chômage et de la pauvreté est imputable au comportement des bénéficiaires de revenus de transferts, dans un système de protection sociale *désincitatif* : les allocataires de minima sociaux n'ont pas d'intérêt à reprendre d'emploi car ils n'y gagnent pas assez financièrement. Pour éradiquer la pauvreté, les trois candidats proposent un système de solutions enchâssées : diminuer les bénéfices du non-travail, ce qui incitera les chômeurs et allocataires de minima sociaux à travailler, et diminuera finalement le chômage et la pauvreté. La diminution des « avantages » du loisir par rapport au travail doit passer par une hausse des bénéfices financiers à la reprise d'un emploi. Après Nicolas Sarkozy, François Bayrou propose de « *cumuler le travail avec ces aides de manière que chacun et chacune soit incité à choisir le travail plutôt qu'à le refuser* »⁸⁴.

⁸² Discours Disponible en ligne sur :

<[http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Nicolas Sarkozy&p=2006-12-18](http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Nicolas%20Sarkozy&p=2006-12-18)>

⁸³ Discours de Ségolène Royal à Rouen (24/02/07). Disponible en ligne sur :

<<http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Royal&p=2007-02-24&e=active&e2=#n1>>

⁸⁴ Discours de François Bayrou à Annecy (08/03/07). Disponible en ligne sur :

<<http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Bayrou&p=2007-03-08&e=travail&e2=#n1>>

2.2.5 Accroître les sanctions face à l'« assistanat » et au chômage

La contrainte accrue sur les chômeurs prend, chez Ségolène Royal, le visage de la « contrepartie »⁸⁵. Toute aide de l'Etat doit s'accompagner en retour d'un « effort de la part de ceux qui reçoivent » pour Ségolène Royal. Le programme de la candidate socialiste s'articule autour d'une dialectique des droits et des devoirs, une « logique de solidarité et de responsabilité ». Nicolas Sarkozy utilise lui aussi le thème de la contrepartie pour promouvoir une contrainte renforcée sur les allocataires de revenus sociaux : « *Je propose qu'un revenu d'assistance soit toujours assorti d'une activité d'intérêt général de sorte que chacun donne un peu en contrepartie de ce qu'il reçoit*⁸⁶. » François Bayrou ne parle pas directement de « contrepartie » mais souhaite créer une « activité universelle »⁸⁷, d'intérêt général, pour les personnes au chômage – sans toutefois préciser si cette activité serait obligatoire ou facultative.

C'est Nicolas Sarkozy qui va le plus loin sur le thème de la contrainte :

Je propose qu'un revenu d'assistance soit toujours assorti d'une activité d'intérêt général de sorte que chacun donne un peu en contrepartie de ce qu'il reçoit. Je propose que l'allocation chômage ne puisse pas être inférieure au salaire minimum mais que nul ne puisse refuser plus de 3 offres d'emploi correspondant à ses compétences. [...] Je veux qu'on aide davantage ceux qui veulent vraiment faire quelque chose pour eux-mêmes et qu'on aide moins ceux qui ne veulent rien faire pour eux-mêmes⁸⁸.

« Ceux qui ne veulent rien faire pour eux-mêmes » : sont ici montrés du doigt les allocataires de minima sociaux et les chômeurs de longue durée, dont le comportement est jugé comme non responsable. Valoriser davantage le mérite et le travail et sanctionner ceux qui sont dépeints comme fainéants et irresponsables : au-delà d'une thèse économique visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques, c'est une véritable philosophie et ontologie sociales que recouvre ici l'activation.

⁸⁵ Discours de Ségolène Royal à Limoges (29/03/07).

⁸⁶ Discours de Nicolas Sarkozy à Charleville Mézières, op. cit.

⁸⁷ Discours de François Bayrou à Orléans (25/01/07).

⁸⁸ Discours de Nicolas Sarkozy à Charleville Mézières, op. cit.

Conclusion

Les réformes successives des politiques de l'emploi et du système de protection sociale partagent-elles des caractéristiques communes ? Le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi a généralisé la notion d'employabilité à l'ensemble des chômeurs, s'attaquant ainsi aux causes « frictionnelles » du chômage. Le PARE-PAP a également conduit à accroître la pression sur les chômeurs, modifiant ainsi les structures du système d'assurance chômage dans un sens moins favorable aux chômeurs. La Prime Pour l'Emploi de 2001 a accentué les avantages financiers à la reprise d'emploi, se fondant ainsi sur une représentation rationnelle-utilitariste du comportement des chômeurs. Les lois de 2005 et de 2008 ont défini de manière plus stricte les obligations des chômeurs, procédant ainsi à une *désincitation* accrue au chômage. Conclusion de la période et du mouvement de réformes, le RSA a généralisé l'intéressement pour les allocataires de minima sociaux reprenant un emploi, considérant que c'est en activant l'offre de travail au niveau micro que la variable macroéconomique du chômage pourrait être améliorée.

L'analyse des discours des candidats à l'élection présidentielle de 2007 a permis de montrer la centralité des thèmes « travail » et « chômage » dans le débat politique. Le questionnement sur « l'assistanat » et les politiques de l'emploi a pris la forme, chez les trois principaux candidats, d'un consensus sur la nécessité de valoriser davantage le travail. Pour les trois principaux candidats, cette nécessaire revalorisation devait s'appuyer sur deux réformes structurelles et complémentaires du système de protection sociale : accroissement des bénéfices du travail (récompense financière et morale), et accroissement des contraintes sur les chômeurs et allocataires de minima sociaux.

Si nous avons montré que l'activation a effectué une entrée significative dans le système politique français, il nous reste à comprendre ce que cette intrusion implique en termes de changement de cap général des politiques publiques, et comment ce changement a effectivement réussi à s'imposer dans le système politique.

3. Les conséquences de l'activation et de la flexicurité sur l'Etat social

Introduction

Nous avons vu en première partie que les politiques de l'emploi se sont historiquement construites avec l'Etat-Providence. La notion d'assurance sociale s'est généralisée et a permis d'inclure un nombre croissant de risques sociaux dans le domaine de la responsabilité collective. Nous avons montré dans une deuxième partie que les politiques de l'emploi en France ont subi de plein fouet le changement de référentiel économique et social. L'activation des politiques sociales et de l'emploi s'est imposée de manière incrémentale dans les politiques publiques, jusqu'à apparaître consensuelle lors des débats politiques sur le RSA et lors de la dernière campagne présidentielle. Nous allons clore notre travail en nous demandant si ce changement de politique publique peut être considéré comme anodin, efficace et nécessaire.

3.1 Premiers bilans de l'activation

L'activation des politiques de l'emploi a une histoire récente en France et elle a fait l'objet de peu d'évaluations indépendantes. Des expériences étrangères ont précédé l'aventure française dans ce domaine, et dessinent un premier bilan controversé des dispositifs d'activation à l'international.

3.1.1 Expériences étrangères

Il est frappant de remarquer que la notion d'« activation » a connu un succès politique étendu à un ensemble de pays occidentaux. Les réformes mises en œuvre sont-elles pour autant équivalentes ? Il serait naïf de le croire : d'après BARBIER⁸⁹, les problèmes nationaux spécifiques (notamment financiers), le contexte institutionnel, les configurations politiques ont participé de la construction d'un système social spécifique à chaque Etat. La notion d'« activation » doit ainsi être utilisée avec précaution dans les études comparatives, en ceci qu'elle n'a pas recouvert historiquement la même signification selon les pays.

⁸⁹ BARBIER, Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, pp. 189-192.

3.1.1.1 L'activation, une notion universelle ?

Dans les pays scandinaves, les « politiques actives de l'emploi » correspondaient dans les années 1980 à un ensemble de politiques macro-économiques et sociales (éducation, formation, etc.) dans une démarche de politiques publiques très *englobante* : favoriser le retour à l'emploi par la formation et l'aide aux chômeurs, mais aussi par le soutien à la création d'emplois et à la demande des ménages. A l'inverse, le modèle de « workfare » adopté dans les pays anglo-saxons a consisté, lui, en une logique plutôt *punitiv*e, imposant aux allocataires des contreparties et des contraintes accrues⁹⁰.

Entre ces deux « modèles » internationaux d'activation, il est possible de distinguer ce qui est un dénominateur commun à l'ensemble des expériences d'activation: le retour du marché au centre des dispositifs de lutte contre le chômage et la pauvreté. Ainsi pour BARBIER, les antagonismes entre pays scandinaves et anglo-saxons ne doivent pas cacher que « *les réformes d'activation de la protection sociale ont partout introduit, réactivé ou renforcé les liens explicites (réglementaires ou légaux) entre le droit à la protection sociale et l'activité professionnelle.* »⁹¹

3.1.1.2 Premiers bilans mitigés de l'activation : expériences américaine, britannique et allemande

Au Etats-Unis, des programmes de « workfare » avaient été expérimentés dès les années 1970, qui consistaient alors à obliger les bénéficiaires de prestations d'assistance sociale à réaliser des activités en contrepartie des allocations. C'est en 1996 qu'une réforme soutenue par Bill Clinton a réintroduit sur le devant de la scène le « workfare » ou « welfare-to-work », en transformant l'ancienne prestation AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*) en une nouvelle, « *plus restrictive et punitive* » - comme l'affirme Barbier⁹². Le nouveau programme TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) stipulait ainsi que l'allocataire devait fournir un quota précis d'heures de participation à des activités liées à l'emploi, au risque de perdre ses droits aux

⁹⁰ BARBIER, Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. Op.cit.

⁹¹ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La Vie des Idées* [En ligne]. 4 novembre 2008 [consulté le 15.12.08]. Disponible en ligne sur : < <http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare-et-de-l.html>>

⁹² BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare. *La Vie des Idées* [En ligne]. 04.11.2008 [consulté le 15 décembre 2008]. Disponible en ligne sur : < <http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare-et-de-l.html>>

allocations. De même, le nouveau programme stipulait que la prestation ne pouvait dorénavant plus être perçue plus de cinq ans au cours de la vie d'un individu.

Le nouveau dispositif américain s'appliquait en 1996 à plus de 5 millions de familles américaines. Quels en ont été les effets et enseignements ? D'après FREEMAN, en l'absence du boom économique des années 1990 le nouveau « Welfare-to-work » aurait été un « désastre »⁹³. Pour MOFFITT, la situation financière des plus pauvres s'est dégradée avec la nouvelle mesure⁹⁴. Pour les personnes cumulant revenus sociaux du TANF et travail, la baisse du montant maximal des allocations sous conditions de ressources n'a pas été compensée par l'augmentation des revenus du travail⁹⁵. Ce sont surtout les inégalités de ressources entre femmes seules avec enfants qui ont le plus augmenté depuis le milieu des années 1990⁹⁶.

En Grande-Bretagne, le parti travailliste a décidé au milieu des années 1990 de s'inspirer des mesures américaines. Deux axes de réformes ont été suivis : le premier s'est appuyé sur des sanctions et incitations financières à la reprise d'emploi ; le second axe a consisté à mettre en place des crédits d'impôt pour les bas salaires, pour les parents au travail mais aussi pour les personnes définies comme « inaptés au travail ». A l'heure du bilan, force est de constater que la part des inactifs britanniques n'a pas été fortement diminuée : de 1996 à 2006, selon la fondation Rowntree, le nombre d'adultes d'âge actif cherchant du travail n'a décliné que de 1,8 à 1,5 million de personnes⁹⁷. En matière de pauvreté, les résultats attendus par le gouvernement britannique ne seront « pas atteints » d'après BARBIER⁹⁸.

En Allemagne enfin, la réforme « Hartz IV » de 2004/2005 a inclus la grande majorité des bénéficiaires de l'assistance dans la catégorie des « aptes au travail », leur imposant ainsi de chercher activement un emploi et d'en apporter la preuve. Les durées d'indemnisation ont également été réduites, notamment pour les personnes âgées ayant

⁹³ FREEMAN R. The Rising Tide Lifts... ? In DANZIGER S., HAVEMAN R.H. (dir.). *Understanding Poverty*. New York, Cambridge, London : Harvard University Press, 2001.

⁹⁴ MOFFITT R. Welfare Reform : The US experience. Article présenté à la conférence organisée par le Conseil économique de Suède du 7 mai 2007 sur le thème « From Welfare To Work ». 2007.

⁹⁵ GREEN BOOK. Committee on Ways and Means US House of Representatives. 2004.

⁹⁶ BOLLINGER, ZILIAK. Changes in the Distribution of Income among Single Mother Families: Murphy Brown meets Inequality. December 2008. Disponible en ligne sur : <http://gatton.uky.edu/Faculty/Ziliak/Income_Inequality_120208_all.pdf>

⁹⁷ Chiffres cités par BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare. Op. cit.

⁹⁸ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare. Op. cit, p. 17.

longtemps cotisé⁹⁹. L'expérience allemande étant plus récente, il est plus difficile de l'évaluer ; toutefois, il semblerait que la réforme « Hartz IV » aurait provoqué une augmentation du nombre d'emplois à bas salaires¹⁰⁰.

3.1.2 Bilan des expériences françaises d'activation

Même si la France a expérimenté l'activation plus tardivement que la Grande Bretagne ou les Etats-Unis, elle a mis en œuvre des premiers dispositifs dès 2001 et un premier retour évaluatif a parfois pu être possible. S'inspirant des données brutes disponibles, une étude de l'ANPE¹⁰¹ et une autre de l'UNEDIC¹⁰² se sont intéressées au parcours des demandeurs d'emploi et ont abouti à des résultats analogues : avec le PARE et les PAP, environ deux demandeurs d'emploi sur trois (61% dans l'étude de l'ANPE, 68% dans celle de l'Unedic) ont accédé à un emploi dans l'année qui a suivi leur inscription. On pourrait en conclure hâtivement à l'efficacité des mesures d'accompagnement renforcé, si l'étude s'arrêtait là ; cependant, il faut noter que les taux de retour à l'emploi sont les mêmes quel que soit le degré d'accompagnement des demandeurs d'emploi : libre accès, appui individualisé, accompagnement renforcé. Plus encore, les deux études montrent que les demandeurs d'emploi qui reprennent le plus vite un travail ne sont pas ceux qui sont le plus contrôlés et accompagnés, mais ceux qui sont le plus indépendants dans leur recherche d'emploi (« libre accès ».) En outre, l'encouragement appuyé à reprendre un travail coûte que coûte semble avoir conduit les chômeurs à accepter des emplois de plus en plus précaires : si deux demandeurs d'emplois sur trois ont accédé à l'emploi au cours de l'année, ils ne sont plus que quatre sur dix à y être encore un an après l'inscription. Les emplois retrouvés sont d'ailleurs souvent à durée limitée : deux tiers sont des contrats de moins de six mois. Si on suit les conclusions de l'ANPE et de l'UNEDIC, l'accompagnement renforcé n'aurait pas une incidence déterminante sur les taux de retour à l'emploi – puisque ce sont les personnes qui sont le moins accompagnées qui en retrouvent un le plus rapidement.

⁹⁹ Sur la réforme “HARTZ IV” du marché du travail allemand, voir KNUTH, Matthias. Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany. Peer Review, 2007, pp. 1-38.

¹⁰⁰ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare. Op. cit.

¹⁰¹ TRAVERSIER Thara. Le devenir des chômeurs douze mois après leur entrée en projet d'action personnalisé. *Observatoire de l'ANPE, L'essentiel*, juin 2006, n° 3.

¹⁰² UNEDIC. Plus de deux chômeurs sur trois accèdent à un emploi dans les douze mois qui suivent leur inscription. *Point statis*, mai 2006, n° 19.

Pour ANNE et L'HORTY, les incitations monétaires au travail n'ont pas eu l'effet escompté sur les taux de reprise d'emploi¹⁰³.

3.1.3 L'échec prévisible des mesures d'activation *ou* comment se tromper de problème

A l'heure où la France s'apprête à mettre en œuvre le Revenu de Solidarité Active, plusieurs chercheurs prédisent déjà que le nouveau dispositif « actif » ne pourra pas tenir ses promesses. Pour MEDA, les raisons de l'échec des mesures d'incitation financière sont à trouver dans une fausse conception que l'on se fait des causes du chômage et du comportement des allocataires de minima sociaux¹⁰⁴. Pour MEDA comme pour BARBIER, il est normal que les mesures d'incitation financière aient des effets décevants, dans la mesure où elles se trompent de problème : ce n'est pas par manque de volonté ou d'intérêt pour le travail que les sans-emploi ne reprennent pas d'emploi. Les travaux de MEDA ont montré depuis longtemps que le travail restait une valeur structurante de nos systèmes sociaux contemporains, aux bords de laquelle personne ne se sentait « à l'aise »¹⁰⁵. Il ne sert donc à rien de vouloir « réhabiliter » la « valeur travail », comme prétendaient devoir le faire certains candidats à l'élection présidentielle de 2007¹⁰⁶.

Mettre au centre du raisonnement sur le chômage l'offre de travail et le comportement des chômeurs est une erreur : ce n'est pas ici que se jouent les équilibres macro-économiques. Le chômage persistant est davantage lié à la faiblesse de la croissance économique et à la primauté accordée à la lutte contre l'inflation qu'au comportement des demandeurs d'emplois. Les aides directes aux ménages pauvres, la distribution de revenus de transfert et l'égalisation des conditions de vie ne sont pas des *désincitations au travail pour les bénéficiaires de l'aide publique*, mais plutôt des moyens justes et efficaces de soutenir la croissance et l'emploi :

L'austérité salariale, la stagnation ou la diminution des ressources fiscales, l'affaiblissement des mécanismes de redistribution, le dumping fiscal que pratiquent entre eux les pays européens, concourent également à la perpétuation d'une crise de l'Etat-Providence. Alors que le discours de

¹⁰³ ANNE Denis, L'HORTY Yannick. Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi. *EPEE*, 2008, n° 08-11.

¹⁰⁴ MEDA, Dominique. Le Revenu de Solidarité Active en question. *La Vie des Idées* [En ligne]. 24.04.2008 [consulté le 10 décembre 2008]. Disponible en ligne sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html>>

¹⁰⁵ MEDA, Dominique. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris : Aubier, 1995.

¹⁰⁶ Voir *supra*.

l'ESA semble parfois faire de la hausse du taux d'emploi une panacée pour soulager les maux de l'Etat social, d'autres voies existent, notamment l'accroissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée ou encore une taxation accrue du capital¹⁰⁷.

L'inefficacité constatée ou prévue des politiques d'activation de l'emploi et de la protection sociale ne serait pas si grave si elle n'était que technique et temporaire. Pourtant, l'activation est non seulement inefficace techniquement mais aussi dangereuse socialement, en ceci qu'elle véhicule des conceptions sociologiques et ontologiques profondément inégalitaires, et qu'elle occasionne un changement de cap sans précédent des politiques publiques dans les pays développés.

¹⁰⁷ CASSIERS Isabelle, LEBEAU Etienne. De l'Etat-Providence à l'Etat Social Actif. Op. cit. p. 115.

3.2 Conséquences de l'activation sur les politiques publiques: une subversion des fondements philosophiques de l'Etat social ?

L'activation des politiques sociales et de l'emploi marque le retour à une conception libérale de l'économie, mais aussi de la société et de l'individu. Nous allons voir que les arguments des tenants contemporains de l'activation sont la transposition des arguments des libéraux anglais du XIX^e siècle, qui luttèrent alors contre le premier système d'assistance sociale aux pauvres.

3.2.1 Sources philosophiques lointaines de la notion d'activation : Speenhamland et le débat sur les pauvres

En 1795 à Speenhamland avait été créé un système d'allocation de secours distribuée aux pauvres. La nouveauté ne résidait pas dans le fait d'accorder une aide aux pauvres : depuis la fin du règne d'Elisabeth I^{ère}, il existait en Angleterre un dispositif de secours connu sous le nom d'ancienne loi des pauvres (Old Poor Law) – c'était d'ailleurs la première fois que l'assistance devenait une obligation légale pour chaque paroisse, laquelle avait obligation de lever un impôt pour traiter la pauvreté. L'ancienne loi des pauvres procédait à une distinction précise entre impotents et orphelins d'un côté – lesquels avaient droit aux aides –, et pauvres valides de l'autre – lesquels devaient être réprimés et mis au travail dans des « workhouses.¹⁰⁸ » A la fin du XVIII^e siècle, la nouveauté introduite par « Speenhamland » fut d'établir un barème précis pour le montant de l'allocation, tenant compte de la taille de la famille et surtout du prix du pain : l'indexation des prestations sur le coût de la vie était inventée. Contrairement à l'ancienne loi des pauvres, il ne s'agissait plus d'une prestation conditionnelle accordée à un public spécifique – les impotents et orphelins – et refusées à d'autres – les pauvres valides – mais d'un revenu garanti ouvrant le droit pour chacun, en fonction de ses ressources et de la situation socio-économique, à une aide fiscale attribuée directement.

L'aristocratie libérale anglaise a lutté farouchement contre le système de Speenhamland et son extension à d'autres municipalités, jusqu'à son interdiction formalisée par la « new poor law » de 1834. BENTHAM, MALTHUS et EDEN feront partie des principaux pourfendeurs du système de secours. Déjà au début du XIX^e siècle se développe une critique libérale de l'« assistanat », censé désinciter au travail

¹⁰⁸ LEONARD, E. M. *The Early History of English Poor Relief*. London : Frank Cass, 1965.

et corrompre le sens moral des bénéficiaires¹⁰⁹. La solution libérale classique de l'époque était de supprimer ces aides, accusées d'encourager et même d'engendrer le mal qu'elles prétendaient combattre – la pauvreté. Dès lors, supprimer les aides sociales revenait pour les libéraux à détruire le mal à la racine, en forçant les pauvres valides à s'enrichir par le juste effort du travail. Comme le souligne TOPALOV, la solution libérale pour lutter contre la pauvreté et le chômage prenait la forme d'une véritable « discipline de la faim » :

Ils entendaient dissuader ceux qui étaient capables de travailler d'avoir recours aux secours publics, en instaurant une discipline de la faim qui contraigne les travailleurs potentiels à chercher sur le marché du travail, de toutes les manières possibles, les ressources nécessaires à leur survie. Le libéralisme triomphant croyait que la main invisible produirait les hommes dont avait besoin le progrès sans autre aiguillon que le besoin de se nourrir, la peur de « la Maison » (the House) ou le désir de s'enrichir¹¹⁰.

Une première source intellectuelle à la doctrine de l'« activation » est déjà présente chez les libéraux anglais du début du siècle, sous la forme extrême d'une « doctrine de la faim ». Si la construction de la protection sociale moderne, fondée sur les Etats-Providence et les logiques d'assurance et de responsabilité sociales, a permis au XXe siècle de mettre à bas les fondements moraux, sociologiques et ontologiques du libéralisme, il semble que cette victoire n'a été que temporaire et que le retour contemporain du libéralisme se fonde autant sur des arguments prétendument scientifiques (théories économiques) que sur des principes moraux.

¹⁰⁹ RODRIGUEZ, Jacques. De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act. Op. cit.

¹¹⁰ TOPALOV, op.cit. pp. 27-28.

3.2.2 Soubassements et implications sociologiques de l'activation

Produit d'une éthique sociale libérale, l'activation implique un changement de cap historique des systèmes de protection sociale. L'activation risque également de modifier le fondement de la solidarité et les rapports de citoyenneté et de responsabilité dans nos sociétés dites « postmodernes. »

3.2.2.1 La remarkchandisation des politiques sociales et de l'emploi

Alors que les Etats-Providence se sont construits progressivement par *démarchandisation*¹¹¹, l'activation implique une *remarkchandisation* des politiques sociales. Avec l'activation, le marché du travail est (re)mis au centre des politiques sociales dans le sens où la lutte contre la pauvreté et l'utilité socialement reconnue des individus sont conditionnés à la reprise d'un emploi. C'est bien le sens des objectifs assignés au Revenu de Solidarité Active : faire en sorte que « *le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté* »¹¹².

La *remarkchandisation* se traduit par une attention soutenue des pouvoirs publics aux attentes du marché. L'invention et l'usage généralisé de la notion d'« employabilité » pour jauger de la valeur des demandeurs d'emplois impliquent l'incorporation, par le service public de l'emploi, des demandes du marché. L'employabilité, même si elle est personnelle et qu'elle traduit d'ailleurs une pression individualisée permanente sur les demandeurs d'emploi, est la retranscription personnalisée des attentes des entrepreneurs. Améliorer l'employabilité, c'est remodeler les individus au miroir des critères de choix fixés souverainement par le marché. La notion d'« emploi convenable », plusieurs fois revisitée jusqu'à inclure en France des emplois éloignés d'une heure de trajet et seulement « compatibles » avec les qualifications du chômeur¹¹³, normalise l'acceptation d'emplois précaires ou mal rémunérés. L'activation risque d'avoir pour conséquence indirecte le développement des emplois précaires et une dualisation du marché du travail – ce qui a déjà pu être constaté dans le cas des politiques d'activation américaine, britannique et allemande.

¹¹¹ Voir partie I, supra.

¹¹² Lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au Haut Commissaire aux Solidarités Actives. Op. cit.

¹¹³ Voir notamment l'analyse de la loi d'août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs. *supra*.

Qu'elle soit prévue ou imprévue, cette conséquence est incluse dans les mécanismes d'activation d'après BONVIN et MOACHON¹¹⁴.

3.2.2.2 Post-modernisme, société-substrat et retournement de la notion de solidarité

La plus ancienne théorie libérale sur la société est partagée par l'ensemble des écrits néolibéraux sur le marché du travail et l'activation : *there is no society, there are only individuals*. Pour le libéralisme originel d'un SPENCER comme pour celui de BECKER, la société n'est que l'agrégat des actions individuelles, et non un corps préexistant. Au gré des courants de pensée annonçant l'avènement d'une société postmoderne, il semble que la conception libérale de la société effectue un retour marqué dans les théories sociales aujourd'hui. Pour LUHMANN, la société n'est qu'une construction sociale dans le regard de l'observateur ; pour les *connexionnistes*, elle n'est qu'une mise en relation des unités individuelles ; pour les *néo-existentialistes*, elle n'est qu'un entrelacs de trajectoires, chacune tournée vers l'accomplissement de son *identité authentique*¹¹⁵. En bref, la théorie de l'activation a en commun avec les théories postmodernistes le refus de considérer la société comme autre chose que la somme des actions individuelles. Quel rôle reste-t-il au politique et aux pouvoirs publics dans cette société d'individus ? Celui d'orienter les trajectoires individuelles :

Dans cette perspective, la tâche centrale de la critique sociale est de penser – et, dans la foulée, de proposer à la puissance publique – des mécanismes d'interaction tels que les individus, à la manière de « billes » que l'on ferait rouler sur un plan incliné, tracent leur trajectoire de façon à ce qu'un certain critère normatif [...] se trouve maximalelement satisfait¹¹⁶.

Ce qui est notable dans ce mode de pensée, c'est qu'il finit par inverser les mécanismes de solidarité propres aux Etats-Providence. Si l'enjeu devient la maximisation des intérêts et la minimisation des coûts et que la société est un agrégat d'individus, alors chacun devient responsable des coûts qu'il fait peser sur la

¹¹⁴ BONVIN Jean-Michel, MOACHON Eric. L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, pp. 63-92.

¹¹⁵ Voir BECK, Ulrich, GIDDENS Anthony, LASH Scott. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge : Polity Press, 1994.

¹¹⁶ ARNSPERGER, Christian. L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. In VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 286.

collectivité : ce n'est plus la collectivité qui doit protéger l'individu des risques éventuels qui pourraient le toucher, mais l'individu qui doit prendre garde de peser le fardeau le moins lourd possible pour la collectivité. Certes, avec l'activation l'Etat continue de financer des mesures à destination des personnes les moins bien loties ; cependant, ce financement est conditionné à la réalisation d'efforts des allocataires à l'égard de la collectivité, et à la minimisation du poids qu'ils lui font peser¹¹⁷. La culpabilité des situations néfastes au collectif s'individualise, chacun étant responsable de l'éventuelle tare sociale qu'il contracte.

3.2.2.3 Le libéralisme moralisateur

L'activation des politiques sociales et de l'emploi consiste à dédouaner le collectif et à responsabiliser les individus dans leur réussite personnelle – laquelle conditionne *in fine* la réussite de l'ensemble social. JOBERT et THERET avaient déjà noté dans les années 1990 que le « tournant néolibéral » s'était traduit en France par une intériorisation de la contrainte extérieure chez les citoyens¹¹⁸. La concurrence mondialisée a permis la résurgence d'un discours sur l'« union sacrée républicaine » imposant à chacun d'être « utile » à son pays dans la lutte globalisée.

Paradoxalement, le discours sur l'activation des politiques sociales et de l'emploi est à la fois fortement *libéral* et *moralisateur* : nous considérons que c'est vous qui faites le *choix rationnel* de ne pas travailler (posture libérale), mais nous n'acceptons pas que vous fassiez ce choix et allons utiliser toutes les palettes possibles de l'*incitation* et de la *contrainte* pour vous mettre au travail. Vous êtes considérés comme autonome, alors que les carcans se font plus serrés : voilà le paradoxe de l'activation.

Une société pleinement libérale proposerait de laisser le choix total aux individus : vous avez le droit de vivre sans travailler si vous le souhaitez¹¹⁹. Mais les propositions libérales contemporaines ne sont pas dénuées de principes normatifs, et elles s'appuient sur une morale stricte de l'effort et du travail¹²⁰. Le système social libéralisé sanctionne ainsi doublement les personnes ne travaillant pas : non seulement,

¹¹⁷ ARNSPERGER, Christian. L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. Op. cit. p. 291.

¹¹⁸ JOBERT Bruno, THERET Bruno. France : la consécration républicaine du néolibéralisme. In Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

¹¹⁹ C'est d'ailleurs le sens des propositions d'un revenu minimum garanti à toutes les personnes, qu'elles travaillent ou non, et qui permettrait de garantir de subvenir aux besoins de l'individu.

¹²⁰ HACHE, Emilie. Néolibéralisme et responsabilité. *Raisons politiques*, 2007, vol. 4, n° 28, pp. 5-9.

il ne distribue des revenus minimums que dans la mesure où ils sont suffisamment bas pour ne pas permettre une vie sociale normale¹²¹ ; mais il rappelle aussi sans cesse aux bénéficiaires qu'ils sont dépendants, un fardeau pour la collectivité, et qu'ils doivent offrir des contreparties à la société pour le geste déjà trop généreux qui leur est concédé.

3.2.2.4 La justification des inégalités sociales

Finalement, l'activation est une soumission à la structure sociale telle qu'elle est, une acceptation et même une valorisation des inégalités sociales. Les inégalités, loin d'être définies comme injustes, sont montrés comme souhaitables et efficaces : elles sont le marqueur du *mérite* personnel, et sont la sanction des efforts différenciés des individus. Le libéralisme rejoint le fonctionnalisme en ceci qu'il considère que la société ne doit pas forcer l'égalisation des conditions, mais que les inégalités de position (d'arrivée) sont justifiées et efficaces pour maintenir la cohésion et la structure sociale – ce qui constitue une subversion des principes de l'Etat-Providence.

Dépeindre les chômeurs comme rationnels finit par considérer le chômage non plus comme un *risque* mais comme un *choix* ; dès lors, qu'il n'y a plus de *risque*, la vieille notion d'*assurance* sociale n'a plus de lieu d'être. On pourrait objecter que les projets de sécurisation des parcours professionnels sont une généralisation de la notion d'assurance à l'ensemble de la vie des salariés. Cependant, cette « sécurisation » n'a pour l'instant jamais dépassé le stade du projet, et elle est totalement construite autour de l'idée d'employabilité elle aussi : former les individus tout au long de leur vie afin qu'ils soient toujours reclassables. Il est d'ailleurs frappant de noter que dans les discours sur la « sécurisation » comme dans ceux sur l'« activation », le chômage n'est pas perçu comme un mal mais comme une période positive de la vie : la « sécurisation des parcours professionnels » voit les périodes de chômage comme des opportunités de formation et de requalification des personnes ; l'activation voit le chômage comme le choix du non-travail, c'est-à-dire le *loisir*.

¹²¹ Rappelons que le montant du Revenu Minimum d'Insertion est fixé très en deçà du seuil de pauvreté : au 1^{er} janvier 2009, le RMI était fixé à 454,63 € par mois pour une personne seule en France, pour un seuil de pauvreté avoisinant les 900 € – 880 € en 2006, calculé en fonction de 60 % du revenu médian. Le minimum RSA devrait être fixé au même niveau. Source : Décret n° 2009-190 du 17 février 2009 portant revalorisation de l'allocation de revenu minimum d'insertion. Disponible en ligne sur : <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020280236&fastPos=1&fastReqId=514057061&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>>

Conclusion

Qu'elle soit *remarchandisation* ou déresponsabilisation du collectif, l'activation marque un changement de paradigme dans l'intervention publique. Le retournement du principe de solidarité, la contrainte sociale accrue et la violence subjective constituent une subversion des principes fondamentaux de l'Etat-Providence. La question qu'il convient dès lors de se poser est la suivante : comment est-il possible qu'une telle notion ait réussi à s'imposer dans les débats et les politiques publiques ? Répondre à cette interrogation exige d'étudier l'activation comme un objet pleinement politique, dont l'origine et l'utilité doivent être expliquées au regard des règles internes au système politique.

3.3 Mécanismes et pratiques du changement : les forums de politiques publiques

Si elle est aussi problématique et dangereuse pour l'Etat-Providence, comment se fait-il que l'activation ait connu et continue de connaître un destin politique aussi florissant ? Afin de retracer le cheminement des idées et propositions politiques, nous nous appuyerons sur la grille d'analyse classique de JOBERT et MULLER sur les *canaux* de transmission et les *forums* d'échange¹²².

3.3.1 D'une controverse scientifique au consensus politique

La mesure la plus récemment adoptée et la plus archétypale des présupposés de l'activation (incitation financière au retour à l'emploi et remarkandisation, notamment) est en France le Revenu de Solidarité Active. On a vu que cette mesure avait été soutenue par les deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007, et adoptée avec une très large majorité au Parlement. Est-ce parce que la communauté scientifique a produit une expertise consensuelle sur ce thème qu'il a fini tout *naturellement* par percoler sur le système politique ?

3.3.1.1 Un forum scientifique agonistique ...

Vingt ans après que le dispositif français du RMI a été mis en œuvre¹²³, les évaluations du dispositif n'ont pas permis d'élaborer un bilan scientifique consensuel. Plusieurs études ont tenté de quantifier le gain ou la perte que pouvait représenter la reprise d'un emploi au sortir du dispositif RMI. D'après le rapport de GUILLEMOT, PETOUR et ZAJDELA¹²⁴, seuls 11,4 % des anciens allocataires du RMI ayant un emploi en janvier 1998 déclaraient être moins à l'aise financièrement que lorsqu'ils recevaient le RMI. Travaillant à partir de chiffres de l'INSEE¹²⁵, ces auteurs avancent que *l'incitation financière à l'inactivité* est faible voire nulle pour la majorité des allocataires au RMI – près de 90% des allocataires voyant leurs revenus se stabiliser ou augmenter grâce à la reprise d'un emploi. Plusieurs rapports concluent de manière

¹²² JOBERT Bruno, MULLER Pierre. *L'État en action*. Paris : PUF, 1987.

¹²³ C'est la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 qui a décidé la mise en place du RMI.

¹²⁴ GUILLEMOT Danièle, PETOUR Patrick, ZAJDELA Hélène. Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? *La Revue Economique*, 2002, n°6.

¹²⁵ INSEE. Plus de la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi. *Insee Première*, 1999, n°632, pp.1-4.

similaires¹²⁶. D'autres études quantitatives arrivent à des conclusions totalement opposées¹²⁷.

Au-delà des divergences sur la quantification du gain financier au retour à l'emploi, un certain nombre de sociologues, économistes et politistes questionnent la pertinence empirique des théories de la trappe à chômage. BOUCHOUX, HOUZEL et OUTIN ont récemment montré, à partir de statistiques de la DRESS, que la catégorie rapidement baptisée « RMistes » recouvrait des réalités sociologiques très diverses¹²⁸. D'après eux, seul un tiers des allocataires du RMI en juin 2006 percevaient le RMI comme une « allocation chômage durable ». Le RMI représentait ainsi par exemple un « revenu de subsistance durable » pour 22% des allocataires et un « complément salarial durable » pour 7.1% des allocataires. En juin 2006, 70% des individus enregistrés comme allocataires du RMI 18 mois plus tôt se déclaraient alors « actifs », c'est à dire en situation de recherche active d'emploi (statut de chômeurs) ou en emploi. « Activer » ces individus pour les forcer à se rapprocher du travail semble dès lors inutile, dans la mesure où 70 % des allocataires se trouvent déjà relativement proches voire dans l'emploi en 2006.

En outre, la conception économique de l'incitation financière comme seule explication à la reprise d'un emploi correspond mal à la réalité empirique. Plusieurs études ont montré (notamment celle de GUILLEMOT, PETOUR et ZAJDELA¹²⁹) que même lorsqu'ils ne gagnent financièrement rien ou très peu à reprendre un emploi, les allocataires préfèrent reprendre un travail plutôt que de rester au chômage. Les « trappes » ne fonctionnent pas dans ces cas d'allocataires de minima sociaux apparemment typiques. La raison invoquée par les intéressés concerne non pas le revenu mais le statut : comme l'ont montré BOURDIEU et MEDA notamment, être au travail donne une activité reconnue socialement, une utilité, une respectabilité et une vie sociale qui sont au fondement de la sociabilité moderne¹³⁰. Le chômage ne peut pas être principalement causé par les allocataires de minima sociaux refusant des emplois pas

¹²⁶ GURGAND Marc, MARGOLIS David. RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi. *Economie et statistique*, 2001, n° 346-47, pp. 103-122.

¹²⁷ ANNE Denis, L'HORTY Yannick. Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi. *EPEE*, 2008, n° 08-11.

¹²⁸ BOUCHOUX Jacques, HOUZEL Yvette, OUTIN Jean-Luc. Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? *La Documentation Française - Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2008, pp. 541-559.

¹²⁹ GUILLEMOT Danièle, PETOUR Patrick, ZAJDELA Hélène. Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? *La Revue Economique*, 2002, n°6.

¹³⁰ Voir partie II, *supra*.

assez bien rémunérés, puisqu'à revenu égal voire inférieur les allocataires préfèrent reprendre un emploi.

3.3.1.2 ... et un forum politique consensuel : le cas du Revenu de Solidarité Active

Dans le cas du RSA, plusieurs scientifiques et intellectuels ont déjà exprimé sinon leur opposition, du moins leurs doutes quant à l'efficacité d'une mesure assise sur les seules incitations financières¹³¹. Pourtant, malgré les réserves importantes émises par le forum scientifique sur les théories de l'activation et la nécessité d'inciter davantage les bénéficiaires de minima sociaux à retrouver un emploi, le RSA ne semble pas avoir suscité de débats et ni de controverses politiques majeures. En effet, le premier projet de loi généralisant le revenu de solidarité active¹³² a été voté par une très large majorité de trois cent six députés, contre seulement vingt voix d'opposition.

Comment a pu se construire un consensus politique sur la nécessité d'«activer» les minima sociaux ? Si une série d'études économétriques appuient la thèse de la trappe à chômage, un nombre important de travaux statistiques et sociologiques infirment cette théorie¹³³. Le questionnement auquel nous sommes dorénavant confrontés est donc bien le suivant : comment et pourquoi la thèse de la « trappe à chômage » et la nécessité d'« activer » les Politiques Publiques de l'Emploi ont réussi à faire consensus dans le système politique français ?

La personnalité et la stratégie de Martin Hirsch ont fortement joué dans l'adoption consensuelle du RSA par les parlementaires français. Nommé au printemps 2007 « Haut commissaire aux solidarités actives » auprès du Premier Ministre conservateur François Fillon, Martin Hirsch est présenté comme un « ministre d'ouverture », plutôt classé à gauche de l'échiquier politique – il a notamment été membre du cabinet de Bernard Kouchner en 1997 au secrétariat d'État à la Santé et à l'action sociale, et conseiller chargé de la santé au cabinet de Martine Aubry au ministère de l'Emploi et de la solidarité. La nomination au sein d'un gouvernement conservateur en 2007 permet à Martin Hirsch de se présenter comme au dessus des partis, seulement guidé par l'intérêt général et mû par le devoir de mettre en œuvre le

¹³¹ Outre les articles déjà cités de MEDA et BARBIER, voir également RIGAUDIAT, Jacques. Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants. *Esprit*, janvier 2009, pp. 110-124. ; ainsi que GADREY, Jean. Revenu de solidarité active : les ambiguïtés. *Revue Partage*, janvier-février 2008, pp.11-20.

¹³² Vote du 8 octobre 2008.

¹³³ Voir le débat scientifique sur le RMI présenté plus haut.

RSA. Sa stratégie va d'ailleurs s'appuyer sur cette image apolitique, transpartisane : Martin Hirsch crée un blog¹³⁴ spécialement destiné à répondre aux critiques, de droite comme de gauche, qui pourraient entamer la crédibilité du RSA. Il publie ainsi un article destiné aux Parlementaires, donnant 50 raisons de voter le RSA¹³⁵.

Martin Hirsch a eu à cœur de promouvoir sa mesure auprès des principaux candidats à l'élection présidentielle, puis auprès de l'ensemble des parlementaires, dans un discours transpartisan, consensuel, donné à voir comme non politique. Cette stratégie a permis l'inscription rapide de la mesure sur l'agenda politique et peut expliquer pourquoi les débats ont été si peu véhéments.

Toutefois, des causes plus profondes que les stratégies et le lobbying sont certainement à déceler dans les changements de politiques publiques : la réussite politique du projet de Martin Hirsch n'explique pas, par exemple, l'adoption de la Prime Pour l'Emploi en 2001 en France, ou les expériences d'activation dans d'autres pays. Quelles raisons peuvent expliquer que les théories néolibérales du marché du travail et l'activation semblent connaître un destin politique aussi heureux ?

3.3.2 Les causes du consensus politique : conversion idéologique et intérêt électoral

Dans un article qu'il a publié dans le premier numéro de la revue *Savoir Agir*¹³⁶, MAUGER apporte une piste de réponse politique à la question qui est de savoir pourquoi le thème de l'activation et de la trappe à chômage est utilisé lors des campagnes électorales. D'après MAUGER¹³⁷, ce qu'a réussi Nicolas SARKOZY durant la campagne électorale c'est de réaliser une coupure au sein des classes populaires. Le discours sur l'assistanat a permis au candidat conservateur d'opposer les classes populaires entre elles, entre les *insiders* et les *outsiders* : les franges supérieures des classes inférieures ont été séduites par le discours sur le travail, la valeur de l'effort et du mérite et les propositions de *récompense*. La fraction la plus « aisée » des classes populaires, disposant d'un emploi stable, espérant accéder à la propriété et

¹³⁴ <<http://www.toutsurlersa.fr>>

¹³⁵ HIRSCH, Martin. Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points. Article en ligne, Disponible en ligne sur : <<http://www.toutsurlersa.fr/files/50raisons.pdf>>

¹³⁶ MAUGER, Gérard. Sur la participation des classes populaires aux nouveaux « jeux électoraux ». *Savoir agir*, septembre 2007, n°1, pp. 49-58.

¹³⁷ MAUGER, Gérard. Sur la participation des classes populaires aux nouveaux « jeux électoraux ». *Savoir agir*, septembre 2007, n°1, pp. 49-58.

éventuellement atteindre le statut de classe moyenne, a pu être intéressée par les propositions de « travailler plus » et la critique des « assistés ». A l'inverse, les couches les plus précarisées des classes populaires, au chômage ou en emploi très instable, vivant dans des logements et des quartiers de relégation et ressentant un sentiment d'indignité et de fermeture sociale, se sont senties agressées et culpabilisées par ce discours.

De manière générale, on peut dire que le discours sur les « mauvais pauvres », l'assistance et le « choix » du chômage se révèle être très efficace sur le jeu politique : il permet aux candidats conservateurs de construire une structuration nouvelle du vote, en réussissant le pari d'une division des classes populaires. On pourrait comprendre ainsi pourquoi l'activation a réussi à intégrer le débat politique français : pour les candidats conservateurs, c'était l'opportunité de produire un discours moralisateur qui touchât non seulement leurs bastions sociologiques habituels, mais également une partie des classes populaires.

Conclusion

La thématique de l'activation est utile politiquement pour les candidats conservateurs. Les critiques à l'égard de l'« assistanat » et la valorisation du travail et de l'« effort » permettent de restructurer les enjeux socio-économiques autour d'un message moral, et donc de produire un discours sur le social à la fois clivant et mobilisateur. Plus largement, l'adoption consensuelle d'un concept par le corps politique marque plus qu'un positionnement opportuniste : c'est le résultat d'une conversion des élites politiques au référentiel néolibéral.

Conclusion

Les politiques de l'emploi ont-elles changé de paradigme ? Nous avons mis en évidence dans une première partie ce qui peut être considéré comme le « *compromis socio-politique* »¹³⁸ fondateur de l'Etat-Providence et des politiques de l'emploi : le débat sur les causes individuelles de la pauvreté et du chômage devait être dépassé par les notions de « risque » et de responsabilité collective ; l'assurance face aux risques sociaux devait être prise en charge par les mécanismes de solidarité ; le système d'assurance sociale devait permettre l'autonomisation des individus par rapport aux mécanismes du marché. Or, nous avons montré que ce modèle traditionnel des politiques sociales et de l'emploi a subi une série de crises protéiformes partir des années 1970 : crise financière liée à l'augmentation des dépenses et au tarissement des ressources fiscales ; crise d'efficacité des politiques keynésiennes de relance ; crise de légitimité globale de l'intervention étatique¹³⁹. Les difficultés des systèmes d'Etat-Providence ont constitué une fenêtre d'opportunité¹⁴⁰ pour les opposants au compromis sociopolitique fondateur de l'Etat-Providence et pour l'avènement d'un nouveau modèle d'intervention publique : le néolibéralisme.

La paternité néolibérale de l'« activation » des politiques sociales et de l'emploi en France pouvait être démontrée si les trois composantes principales de la théorie néolibérale s'avéraient présentes sur notre terrain d'enquête : une représentation rationnelle-utilitariste du comportement des chômeurs ; des discours sur le travail et le chômage faisant de *l'offre* le principal déterminant des équilibres économiques ; des réformes de politiques publiques visant à s'attaquer aux causes frictionnelles et structurelles du chômage définies par FRIEDMAN. Or, dans le cas français des

¹³⁸ CASSIERS Isabelle, LEBEAU Etienne. De l'Etat Providence à l'Etat social actif. Quels changements de régulation sous-jacents ? Op. cit. p. 94.

¹³⁹ ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Op. cit.

¹⁴⁰ KINGDON, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Op. cit.

politiques sociales et de l'emploi, c'est en effet une série de réformes qui a progressivement fini par modifier de manière incrémentale le système des politiques publiques – réformes des politiques de l'emploi mais aussi des politiques sociales, la théorie néolibérale du marché de l'emploi préconisant une refonte générale du système de protection sociale pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. Depuis la Prime Pour l'Emploi (PPE) de 2001 jusqu'au Revenu de Solidarité Active (RSA) mis en place au 1^{er} juin 2009, une série de nouveaux dispositifs de politiques publiques a vu le jour en France depuis le début des années 2000, avec pour fonction d'inciter davantage les personnes sans emploi à reprendre un travail. L'analyse qualitative et quantitative des discours des candidats à l'élection présidentielle de 2007 a permis de constater que les raisonnements néolibéraux, la théorie marginaliste du marché du travail et les critiques néolibérales à l'égard des revenus de transfert ont également été incorporés dans les discours des élites politiques françaises. Ce qui se retrouve à la fois dans les déclarations politiques et les dispositifs de politiques publiques, c'est une manière de concevoir les chômeurs comme des *homo œconomicus* rationnels, utilitaristes, intéressés uniquement par le loisir et les revenus.

Ce type de raisonnement semblant s'être imposé dans les dispositifs de politiques publiques, on devrait pouvoir dresser un bilan des premières expériences d'activation, en France mais aussi à l'étranger : « *Les promesses du workfare et de l'activation ont-elles été tenues ?*¹⁴¹ » La première leçon qu'il convient de tirer des expériences étrangères d'activation – notamment américaine, britannique et allemande – est qu'elles ont échoué à améliorer significativement les taux de pauvreté et de retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. Si l'on s'intéresse à la France, il semble que le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi et les Projets d'Actions Personnalisés mis en œuvre à partir de l'année 2001 se sont soldés non pas par un meilleur accès à l'emploi, mais plutôt par un développement des contrats de courte durée, à temps partiels et mal rémunérés. La contrainte accrue sur les demandeurs d'emplois se serait ainsi traduite par une flexibilisation du marché du travail – les chômeurs étant à la fois *incités* et *obligés* d'accepter des emplois de mauvaise qualité. Le bilan mitigé des expériences d'activation peut conduire dès lors à s'interroger sur le bien-fondé d'une théorie économique de l'offre, faisant du comportement des demandeurs d'emploi le principal déterminant des équilibres économiques.

¹⁴¹ BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. Op. cit. p. 14.

Nous avons montré que la notion d'« activation » exprimait un mouvement cohérent de réformes des politiques publiques françaises dans les années 2000. Or, ce changement semble n'avoir pas été circonscrit à la France : l'Espagne a mis en place en 2001 un « revenu actif d'insertion » instaurant un « engagement d'activité » pour les bénéficiaires du revenu social ; en 2005, l'Allemagne a voulu « activer » ses politiques de l'emploi en réduisant les indemnités des chômeurs de longue durée refusant d'accepter des emplois en-dessous de leur qualification ; le Danemark et la Grande-Bretagne ont également mis en œuvre des mesures dites d'« activation »¹⁴² dès les années 1990. Ces réformes semblent toutes s'être construites à partir d'une terminologie commune, mais aussi de présupposés communs et nouveaux : l'explication du chômage par les problèmes « structurels » du marché de l'emploi.

Si la France n'est pas la seule à expérimenter cette mutation, c'est que des pressions au changement se sont situées à un niveau supranational. Des traces nombreuses de l'activation sont présentes dans les recommandations européennes pour l'emploi. Dès 1997, les premières « lignes directrices pour la croissance et l'emploi » adoptées par la Commission européenne portent un chapitre intitulé : « *Passer des mesures passives à des mesures actives* »¹⁴³. En 2007, les nouvelles lignes directrices rappellent l'objectif d'« activation », le précisent et l'étendent à la lutte contre la pauvreté : « *Il est essentiel de redoubler d'efforts afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'intégrer les personnes en marge du marché du travail, par le biais notamment de politiques d'inclusion actives* »¹⁴⁴. Des rapports de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique montrent que l'Union Européenne n'a pas été la première institution supranationale à promouvoir l'activation¹⁴⁵.

Si l'OCDE a effectivement été le premier organisme à encourager les Etats européens à adopter des politiques de l'emploi actives, des processus de réécriture ont probablement été mis en œuvre pour ajuster les conclusions de l'institution au cadre européen. A cette occasion, l'UE pourrait avoir agi de plusieurs manières : elle pourrait

¹⁴² « Aktivering » au Danemark, « workfare » ou « work-test » en Grande-Bretagne.

¹⁴³ Lignes directrices disponible en ligne sur le site de la commission européenne : <http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/fr/papers/guide2.htm>

¹⁴⁴ Voir la communication finale de la Commission, Disponible en ligne sur :

<[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803\(01\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803(01):FIN:FR:PDF)>

¹⁴⁵ Une genèse de la revue Perspectives de l'Emploi fait valoir que l'OCDE a commencé de promouvoir des « politiques actives de l'emploi » dès 1993. Se reporter à la liste de publications de l'OCDE, disponible en ligne sur :

<http://www.oecd.org/document/38/0,3343,fr_2649_33927_40776422_1_1_1_1,00.html>

avoir servi de simple interface formelle, retranscrivant littéralement les prescriptions de l'OCDE dans les textes européens ; elle pourrait au contraire avoir agi comme un filtre face aux pressions de la globalisation et au modèle de protection social promu par les instances internationales. Quel rôle ont joué les institutions européennes dans l'invention, la promotion ou la réécriture d'un modèle européen d'activation ? Ont-elles œuvré à la transposition non faussée de prescriptions internationales ? Ont-elles au contraire plutôt résisté aux pressions de la globalisation et au modèle américain d'une activation purement libérale ? Finalement, les reformes successives dans les pays membres se sont-elles conclues par une convergence des systèmes d'Etat-Providence européens ? A travers ces questionnements multiples, il semble manifeste que l'analyse de l'activation en France appelle à des développements prometteurs sur les processus de transfert institutionnel et les politiques de l'emploi en Europe.

Table des matières

Sommaire	2
Introduction.....	3
1. L'activation dans son contexte : les politiques de l'emploi face à la crise des Etats-Providence	8
1.1 La progressive invention des politiques de l'emploi en France : Quelle cohérence ?.....	10
1.1.1 Des vagues d'invention et de réformes des politiques de l'emploi en France : un mouvement non linéaire.....	10
1.1.2 Statut du chômeur et Etat-Providence : une co-construction.....	15
1.2 Changement de contexte : les « crises » de l'Etat-Providence	17
1.2.1 Les crises de l'Etat-Providence.....	17
1.2.2 La crise comme fenêtre d'opportunité	18
1.3 Le référentiel néolibéral face aux politiques de l'emploi : nouvelle représentation du travail, du chômage et de l'intervention publique.....	19
1.3.1 Décisions individuelles et équilibres macro-économiques : une théorie économique et sociale générale	19
1.3.2 Implications de la théorie néolibérale pour les politiques publiques : les sources philosophiques de l'activation	23
2. Usages politiques de l'activation et de la flexicurité	26
2.1 L'incorporation progressive de l'activation dans les dispositifs de politiques publiques : 2001-2009.....	28
2.1.1 L'activation face au « chômage frictionnel » : le PAP-PARE de 2001.....	28
2.1.2 L'incitation financière contre le « chômage structurel » : La Prime Pour l'Emploi de 2001.....	28
2.1.3 La loi de cohésion sociale de 2005 : incitations et sanctions.....	29

2.1.4	Loi du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs.....	30
2.1.5	Le Revenu de Solidarité Active : continuation et conclusion du processus d'activation	31
2.2	L'activation dans les discours politiques	33
2.2.1	Une approche quantitative : présence du « travail » dans les discours	33
2.2.2	Une approche qualitative : rapport au « travail », mots associés, mots opposés	34
2.2.3	Etude quantitative et qualitative du rapport à l' « assistantat » et à « l'effort » ..	36
2.2.4	Accroître les « récompenses » face à l' « effort ».....	38
2.2.5	Accroître les sanctions face à l'« assistantat » et au chômage.....	39
3.	Les conséquences de l'activation et de la flexicurité sur l'Etat social.....	41
3.1	Premiers bilans de l'activation.....	42
3.1.1	Expériences étrangères.....	42
3.1.2	Bilan des expériences françaises d'activation.....	45
3.1.3	L'échec prévisible des mesures d'activation ou comment se tromper de problème	46
3.2	Conséquences de l'activation sur les politiques publiques: une subversion des fondements philosophiques de l'Etat social ?	48
3.2.1	Sources philosophiques lointaines de la notion d'activation : Speenhamland et le débat sur les pauvres	48
3.2.2	Soubassements et implications sociologiques de l'activation	50
3.3	Mécanismes et pratiques du changement : les forums de politiques publiques..	55
3.3.1	D'une controverse scientifique au consensus politique	55
3.3.2	Les causes du consensus politique : conversion idéologique et intérêt électoral	58
	Conclusion	60
	Table des matières.....	64
	Bibliographie.....	66

Bibliographie

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

- ALTHUSSER, Louis. *Positions (1964-1975.)* Paris : Les Éditions sociales, 1976.
- ALVARADO PÉREZ, Emilio. *Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa.* Madrid : Tecnos, 1998.
- BARBIER Jean-Claude, GAUTIE Jérôme (dirs.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis.* Paris : PUF, 1998.
- BECK, Ulrich, GIDDENS Anthony, LASH Scott. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.* Cambridge : Polity Press, 1994.
- BECKER, Gary. *The Economic Approach to Human Behavior.* Chicago : The University of Chicago Press, 1976.
- BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation.* Londres et New York : Methuen, 1970 (1ère édition : 1823).
- BOURDIEU, Pierre. *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action.* Paris : Seuil, 1994.
- BOURDIEU Pierre, PASSERON, Jean-Claude. *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement.* Paris : Editions de Minuit, 1970.
- BOUTAULT, Jacques. *L'assurance chômage en France.* Paris : PUF, 1999.
- CAHUC Pierre, ZYLBERBERG André. *Microéconomie du marché du travail.* Paris : La Découverte, 2003.
- CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent (dirs.). *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. *Aider au retour à l'emploi. Rapport au Premier ministre.* Paris : La Documentation française, 2005.
- CROZIER, Michel. *Etat moderne, Etat modeste.* Paris : Fayard, 1998.
- DARES. *40 ans de politiques de l'emploi.* Paris : La documentation française, 1996
- DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail.* Paris : La Découverte, 2003.

- DANZIGER S., HAVEMAN R.H. (dir.). *Understanding Poverty*. New York, Cambridge, London : Harvard University Press, 2001.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper and Brothers Publishers, 1957.
- DURKHEIM Emile. *De la division du travail social*. Paris : PUF, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FINOT, A. *Développer l'employabilité*. Paris : Insep consulting, 2000.
- GAUTIE, Jérôme. *Les politiques de l'emploi*. Paris : Vuibert, 1993.
- GAUTIE J., GAZIER B., SILVIERA R. (dirs.) *Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes*. Paris : La documentation française, 1994.
- GAZIER, Bernard. *Tous 'Sublimes'. Vers un nouveau plein-emploi*. Paris : Flammarion, 2003.
- JOBERT, Bruno (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre. *L'État en action*. Paris : PUF, 1987.
- KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London : Macmillan, 1936.
- KINGDON, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York : HarperCollins College Publishers, 1995 (2e édition).
- KNOEPFEL, LARRUE, VARONE, *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich/Coire : Helbing&Lichtenhahn, 2001.
- KUHN, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago : Univ. of Chicago Press., 1962.
- LEONARD, E. M. *The Early History of English Poor Relief*. London : Frank Cass, 1965.
- LEVY-LEBOYER M., CASANOVA J.C. (dirs.), *Entre l'Etat et le marché*. Paris : Gallimard, 1991.
- L'HORTY, Yannick. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006.
- LINHART, Danièle. *Perte d'emploi, perte de soi*. Paris : Erès, 2002.
- MALINVAUD, Edmond. *Plein emploi, l'improbable retour*. Paris : La Documentation française, 1998.
- MCCONNELL Campbell R., BRUE Stanley L., MACPHERSON David A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.

- MEDA, Dominique. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris : Aubier, 1995.
- MONTALEMBERT, Marc (dir.). *La protection Sociale en France*. La documentation française, 1997.
- REY, Henri. *La gauche et les classes populaires*. Paris : La découverte, 2004.
- RIFKIN, Jérémy. *La fin du travail*. Paris : La Découverte, 1996.
- ROSANVALLON, Pierre. *L'Âge de l'autogestion*. Paris : Le Seuil, 1976.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Paris : Le Seuil, 1981.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot, 1961.
- TODD, Emmanuel. *Après la Démocratie*. Paris : Gallimard, 2008
- TOPALOV, Christian. *Naissance du chômeur*. Paris : Albin Michel, 1994.
- VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005

Articles de revues, rapports et enquêtes

- ANNE Denis, L'HORTY Yannick. Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi. *EPEE*, 2008, n° 08-11.
- ARRIGNON, Mehdi. Les valeurs du travail : entre mobilité et stabilité. Enquête sociologique sur les fondements, l'organisation et les conséquences sociales des plans sociaux de 2001, 2003 et 2006 à Hewlett Packard Eybens. Mémoire de 3^e année. Grenoble : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2007.
- BARBIER, Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, pp. 189-192.
- BLANK R. Improving the Safety Net for Single Mothers Who Face Serious Barriers to Work. *Future of Children*, 2007, vol. 17.
- BOUCHOUX Jacques, HOUZEL Yvette, OUTIN Jean-Luc. Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? *La Documentation Française - Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2008, pp. 541-559.
- BOURDIEU Pierre. La double vérité du travail. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1996, Volume 114, Numéro 1.

- CETTE, G. Quelques éléments d'évaluation des effets sur l'emploi de la réduction de la durée du travail induite par l'ordonnance de janvier 1982. Paris : Banque de France, Direction Générale des études, Juin 1992.
- CREPON B., DEJEMEPPE M., GURGAND M. Evaluation agrégée de l'impact du PARE : mise à jour jusqu'à mars 2003. Rapport pour l'ANPE, Centre d'Etudes de l'Emploi, septembre 2003.
- DEBAUCHE Étienne, JUGNOT Stéphane, Les effets du projet d'action personnalisé sur les sorties des listes de l'ANPE : une évaluation globale difficile. *Premières informations, premières synthèses*, mars 2007, n° 09.2, 6 p.
- FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. *The American Economic Review*, 1968, n°58.
- GADREY, Jean. Revenu de solidarité active : les ambiguïtés. *Revue Partage*, janvier-février 2008, pp.11-20.
- GAZIER, Bernard. L'Envers du plein emploi. Éléments d'analyse épistémologique des normes d'employabilité. *Économies et Sociétés*, 1989, n° 12, pp. 135-156.
- GAZIER, Bernard. L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation. *Sociologie du travail*, 1990, n°4, pp. 575-584.
- GILBERT, Claude. La fabrique de Risques. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 2003, vol. CXIV, pp. 55-72.
- GILLES, Christel. Réforme du Welfare et croissance aux États-Unis : quels résultats ? *Revue Française des Affaires Sociales*, 2008, n° 4, pp. 217-233.
- GUBIAN Alain, JUGNOT Stéphane, LERAIS Frédéric, PASSERON Vladimir. Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post. *Economie et statistique*, 2004, n° 376-377, pp. 25-54.
- GUILLEMOT Danièle, PETOUR Patrick, ZAJDELA Hélène. Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? *La Revue Economique*, 2002, n°6.
- GURGAND Marc, MARGOLIS David. RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi. *Economie et statistique*, 2001, n° 346-47, pp. 103-122.
- HACHE, Emilie. Néolibéralisme et responsabilité. *Raisons politiques*, 2007, vol. 4, n° 28, pp. 5-9.
- INSEE. Plus de la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi. *Insee Première*, 1999, n°632, pp.1-4.
- KNUTH, Matthias. Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany. *Peer Review*, 2007, pp. 1-38.
- LAROQUE Guy, SALANIE Bernard. Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et Statistique*, 2000, n° 331.

- LAVAL, Christian. Penser le néolibéralisme. *Revue internationale des livres et des idées*, novembre-décembre 2007, pp.13-16.
- MARTINON, Sophie. Les enjeux du suivi individualisé des chômeurs et la mise en place du PAP : le cas d'une agence locale pour l'emploi. Mémoire de DEA. Paris : Université Paris X-Nanterre, 2002.
- MAUGER, Gérard. Sur la participation des classes populaires aux nouveaux « jeux électoraux ». *Savoir agir*, septembre 2007, n°1, pp. 49-58.
- MOFFITT R. Welfare Reform : The US experience. Article présenté à la conférence organisée par le Conseil économique de Suède du 7 mai 2007 sur le thème « From Welfare To Work ». 2007.
- PELISSE, Jérôme. Retour sur les 35 heures et ses ambivalences. *Savoir agir*, mars 2008, n° 3, pp. 21-30.
- PISANI-FERRY, Jean. Plein-emploi. Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000, n° 30.
- RIGAUDIAT, Jacques. Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants. *Esprit*, janvier 2009, pp. 110-124
- ROGUET, B. La dépense pour l'emploi en 1996. In DARES. *Premières synthèses*, 1998, n°21.
- STROBEL, Pierre. Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ? *Lien social et Politiques*, 2001, n° 46, pp. 163-173.
- TORFING, Jacob. Workfare with welfare : recent reforms of the Danish welfare state, *Journal of European Social Policy*, 1999, n°9, pp. 5-28.
- TRAVERSIER Thara. Le devenir des chômeurs douze mois après leur entrée en projet d'action personnalisé. *Observatoire de l'ANPE, L'essentiel*, 2006, n° 3.
- UNEDIC. Plus de deux chômeurs sur trois accèdent à un emploi dans les douze mois qui suivent leur inscription. *Point statis*, mai 2006, n° 19.
- ZAJDELA Hélène. Faut-il avoir peur des trappes à chômage ? *Revue du MAUSS*, 2001, n°18, pp. 94-104.

Articles de presse et publications électroniques

- BARBIER, Jean-Claude. Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La Vie des Idées* [En ligne]. 4 novembre 2008 [consulté le 15.12.08]. Disponible en ligne sur :
< <http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare-et-de-l.html> >
- BOLLINGER, ZILIAK. Changes in the Distribution of Income among Single Mother Families: Murphy Brown meets Inequality. [En ligne]. 2008. Disponible en ligne sur :
http://gatton.uky.edu/Faculty/Ziliak/Income_Inequality_120208_all.pdf
- HIRSCH, Martin. Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points. [En ligne]. Disponible en ligne sur :
<<http://www.toutsurlersa.fr/files/50raisons.pdf>>
- MEDA, Dominique. Le Revenu de Solidarité Active en question. *La Vie des Idées* [En ligne]. 24.04.2008 [consulté le 10 décembre 2008]. Disponible en ligne sur :
<<http://www.laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html>>
- RODRIGUEZ Jacques. De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act. *La Vie des Idées* [En ligne]. 23 septembre 2008 [consulté le 10.03.09]. Disponible sur :
< http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080923__rodriguez.pdf >

Publications officielles

- Commissariat Général au Plan. « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre pour le IV^e plan de développement économique et social », *Revue française du travail*, octobre-décembre 1961.
- Committee on Ways and Means US House of Representatives. GREEN BOOK. 2004.
- Haut Commissaire aux Solidarités Actives. *Livre vert* [En ligne]. Haut Commissariat aux Solidarités Actives. Paris : premier-ministre.gouv.fr, 2008. Disponible sur : < http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf >
- HIRSCH, Martin. Au possible nous sommes tenus : rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. La documentation française, avril 2005, 116p. Disponible en ligne sur :
<<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000264/0000.pdf>>
- Président de la République, Premier ministre. Lettre de mission de Martin Hirsch, haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. 9 juillet 2007.