

# ACTIVATION RIME-T-ELLE NÉCESSAIREMENT AVEC STIGMATISATION ? UNE MISE EN PERSPECTIVE CRITIQUE DU PROCÈS DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

**Daniel Dumont**

**Ed. juridiques associées | *Droit et société***

**2011/2 - n° 78  
pages 447 à 471**

**ISSN 0769-3362**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2011-2-page-447.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Dumont Daniel , « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du  
procès de l'État social actif » ,  
*Droit et société*, 2011/2 n° 78, p. 447-471.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Ed. juridiques associées.

© Ed. juridiques associées. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif

Daniel Dumont

Faculté de droit, Université Libre de Bruxelles (ULB), 50 avenue F.D. Roosevelt, CP 137, B-1050 Bruxelles.  
<daniel.dumont@ulb.ac.be>

## ■ Résumé

Les mesures d'activation et de responsabilisation des personnes sans emploi n'entraînent pas une « conditionnalisation » des allocations de chômage et des revenus minimums résiduels, mais plutôt leur contractualisation. Selon la manière dont cette contractualisation est concrètement mise en œuvre, deux perspectives peuvent être nettement distinguées sur un plan idéal-typique. Dans leur déclinaison *welfare to work*, les mesures d'activation tendent à revêtir un caractère particulièrement coercitif à l'égard des personnes privées d'emploi, laissant craindre une stigmatisation injuste et contre-productive de celles-ci. Mais dans leur variante dite négociée, ces mesures semblent à l'inverse susceptibles de répondre aux difficultés éprouvées par les bénéficiaires mieux que n'a jamais pu le faire l'État-providence traditionnel.

*Contractualisation – Droits et devoirs – État-providence – Politiques d'activation – Protection sociale.*

## ■ Summary

### **Does Activation Necessarily Go Hand in Hand with Stigmatization? A Critical Review of the Active Welfare State's Trial**

Activation and responsabilization policies do not lead to the “conditionalization” of unemployment and welfare benefits, but rather to their contractualization. Depending on the way in which this contractualization is concretely carried out, it is proper to distinguish between two distinct perspectives. In their welfare-to-work version, activation policies tend to prove extremely coercive toward the unemployed, awakening the fear of an unfair and counterproductive stigmatization. But in their so-called negotiated version, those measures may tackle the hardship suffered by the beneficiaries in a better way than the traditional Welfare State ever did.

*Activation policies – Contractualization – Rights and duties – Social protection – Welfare State.*

## Introduction

« Activation » et « responsabilisation » sont les maîtres-mots des réformes législatives que connaissent aujourd'hui la plupart des systèmes occidentaux de protection sociale, en particulier dans les domaines de l'assurance chômage et de l'aide sociale. Depuis une quinzaine d'années, on voit en effet se multiplier, partout en Europe et en Amérique du Nord, les mesures exigeant des bénéficiaires des allocations de chômage ou du revenu minimum résiduaire qu'ils fournissent davantage d'efforts pour (ré)intégrer le marché de l'emploi, sous peine de sanctions. À la prolifération de ces mesures rangées sous le sceau de l'activation des dépenses dites passives, correspond, sur le plan politique, la diffusion du concept d'État social actif. Forcée à la fin des années 1990 par l'ancien ministre belge des affaires sociales Frank Vandembroucke<sup>1</sup>, puis popularisée par les conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000<sup>2</sup>, l'expression – désormais bien connue – traduit dans l'esprit de ses promoteurs ce vers quoi les États-providence nationaux devraient évoluer. À ce titre, l'État social actif semble avoir vocation à faire figure de nouveau paradigme<sup>3</sup>.

Dans le champ des sciences humaines et sociales, la progression de la lame de fond de l'activation et le succès idéologique rencontré par le concept d'État social actif font l'objet d'un débat particulièrement animé. Dans l'espace francophone, ce débat est manifestement dominé par la réticence voire la franche opposition à l'activation, dans la mesure où celle-ci est majoritairement perçue comme un vecteur de fragilisation des « acquis sociaux » de l'État-providence. Appuyée sur notre recherche doctorale<sup>4</sup>, la présente étude ambitionne de contribuer à clarifier certaines des problématiques au cœur de la controverse suscitée par l'État social actif et ses manifestations, en examinant de plus près les traits juridiques des mesures contemporaines de responsabilisation des allocataires sociaux. À cet effet, notre propos sera agencé autour de la discussion de deux questions transversales bien précises, omniprésentes dans le débat actuel.

La première question est la suivante : peut-on dire que les réformes labellisées « État social actif » conduisent à « conditionner » l'octroi des prestations dispensées par les régimes d'assurance chômage et d'aide sociale, et que, par conséquent, l'on assiste aujourd'hui à une forme de glissement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle dans la prise en charge des risques sociaux ? Cette première question nous amènera à revenir sur la problématique de la place dévolue à la responsabilité individuelle au sein de l'État-providence traditionnel, puis à pro-

1. Frank VANDENBROUCKE, « L'État social actif : une ambition européenne » (1999), *La revue socialiste*, 4, 2000, p. 80-102.

2. Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, §24 et 31.

3. Sur l'État social actif, voir, de manière générale, l'ouvrage de référence dirigé par Pascale VIELLE, Philippe POCHE et Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme?*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, coll. « Travail & société », 2005.

4. Les grands axes et les principales conclusions de cette recherche doctorale sont présentés succinctement dans Daniel DUMONT, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 2010, p. 229-246.

poser une grille de lecture des transformations contemporaines de la forme juridique des prestations sociales (I). La deuxième question qui sera examinée dans la foulée de la première est celle-ci : peut-on voir dans l'actuelle multiplication des mesures d'activation le signe d'une forme de « tournant (néo)libéral » au sein des États-providence européens et l'indice de leur alignement progressif sur le modèle de protection sociale anglo-saxon ? Cette seconde question nous conduira à mettre à l'épreuve de la comparaison la pertinence des rapprochements souvent opérés entre le *workfare* nord-américain et britannique, d'une part, et l'activation à la mode continentale, d'autre part (II).

Pour l'analyse de ces deux problématiques transversales – qui sont étroitement entremêlées, ainsi qu'on aura l'occasion de s'en apercevoir –, nous partirons à chaque fois de l'état actuel du débat d'idées, afin de veiller à en prendre le pouls, avant de nous y inscrire à notre tour. De manière générale, nous serons amené à tenter de désamorcer un certain nombre d'analyses critiques récurrentes et à proposer de leur substituer une lecture alternative. En guise de contribution à la discussion, cette étude propose donc de procéder à la critique de la critique, ou au procès du procès, de l'État social actif<sup>5</sup>.

## I. De l'inconditionnalité à la « conditionnalisation » des allocations de chômage et des revenus minimums résiduaux ?

Quel type de transformations juridiques les politiques d'activation font-elles subir à la morphologie des prestations dispensées par les systèmes d'assurance chômage et d'aide sociale ? Et quelles conséquences ces transformations entraînent-elles en termes de partage de la charge des risques sociaux entre l'individu et la collectivité ? Dans la littérature, un double diagnostic revient comme une antienne : d'une part, l'on assisterait à une remise en cause politique et juridique croissante des droits sociaux inconditionnels accordés sans contrepartie ; par voie de conséquence, d'autre part, les traductions juridiques de l'État social actif concourraient à ressusciter, et même à hypertrophier, la responsabilité individuelle des allocataires sociaux. Innombrables sont les illustrations de ce double diagnostic ; nous n'en livrons ici qu'un échantillon succinct.

Concernant l'évolution de la physionomie des prestations, d'abord, l'ensemble des États-providence européens s'attacheraient aujourd'hui, écrit-on, à mettre « fin à l'octroi de prestations sociales sans contrepartie ». L'émergence du nouveau référentiel politico-idéologique de l'État social actif aurait pour effet de « substituer » à l'ancienne logique d'indemnisation « anonyme et inconditionnelle » des risques sociaux, dénoncée comme trop passive et désincitative, « des mécanismes de contrepartie » : en échange de l'octroi des prestations financières, les bénéficiaires

5. Signalons que le débat relatif à l'État social actif est également animé par une troisième problématique centrale sur laquelle nous serons contraint de faire ici l'impasse : il s'agit de l'importante question de l'influence exercée par la construction européenne sur l'évolution des systèmes nationaux d'assurance chômage et d'aide sociale. À ce sujet, on se permet de renvoyer à Daniel DUMONT, « Les traductions de l'activation ». La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 63, 2009, p. 1-94.

seraient désormais tenus de mettre en œuvre des démarches actives en vue de réintégrer le marché du travail, sous peine de sanctions. De la sorte, aux droits sociaux inconditionnels succéderaient des prestations « devenues conditionnelles »<sup>6</sup>. Robert Castel évoque ainsi, de manière insistante, la fragilisation contemporaine des protections qualifiées de « fortes », « inconditionnelles » et « automatiques » qu'offrait la sécurité sociale classique<sup>7</sup>. De la même manière, Matthieu de Nanteuil et Hervé Pourtois parlent d'« une mise sous conditions des aides publiques »<sup>8</sup>. On peut encore lire ailleurs que là où l'État-providence avait instauré « un système de protection sociale basé sur des droits inconditionnels, c'est-à-dire un système dans lequel l'individu a automatiquement droit au revenu [...] lorsqu'il subit un risque », « les droits perdent [aujourd'hui] de plus en plus leur caractère inconditionnel »<sup>9</sup>.

D'après maints auteurs, ce processus de « conditionnalisation » des droits sociaux aurait pour conséquence majeure d'entraîner un basculement du poids de la prise en charge des risques sociaux, de la collectivité vers l'individu. Si l'allocataire social de l'État-providence était autrefois assuré de bénéficier des allocations financières octroyées par la sécurité sociale lorsque survenait un risque tel que la perte d'emploi ou la pauvreté, son *alter ego* de l'État social actif serait aujourd'hui amené à apporter constamment la preuve de sa bonne volonté à s'intégrer, sous peine d'être déchu du bénéfice des allocations. Partant, « la responsabilité imputée initialement à la société se déplace », avance-t-on, « vers les individus »<sup>10</sup>. Jean-Michel Bonvin et Éric Moachon abondent en ce sens, presque mot pour mot : « la question de la responsabilité se déplace de la société vers l'individu, [...] désormais appelé à répondre de ses actes »<sup>11</sup>. Diane Roman ne dit pas autre chose, puisqu'elle affirme que dans la mesure où la thématique de la contrepartie présente « un caractère inédit », se substitue actuellement à l'idée de « dette sociale » celle de « responsabilité individuelle » ; et d'ajouter qu'il en va d'un véritable « changement de nature de l'État social »<sup>12</sup>. Dans le même sens toujours, Abraham Franssen écrit que l'État social actif « aboutit [...] à une stigmatisation de l'inactif », dans la mesure où « celui-ci n'est plus tant défini comme un ayant droit à la solidarité collective pour un

6. Ai-Thu DANG et Hélène ZAJDELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », *Recherches économiques de Louvain*, 75 (3), 2009, p. 313 et 314.

7. Robert CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris : Seuil, coll. « La République des idées », 2003, p. 68-70, 73 et 78.

8. Matthieu DE NANTEUIL-MIRIBEL et Hervé POURTOIS, « L'État social actif : une réponse au défi de l'intégration par le travail ? », in Pascale VIELLE, Philippe POCHE et Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif*, op. cit., p. 323.

9. Élise DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage : retranchement ou restructuration de la protection sociale ? », *Annales de droit de Louvain*, 68 (1), 2008, p. 11 et 17.

10. Ai-Thu DANG et Hélène ZAJDELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation », art. cité, p. 326.

11. Jean-Michel BONVIN et Éric MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in Pascale VIELLE, Philippe POCHE et Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif*, op. cit., p. 71.

12. Diane ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » », *Revue de droit sanitaire et social*, 45 (1) (« Les devoirs sociaux »), 2009, p. 63 et 64.

risque collectif dont il serait la victime que comme un inadapté, qui porte une partie de la responsabilité de son état »<sup>13</sup>.

On ne multipliera pas davantage les exemples tant l'affaire semble entendue : la vogue actuelle des politiques d'activation de la protection sociale autoriserait à diagnostiquer une conditionnalisation du droit aux allocations de chômage et d'aide sociale et, corrélativement, une véritable inversion du poids de la prise en charge des risques sociaux. C'est la pertinence de ce double diagnostic que l'on se propose de discuter ici. À cet effet, nous allons d'abord revenir sur la morphologie des prestations sociales classiques et sur l'articulation de la responsabilité collective et de la responsabilité individuelle au sein de l'État-providence traditionnel (l.1). Nous prolongerons ce retour en arrière en suggérant ensuite une lecture des mutations juridiques en cours accentuant un autre phénomène que celui de la (prétendue) « conditionnalisation » des allocations (l.2).

### l.1. L'État-providence et la responsabilité individuelle

Pratiquement tous les tenants de l'idée que la diffusion du nouveau référentiel de l'État social actif a pour effet de « conditionner » les allocations de chômage et d'aide sociale – et, ce faisant, d'ébranler les fondements mêmes de l'État-providence d'après-guerre – ont en commun de reprendre à leur compte la lecture de la genèse de l'État-providence proposée par François Ewald dans son maître-ouvrage éponyme<sup>14</sup>. Pour remonter à la racine du diagnostic communément accepté aujourd'hui, il vaut donc la peine de revenir (très) rapidement sur la thèse défendue par Ewald.

Cette thèse, on la connaît : alors qu'initialement tout événement dommageable pour la sécurité d'existence du travailleur et de sa famille devait nécessairement pouvoir être imputé à une faute individuelle clairement identifiée pour justifier le bénéfice d'une réparation, l'édification de l'État-providence aurait pris la forme d'une substitution progressive de la catégorie du risque imprévisible aux mécanismes du droit de la responsabilité civile. Les incidences sur le niveau de vie des circonstances malheureuses que constituent par exemple les accidents du travail, le chômage ou la maladie auraient cessé d'être perçues comme la résultante d'un manque coupable de prévoyance individuelle, pour être considérées comme le produit mécanique et inéluctable du mode d'organisation capitaliste de l'activité économique – et même, plus largement, de la vie en société. Désormais « objectivés » à travers la figure de l'aléa involontaire, et ainsi déconnectés de la question de la faute individuelle, les risques ouvriraient automatiquement, par leur seule survenance, le droit à bénéficier d'une indemnisation à charge de la sécurité sociale. De la sorte, le droit de l'État-providence, c'est-à-dire le droit social, aurait purement et simplement évacué – du moins dans l'espace de la vie en société couvert par la

13. Abraham FRANSSSEN, « État social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux », in Yves CARTUYVELS (dir.), *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2008, p. 122.

14. François EWALD, *L'État providence*, Paris : Grasset, 1986.

sécurité sociale – la responsabilité individuelle caractéristique de l'ordre juridique libéral.

Cette analyse est devenue tellement classique qu'elle a aujourd'hui acquis, en tout cas dans le monde francophone, la force d'un véritable axiome. Il est ainsi frappant d'observer que la plupart des auteurs cités en ouverture de ce point ont en commun d'étayer l'idée selon laquelle l'État social traditionnel avait fait son deuil de toute référence à la responsabilité personnelle de l'individu par un simple renvoi à la somme de François Ewald : manifestement, il s'agit d'un point de départ incontournable tenu pour acquis. Et c'est bien parce que l'État-providence est présenté rétrospectivement comme une forme de « machine à indemniser » radicalement déliée de l'idée de responsabilité personnelle, et donc de toute forme de conditionnalité juridique des prestations, que le développement actuel des mesures d'activation des allocataires sociaux est interprété comme le signe d'une remise en cause de ses fondements mêmes.

Est-il pourtant si sûr que la mise en œuvre du nouveau paradigme de l'État social actif contribue à pareille rupture par rapport aux principes fondateurs de l'État-providence classique ? Pour s'en assurer, il convient de réexaminer ceux-ci. Très prosaïquement, tester la pertinence du diagnostic largement partagé selon lequel l'État social actif entraînerait une « conditionnalisation » inédite des protections sociales implique de s'assurer que des droits qui auraient été autrefois inconditionnels sont effectivement « devenus », comme on l'écrit, conditionnés à des exigences de contrepartie. Or, disons-le tout net : il nous semble que le basculement allégué – et en réalité dénoncé – de l'inconditionnel au conditionnel n'a pas eu lieu et n'a jamais pu avoir lieu, pour la bonne et simple raison que tous les systèmes de protection sociale institués dans les pays industrialisés connaissent depuis l'origine des mécanismes de contrepartie divers et variés. En matière d'assurance chômage et d'aide sociale en tout cas – ce sont les deux domaines qui nous intéressent ici et ce sont ceux-là également que visent les auteurs cités –, tous les États-providence ont toujours maintenu une connexion, plus ou moins forte selon les pays, les périodes et les branches, entre la couverture des risques par la sécurité sociale, d'une part, et l'obligation mise à charge des bénéficiaires de prestations d'accomplir certains efforts en termes de réinsertion, d'autre part.

On en veut pour preuve qu'à ce jour, sauf erreur, aucun système d'assurance chômage ou d'aide sociale radicalement inconditionnel, délié de toute référence à une exigence de contrepartie quelconque, n'a jamais été institué nulle part dans le monde... à la seule exception du cas très particulier de l'Alaska, où tous les résidents légaux reçoivent chaque année, depuis 1982, un dividende égal provenant des recettes de l'exploitation du pétrole – encore ne s'agit-il en réalité pas vraiment d'une « exception », puisque l'*Alaska Permanent Fund Dividend* ne constitue à proprement parler ni un système d'assurance chômage ni un système d'aide sociale<sup>15</sup>. Dans tous les pays où un système d'assurance chômage ou d'aide sociale a été

15. Sur l'expérience de l'*Alaska Permanent Fund Dividend*, voir Scott GOLDSMITH, « The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution », in Guy STANDING (ed.), *Promoting Income Security as a Right. Europe and North America*, Londres : Anthem Press, 2<sup>e</sup> éd., 2005, p. 553-566.

mis en place, le versement d'allocations aux individus physiquement aptes au travail et en âge de travailler a toujours été formellement lié à la perspective d'un retour ou d'une entrée dans le monde du travail. En témoigne, tant dans les droits nationaux que dans les textes internationaux – tels les conventions de l'OIT –, la subordination de l'octroi des revenus de remplacement et des revenus minimums résiduels à des exigences juridiques comme être disponible pour le marché de l'emploi, se trouver dans l'impossibilité de se procurer des ressources suffisantes par ses propres moyens, accomplir des efforts, être disposé à travailler, rechercher du travail, être en quête d'emploi, participer aux activités nécessaires à son insertion, etc.

En soi, le caractère conditionnel des allocations de chômage et d'assistance n'a donc rien de neuf, pas plus que l'adossement principal de l'octroi de ces allocations à l'horizon d'une (ré)intégration des circuits du marché de l'emploi ; au contraire, c'est leur ébranlement qui constituerait une véritable rupture. C'est pourquoi diagnostiquer que les idées de contrepartie et de conditionnalité « deviennent » aujourd'hui d'un emploi commun dans les politiques de lutte contre le chômage et d'aide sociale nous semble factuellement erroné. Comme l'écrit Paul Palsterman de manière un peu provocante, la mise en perspective historique de la construction des systèmes nationaux de protection sociale laisse transparaître que l'on « n'a jamais donné l'illusion qu'on allait un jour raser gratis, l'allocation universelle et la télé remplaçant le pain et les jeux des empereurs romains »<sup>16</sup>. Ou plutôt, si l'on a un jour donné cette illusion – discours conquérants d'après-guerre aidant ? –, force est de constater que le pas n'a jamais été franchi à ce jour : par principe, tous les régimes d'assurance chômage et d'aide sociale n'interviennent « que » lorsque le demandeur se trouve dans l'impossibilité d'assurer sa subsistance par ses propres moyens, et par son travail en particulier – pour autant évidemment qu'il soit médicalement apte au travail et n'ait pas atteint l'âge légal de la retraite.

Bien sûr, il faut tout de suite ajouter que tous les systèmes nationaux de protection sociale butent depuis leur naissance sur la redoutable difficulté, pour dire le moins, de définir avec précision le périmètre de l'inactivité professionnelle jugée légitime, qui donne droit à la perception d'une allocation. En témoignent à suffisance tout à la fois la taille, l'instabilité notoire et l'incroyable complexité des différentes législations sociales nationales, de même que l'extrême diversité des choix politiques de fond qui sous-tendent ces législations. Il n'en demeure pas moins que, partout, l'intervention de la collectivité est dans son principe même subsidiaire par rapport aux efforts personnels de l'ayant droit et que, pour cette raison, elle est juridiquement conditionnée à des exigences de contrepartie plus ou moins prononcées<sup>17</sup>.

16. Paul PALSTERMAN, « Épouvantail ou chance à saisir ? », *La revue nouvelle*, 113 (4) [« L'État social actif : un débat »], 2001, p. 70.

17. Ceci vaut bien un *mea culpa* : nous n'écrivons plus à l'avenir que l'on assiste à une « conditionnalisation » des prestations sociales, de même que nous nous garderons bien de parler à nouveau d'un « renforcement de la conditionnalisation des droits » (Daniel DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », *Journal des tribunaux*, 6300, 2008, p. 135).

Telle est la raison de principe pour laquelle, il y a quelques années, un sociologue émergeant au centre public d'aide sociale (CPAS) d'une commune bruxelloise avait été débouté par le tribunal du travail de Bruxelles de sa demande à bénéficier d'un revenu inconditionnel de base, dont l'attribution n'aurait plus été juridiquement subordonnée à l'exigence qu'il soit « disposé à travailler »<sup>18</sup>. Notre justiciable, désireux d'après ses propres dires de « rester un homme libre », eut beau introduire un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, arguant que l'exercice d'une activité rémunérée aliénerait irrémédiablement sa liberté de conscience, rien n'y fit<sup>19</sup>. Pour notre propos, il importe de noter que l'issue de cette affaire aurait été rigoureusement identique à l'heure où triomphait l'État-providence des Trente Glorieuses, alors que les vocables d'activation et de responsabilisation des usagers étaient encore largement étrangers au lexique politique communément partagé. Tout ceci n'interdit pas de réfléchir à l'opportunité de mettre sur pied un système d'allocation universelle<sup>20</sup>, mais l'anecdote ici rapportée invite à reconnaître qu'il ne s'agit encore à ce jour que d'un projet et non d'une réalité : comme le constatait prosaïquement le tribunal du travail de Bruxelles dans l'affaire relatée, « malheureusement, une allocation de ce type-là n'existe pas encore ». Et, à titre anecdotique toujours, ce tribunal d'aller ensuite jusqu'à ajouter – ce qui n'était sans doute pas nécessaire : « “Tu travailleras à la sueur de ton front” : cette citation biblique vieille de plus de 2 000 ans est encore bien vraie à l'heure actuelle dans nos sociétés ! »

Le constat d'une subsidiarité de principe des prestations d'assurance chômage et d'aide sociale par rapport aux efforts personnels que les allocataires sont en mesure d'accomplir par eux-mêmes nous ramène directement à la problématique plus générale de la répartition des responsabilités entre la collectivité et les individus au sein des systèmes nationaux de protection sociale. Si, à cet égard, l'on a parfaitement raison d'écrire que les États-providence tels qu'ils se sont développés au cours du XX<sup>e</sup> siècle reposent « sur une définition socialisée du risque »<sup>21</sup>, on va par contre trop loin, nous semble-t-il, lorsque l'on ajoute – référence au livre de Ewald presque systématiquement à l'appui – que cette définition socialisée du risque « permetta[i]t de ne [plus] poser la question de la responsabilité individuelle »<sup>22</sup> et de ne plus s'occuper « des comportements des individus »<sup>23</sup>, tandis que, par

18. Trib. trav. Bruxelles (15<sup>e</sup> ch.), 16 novembre 2000, S.M. c/ CPAS de Schaerbeek, R.G. n° 24.858/00, inédit ; confirmé en appel par Cour trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 11 octobre 2001, S.M. c/ CPAS de Schaerbeek, R.G. n° 40.860, inédit.

19. Ce recours et cette décision d'irrecevabilité sont évoqués dans un jugement subséquent du tribunal du travail de Bruxelles : Trib. trav. Bruxelles (15<sup>e</sup> ch.), 9 janvier 2003, S.M. c/ CPAS de Schaerbeek, *Chroniques de droit social*, 5, 2004, p. 259.

20. Pour une synthèse sur l'histoire, la signification précise, les justifications possibles et la faisabilité de cette idée, voir Yannick VANDERBORGH et Philippe VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, Paris : La Découverte, coll. « Repères », 2005.

21. Ai-Thu DANG et Hélène ZAJDELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation », art. cité, p. 314.

22. *Ibid.*

23. Jean-Michel BONVIN et Éric MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », art. cité, p. 66.

contraste, l'on observerait actuellement une « volonté de restaurer la responsabilité individuelle »<sup>24</sup>.

Sans doute le droit social et ses mécanismes de gestion collective des risques ont-ils pu apparaître à un moment de l'histoire comme une alternative globale au droit civil et au modèle de responsabilité légué par la modernité libérale. Dans une préface à une thèse datant du début des années 1970 et consacrée à *La faute dans le droit général de la sécurité sociale*, Gérard Lyon-Caen défendait une position assez emblématique de cette perception du cours de l'histoire. Alors que son doctorant s'était attaché à établir l'inventaire minutieux des survivances de la notion de faute et de l'idée de responsabilité individuelle en droit positif français de la sécurité sociale, et alors qu'il s'était refusé « à admettre qu'à long terme la sécurité sociale [indemniser] les individus quel que soit le caractère critiquable de leur comportement et même si celui-ci a joué un rôle dans la réalisation du risque », G. Lyon-Caen, pour sa part, ne cachait pas que, à son sens, l'utilisation par la sécurité sociale de concepts issus du droit privé « ne saurait trop longtemps être acceptée »<sup>25</sup>. Comme si, d'un point de vue prospectif, il y avait là quelque résidu libéral nécessairement condamné à disparaître à terme. Mais ce n'est pas cette voie qui a été suivie : historiquement, l'on a assisté à un « métissage des techniques » propres aux deux grands paradigmes juridiques concurrents<sup>26</sup> – le droit civil et le droit social – et, partant, à un processus d'hybridation des deux modèles de responsabilité qui les soutiennent l'un et l'autre – la responsabilité purement individuelle justifiée par l'affirmation du libre-arbitre *vs* la responsabilité de la collectivité fondée sur la mise en exergue des déterminismes économiques et sociaux.

En matière de chômage et d'aide sociale, le processus de socialisation des responsabilités face aux risques, qui constitue le cœur de la genèse de l'État-providence, n'a donc pas abouti à une forme de collectivisation pure et simple de ces risques, mais bien plutôt à leur *partage* entre la société et les individus. Au sein de tous les États-providence, la répartition des responsabilités entre la première et les seconds a toujours fait l'objet de solutions fluctuantes, de tâtonnements laborieux, de compromis précaires et d'incessantes redéfinitions, mais jamais de la solution tranchée suggérée par les tenants de la lecture proposée par François Ewald, soit l'éradication de toute forme de référence à la responsabilité individuelle.

Bref, quand on dépeint un « autrefois » de l'État-providence où étaient octroyées à tous des allocations généreuses, automatiques, inconditionnelles, déconnectées de toute référence à une quelconque contrepartie, il nous semble, pour tout dire, que l'on tend à reconstruire un eldorado perdu qui n'a jamais existé : nulle part – en Belgique et en France pas plus qu'ailleurs – les allocations de chô-

24. François DE CONINCK, Yves CARTUYVELS, Abraham FRANSSEN *et al.*, *Aux frontières de la justice, aux marges du social. Une analyse en groupes d'acteurs et de chercheurs*, Gand : Academia Press, coll. « Problèmes actuels concernant la cohésion sociale », 2005, p. 138.

25. Gérard LYON-CAEN, « Préface », in Yves SAINT-JOURS, *La faute dans le droit général de la sécurité sociale*, Paris : LGDJ, coll. « Bibliothèque d'ouvrages de droit social », 1972, p. V-VII.

26. À ce propos, voir la bonne mise au point de Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « L'État-providence, le droit social et la responsabilité », *Lien social et politiques*, 46 [« La responsabilité : au-delà des engagements et des obligations »], 2001, p. 38.

mage et d'aide sociale ne sont à une époque tombées du ciel. Du coup, plus en amont, relève également de la mythologie la vue selon laquelle l'État-providence dispensait ses bienfaits avec générosité et sans conditions parce qu'il était considéré comme le seul et unique responsable des risques sociaux, là où l'État social actif contemporain, par contraste, amènerait l'allocataire social à devoir à nouveau répondre de ses actes, restaurant ainsi subrepticement sa responsabilité personnelle. Est-ce à dire pour autant que le passage de l'État-providence à l'État social actif relèverait pour l'heure seulement de l'ordre du discours ?

## 1.2. La contractualisation des prestations sociales

Il serait assurément excessif de réduire l'activation à une évolution de nature exclusivement rhétorique. Si nous avons contesté l'idée que l'on assisterait depuis peu, en matière d'assurance chômage et de revenu minimum résiduaire, à une régression qualitative du registre de l'inconditionnalité vers celui de la conditionnalité – et, ce faisant, à une résurrection soudaine du thème de la responsabilité individuelle –, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre en droit positif des mesures d'activation et de responsabilisation se traduit par une importante mutation de la forme juridique des prestations sociales. Quelle est cette mutation ?

Sous réserve d'investigations plus approfondies en droit comparé, le cœur du reformatage contemporain des prestations induit par l'activation de leurs bénéficiaires semble résider dans l'irruption au sein de ces prestations de la figure à la fois juridique et métaphorique du *contrat*. En termes de technologie juridique, ce n'est pas un « glissement » de l'inconditionnel au conditionnel qui se laisse observer, puisque la conditionnalité est aussi ancienne que la protection sociale elle-même, mais plutôt une certaine contractualisation des relations entre les services publics sociaux et les usagers.

Dans l'État-providence traditionnel, les différentes prestations étaient octroyées aux ayants droit sur un mode avant tout unilatéral et vertical : sur la base des informations qui lui étaient transmises, l'administration compétente examinait si le requérant satisfaisait ou non aux différentes conditions d'octroi posées par la loi, en fonction de quoi elle décidait d'octroyer ou non la prestation prédéfinie sollicitée, le tout suivant un processus que l'on peut dire – sans connotation péjorative – largement anonyme et impersonnel. La logique indemnitaire et réparatrice caractéristique de l'État-providence traditionnel faisait dépendre l'admission au bénéfice des prestations sociales et le contenu de ces mêmes prestations de l'appartenance à une catégorie juridique d'ayants droit. Ainsi, les allocations de chômage sont par principe réservées aux individus qui ont la « qualité » de travailleur salarié involontairement privé de travail et disponible pour le marché de l'emploi : c'est la réunion des différents éléments constitutifs de la catégorie juridique de chômeur involontaire qui ouvre et déclenche le droit au bénéfice des allocations. Selon la même logique, les prestations ensuite octroyées en raison de la reconnaissance du statut de chômeur involontaire sont largement standardisées et prédéterminées dans leur contenu : l'appartenance à cette catégorie d'allocataire social donne droit à un revenu de remplacement d'un certain montant, sans qu'il y ait de discussion à ce sujet.

Par contraste, l'allocataire de l'État social actif des années 1990 et 2000 est de plus en plus souvent amené à conclure directement avec un agent de l'administration un contrat, une convention, un projet individualisé ou encore un plan d'action, dans lequel sont détaillés au cas par cas les engagements précis mis à la charge des deux parties en présence. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni les demandeurs d'emploi doivent signer un *jobseeker's agreement*, en France un « projet personnalisé d'accès à l'emploi », au Danemark un *handlingsplan* – c'est-à-dire un « plan d'action individualisé » –, en Belgique un « contrat d'activation du comportement de recherche d'emploi », et l'on pourrait encore multiplier les exemples.

Du coup, les exigences de contrepartie, c'est-à-dire les démarches que les allocataires sociaux doivent s'engager à mettre en œuvre pour percevoir les allocations, cessent d'être posées comme des conditions d'octroi générales et abstraites, formellement identiques pour tous les ayants droit, pour être déclinées de manière à chaque fois différenciée dans les contrats que les bénéficiaires « activés » sont amenés à conclure. Conformément à la même logique, les prestations ensuite fournies par la collectivité tendent elles aussi à être individualisées : sans plus être parfaitement prédéfinies, elles ont tendance à revêtir des modalités de plus en plus diverses. En raison de la mise en forme contractuelle des prestations, tant le degré de conditionnalité de celles-ci que leur contenu proprement dit en viennent donc à être spécifiés au cas par cas. Pour le dire avec Robert Lafore, le contrat « actualise » désormais, pour chaque bénéficiaire, les obligations qui lui sont imposées autant que les prestations qui lui sont allouées<sup>27</sup>.

Sans doute est-ce ce recours à la sémantique et à la technique contractuelles, aujourd'hui érigées en véritable « passeport pour l'accès aux droits sociaux »<sup>28</sup>, qui constitue le marqueur juridique le plus net de la mise en œuvre du référentiel de l'État social actif et de son impératif de la responsabilisation des allocataires sociaux. Le passage de l'acte unilatéral au contrat dans l'action sociale marque ainsi l'amorce d'une inflexion notable des modes d'intervention de l'État-providence : aux indemnisations verticales, anonymes et standardisées, succèdent des interventions contractualisées, accordées moyennant des conditions spécifiées au cas par cas et taillées sur mesure... ou du moins se présentant ainsi – c'est toute la question, nous y reviendrons – pour le bénéficiaire et sa situation personnelle. Que l'octroi des allocations d'assurance chômage et d'aide sociale soit aujourd'hui de plus en plus systématiquement conditionné et lié à la conclusion entre le demandeur et le service public compétent d'un contrat, ou d'un document écrit portant une dénomination équivalente, telle semble être, d'un point de vue descriptif, la principale mutation morphologique que subissent actuellement les prestations de sécurité sociale.

Mais du coup, la discussion se trouve bien plus relancée qu'éteinte, et la question rebondit : si l'on ne doit guère à l'État social actif l'invention des conditions d'octroi à

27. Robert LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, 45 (1) [« Les devoirs sociaux »], 2009, p. 40.

28. Hugues-Olivier HUBERT (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Bruxelles : La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006.

l'obtention d'un revenu de remplacement ou d'un revenu minimum résiduaire, pas davantage que la restauration du principe selon lequel une certaine responsabilité pèse sur les épaules des allocataires, la contractualisation croissante des prestations n'est-elle pas de nature à accroître la responsabilité des allocataires, voire à l'hypertrophier ? Autrement dit, la contractualisation n'entraîne-t-elle pas un redécoupage du partage des responsabilités qui a pour effet de déplacer la ligne de démarcation entre la collectivité et les individus de la première vers les seconds ? Du reste, d'où vient cette contractualisation ? Ne témoigne-t-elle pas d'une forme d'importation au sein des États-providence européens du livre de recettes libéral anglo-saxon ?

## II. État social actif et *workfare*, même combat ?

On l'a dit : depuis une quinzaine d'années, tous les systèmes nord-américains et européens d'assurance chômage et d'aide sociale sont confrontés à une démultiplication de réformes législatives animées par l'objectif de promouvoir une plus grande activation des dépenses sociales. Cette lame de fond de l'activation soulève la question de savoir ce qui subsiste aujourd'hui de l'hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale. Alors que le célèbre travail de comparaison de ces systèmes mené dans les années 1980 par le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen avait débouché sur la mise en évidence de l'existence de plusieurs grandes « familles » d'États-providence, aux traits profondément différents<sup>29</sup>, la vague contemporaine de l'activation n'a-t-elle pas pour effet d'entraîner une réduction progressive de cette diversité ? Précisément, il est très souvent avancé que l'on assiste aujourd'hui à une véritable « américanisation » des systèmes européens de protection sociale, en raison de la colonisation progressive des États-providence continentaux par le *workfare* anglo-saxon. Plus, l'irruption de la figure juridique du contrat dans l'octroi des allocations sociales est régulièrement pointée comme l'un des vecteurs privilégiés de cette colonisation. Voyons rapidement quelques exemples de l'une et de l'autre affirmation.

Parmi beaucoup d'autres, le juriste (américain) Joel Handler est de ceux qui considèrent – et déplorent – que se déploie actuellement un processus de convergence entre les différentes « façons de faire » la protection sociale, qui fait la part belle au répertoire néolibéral américain. À travers un aperçu comparé des évolutions en cours à la fois aux États-Unis et en Europe occidentale, il défend avec force l'idée que tous les systèmes européens de protection sociale se trouvent aujourd'hui confrontés à l'importation en leur sein des politiques autoritaires et stigmatisantes de *workfare* – c'est-à-dire de remise au travail des bénéficiaires – initiées

29. Voir son ouvrage fondateur : Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne* [1990], préface et trad. révisée par François-Xavier Merrien, Paris : PUF, coll. « Le lien social », 2007. Au besoin, rappelons que, dans le sillage des travaux pionniers d'Esping-Andersen, l'on s'accorde habituellement pour distinguer quatre grandes familles – ou régimes – d'États-providence : le régime libéral anglo-saxon, le régime social-démocrate nordique, le régime corporatiste continental et le régime familialiste méditerranéen.

outré-Atlantique<sup>30</sup>. Exactement dans le même sens, Jean-Marc Ferry écrit que le succès rencontré dans nos contrées par l'État social actif « s'inscrit dans la droite ligne » du passage, aux États-Unis, « du *welfare state* au *workfare state* », dont l'État social actif ne serait rien d'autre que la variante européenne<sup>31</sup>. Dans une perspective similaire, Diane Roman diagnostique, à l'instar de Michel Borgetto<sup>32</sup>, une « implantation en France des logiques du *workfare* déjà passablement communes en Europe »<sup>33</sup>.

Traduction juridico-administrative privilégiée de l'État social actif, la contractualisation des prestations sociales est présentée par Handler comme le *companion myth* du *workfare*<sup>34</sup>. Il faut dire que cette contractualisation s'est attirée les foudres de maints observateurs, qui soulignent l'incongruité qu'il y a, d'après eux, à recourir à la forme contractuelle pour régler les relations qui unissent les institutions de sécurité sociale et les services de l'emploi aux bénéficiaires, dans la mesure où ces relations sont de toute évidence foncièrement asymétriques. L'introduction du contrat aurait systématiquement pour effet, sinon pour but, de déforcer la position des ayants droit et d'accroître les devoirs qui leur incombent. Jacques Fierens écrit ainsi : en réhabilitant « l'idée de "contrat" avec les pauvres, notion libérale s'il en est [...], le législateur semble avoir oublié qu'il a fallu cent ans de lutte sociale pour faire admettre aux tenants du pur libéralisme qu'un contrat entre faibles et forts, entre ceux qui sont totalement dépendants et ceux dont ils dépendent, n'est pas un contrat ordinaire au sens de l'article 1134 du Code civil, comme celui-ci avait voulu le faire croire il y a deux siècles »<sup>35</sup>. La réhabilitation, dans le champ de la protection contre les risques de chômage et de pauvreté, des fictions civilistes de l'autonomie de la volonté et de la convention-loi trahirait au mieux un oubli, au pire une occultation, de l'inégalité fondamentale des parties « cocontractantes » en présence.

Que penser de tout ceci ? Observe-t-on effectivement en matière de protection sociale des personnes sans emploi une tendance lourde à la réduction de l'hétérogénéité des solutions nationales, au profit d'une certaine convergence vers le modèle libéral anglo-saxon ? La mise en forme contractuelle des droits sociaux constitue-t-elle le véritable fer de lance de cette généralisation à caractère hégémonique des politiques de *workfare* ? C'est dans ce second ensemble de questions qu'il nous faut à présent essayer de mettre un peu d'ordre. Dans cette perspective, nous montrerons d'abord que les recherches socio-politiques comparées les plus attentives invitent à distinguer, au moins sur un plan idéal-typique, deux modèles

30. Joel HANDLER, « Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract », *Journal of European Social Policy*, 13 (3), 2003, p. 229-243.

31. Jean-Marc FERRY, « Crise et critique de l'État social », *Revue belge de sécurité sociale*, 49 (2) [« Soixante ans de la sécurité sociale »], 2007, p. 264 et 272.

32. Michel BORGETTO, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, 11 [« Droit du travail et protection sociale. Croisement et redistribution »], 2009, p. 1043-1053.

33. Diane ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale », art. cité, p. 74.

34. Joel HANDLER, « Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe », art. cité, p. 235.

35. Jacques FIERENS, « Cent septante-cinq ans de paresse des pauvres », *Journal des tribunaux*, 6196, 2005, p. 646.

d'activation radicalement différents l'un de l'autre (II.1). Nous tenterons ensuite, et surtout, de conforter cette lecture par une analyse de type plus juridique, centrée sur la manière dont les contrats d'activation articulent les droits et les devoirs des parties en présence et aménagent concrètement les relations entre usagers et services publics (II.2).

## II.1. Il y a activation et activation

Dans la littérature, les concepts d'activation et de *workfare* sont souvent tenus pour plus ou moins similaires : le mot « activation » constituerait *grosso modo* le simple décalque en langue française de l'expression *workfare*, autant qu'il désignerait la déclinaison continentale des politiques rassemblées sous cette bannière dans le contexte anglo-saxon. À titre d'exemple, Jean-Marc Ferry évoque « la nouvelle orientation, qu'on la nomme *workfare state* ou État social actif »<sup>36</sup>. Cette assimilation est-elle pertinente ? Autant le dire d'emblée : nous n'avons pas la prétention de faire ici le tour de la problématique, qui est complexe. Toutefois, nous voudrions prendre appui sur les analyses empiriques existantes pour en relayer les principaux acquis.

Beaucoup d'auteurs, lorsqu'ils évoquent « les » politiques d'activation, semblent en réalité avoir exclusivement à l'esprit les politiques dites de *welfare to work*. D'origine plutôt anglo-saxonne, promues avec insistance par l'OCDE, les politiques de ce type visent à assurer l'intégration la plus rapide possible de tous les allocataires sans emploi sur le marché du travail, au moyen à la fois d'incitations financières et de mesures plus coercitives assorties de lourdes sanctions. Or, il est crucial de dire que le *welfare to work*, même s'il gagne en popularité auprès des décideurs politiques, n'« épuise » pas, bien loin de là, le phénomène de l'activation, c'est-à-dire la nébuleuse des mesures visant à rapprocher les bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'une aide de nature assistancielle de la perspective d'une participation au marché du travail. Autrement dit, l'idée d'activer davantage la protection sociale ne se laisse pas réduire au cocktail d'incitants et de sanctions qui est au cœur des réformes que connaissent aujourd'hui les États-Unis et certains États membres de l'Union européenne – au premier rang desquels le Royaume-Uni. En effet, comme n'ont de cesse de le montrer et de l'illustrer les études empiriques comparées des politiques sociales, une profonde diversité caractérise la justification et la mise en œuvre concrète, au sein des différents systèmes nationaux de protection sociale, du principe même de l'activation<sup>37</sup>.

36. Jean-Marc FERRY, « Crise et critique de l'État social », art. cité, p. 264.

37. Voir, parmi d'autres et par ordre chronologique, Jean-Michel BONVIN et Nathalie BURNAY, « Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations nationales contrastées », *Recherches sociologiques*, 31 (2) [« Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale »], 2000, p. 5-27 ; Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43 (2) [« L'Europe sociale en perspectives »], 2002, p. 307-332 ; Maurizio FERRERA et Anton HEMERIJCK, « Recalibrating Europe's Welfare Regimes », in Jonathan ZEITLIN et David TRUBEK (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 88-128 ; Pascale DUFOUR, Gérard BOISMENU et Alain NOËL, *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, coll. « Travail & société », 2003 ; Robert BOYER, « Changement

Pour l'heure, les réformes opérées au sein de chaque pays au nom de l'activation perpétuent pour la plupart les spécificités constitutives du type d'État-providence – libéral, social-démocrate, corporatiste ou familialiste – qui y est institutionnalisé. Cette persistance tenace de la diversité s'explique par un phénomène bien connu des spécialistes des politiques sociales : la *path dependency*, littéralement la « dépendance de sentier », ou, de manière moins inélégante – et aussi plus juste –, l'« empreinte des origines »<sup>38</sup>. On entend par là non pas une forme d'immobilisme total, mais le fait que l'institutionnalisation dans chaque système national de protection sociale des choix politiques initiaux corsète fortement les futurs possibles. Sans être de nature à empêcher purement et simplement tout changement, le poids des choix effectués dans le passé confère malgré tout au système qui s'est développé dans leur sillage une certaine force d'inertie, laquelle explique la relative résilience des compromis sociaux d'origine face aux profondes mutations du contexte économique global<sup>39</sup>. Précisément, les analyses comparées montrent qu'à chaque « régime » d'État-providence (*welfare regime*) tend à correspondre un « régime » d'activation (*activation regime*) spécifique.

Dans un remarquable essai de synthèse, le sociologue français Jean-Claude Barbier a ainsi construit, à partir de l'observation attentive de la multiplicité des réformes à l'œuvre en Europe, deux modèles « polaires » d'activation, c'est-à-dire deux idéaux-types aux caractéristiques largement opposées, entre lesquels se situent les mesures effectives<sup>40</sup>. À une première extrémité, on trouve le régime libéral d'activation, qu'incarnent bien les pays anglo-saxons. Animé par la volonté politique explicite et avouée de lutter contre la « culture de la dépendance », il vise à inciter, et même à contraindre, les individus dépendant d'allocations sociales à intégrer à très court terme le marché du travail – c'est le *welfare to work*. Obéissant à une logique d'ensemble plutôt disciplinaire, le modèle d'activation libéral se matérialise pour l'essentiel par la réduction du montant des prestations sociales, le renforcement du contrôle exercé sur les bénéficiaires et la multiplication des causes de déchéance des droits. À l'opposé de cette approche autoritaire centrée sur la mise au travail à tout prix, le régime social-démocrate d'activation, davantage à l'œuvre au sein des pays nordiques, vise prioritairement non pas à forcer l'intégration par l'emploi à quelques conditions que ce soit, mais plutôt à opérer un

d'époque... mais diversité persistante des systèmes de protection sociale », in Pascale VIELLE, Philippe POCHE et Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif*, op. cit., p. 33-59 ; Amparo SERRANO PASCUAL et Lars MAGNUSSON (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, coll. « Work & Society », 2007 ; Giuliano BONOLI, « The Political Economy of Active Labour Market Policy », RECOWE working paper n° 2010/01, 28 p.

38. L'expression est de François-Xavier MERRIEN, « État-providence : l'empreinte des origines », *Revue française des affaires sociales*, 44 (3), 1990, p. 43-56.

39. La fécondité heuristique du concept de *path dependency* – sur laquelle nous ne pouvons nous arrêter plus longuement ici – fait l'objet d'une discussion critique approfondie et nuancée dans François-Xavier MERRIEN, « La restructuration des États-providence : "sentier de dépendance" ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste », *Recherches sociologiques*, 31 (2) [« Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale »], 2000, p. 29-44.

40. Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ? », art. cité, p. 314 à 318.

travail préalable de requalification des individus en marge du marché de l'emploi. Les services sociaux dispensent des prestations d'un niveau élevé et offrent une gamme étendue d'aides individualisées à la réinsertion socioprofessionnelle, dont l'octroi procède d'une logique plus négociée ; parmi les services fournis, la formation de longue durée occupe une place centrale.

Dans les faits, les différentes dynamiques nationales d'activation peuvent être réparties sur un continuum qui va d'un pôle idéal-typique à l'autre, selon que leurs traits spécifiques et le régime d'État-providence dans lequel elles prennent place les rapprochent davantage du modèle disciplinaire ou du modèle négocié. C'est pourquoi l'évolution globale des systèmes nationaux d'assurance chômage et d'aide sociale se prête difficilement au jeu des évaluations surplombantes et appelle plutôt des appréciations différenciées, au cas par cas : pays par pays, et plus encore réforme par réforme. De manière générale, les systèmes de protection sociale relevant de la famille des États-providence continentaux tendent à combiner les objectifs et les techniques propres à l'un et l'autre modèle polaire d'activation, conformément à une logique d'emprunts croisés. À supposer donc qu'il existe vraiment un *trend* transversal partagé par l'ensemble des États-providence européens, ce mouvement de fond ne serait, à ce jour à tout le moins, pas tant de l'ordre du démantèlement massif des protections et de la course de vitesse généralisée au moins-disant en matière de sécurité sociale, que de celui de leur hybridation croissante – si la formule n'était pas aussi peu suggestive, on en conclurait volontiers que les trajectoires nationales évoluent « entre divergences et convergences ».

Dans tous les cas, animées par une pluralité manifeste d'objectifs et de modes de fonctionnement, les politiques d'activation constituent un ensemble particulièrement contrasté et bigarré. C'est pourquoi elles ne sont guère susceptibles de se laisser réduire à la compréhension implicite trop étroite – l'autoritaire *workfare* anglo-saxon – qu'en partagent maints contempteurs de l'État social actif. Parler, comme le fait par exemple Loïc Wacquant, de « la transition du *welfare* au *workfare* »<sup>41</sup> n'est pas en mesure de rendre compte, dans une perspective descriptive, de la diversité des évolutions à l'œuvre au sein des différents systèmes nationaux d'assurance chômage et d'aide sociale.

## II.2. L'entrée de l'individu en politique sociale : entre soumission et réaffiliation

L'idée ici relayée selon laquelle les politiques d'activation se caractérisent par une ambivalence fondamentale nous semble trouver un point d'appui assez net – et ceci est un élément central – dans l'examen des traits plus spécifiquement juridiques du type de relation qui se noue entre les allocataires sociaux « activés » et leurs interlocuteurs publics « activants ».

Nous avons souligné plus haut qu'au sein de l'État-providence classique, l'octroi des prestations redistributives obéissait à un mode d'attribution fondamentalement anonyme et dépersonnalisé, puisqu'il était conditionné avant tout à l'appartenance à une macro-catégorie juridique conférant la qualité d'ayant droit

41. Loïc WACQUANT, « Insécurité sociale et surgissement sécuritaire », *Contradictions*, 121/122, 2008, p. 13.

au bénéfice de telle ou telle prestation prédéterminée. Nous avons également suggéré qu'en termes de technologie juridico-administrative, le principal impact de l'actuelle dynamique d'activation des politiques sociales se situait dans la contractualisation des droits. Par la mise en forme contractuelle de ceux-ci, les exigences de contrepartie cessent d'être posées comme des conditions d'octroi générales et abstraites identiques pour tous les bénéficiaires relevant d'une même catégorie, pour être déclinées et précisées de manière à chaque fois différenciée dans les conventions individualisées que les demandeurs « activés » sont amenés à conclure avec le service public concerné, de même que le contenu proprement dit des prestations tend à devenir moins rigoureusement prédéfini. Or, la principale implication et la diversité des conséquences possibles de ce phénomène de contractualisation paraissent directement accréditer la thèse de l'ambivalence des politiques d'activation.

Parce qu'au sein de l'État-providence la personne victime d'un risque social était admise au bénéfice des droits non pas tant en considération de sa situation concrète que du fait de son entrée dans un collectif qui lui préexiste, l'individu proprement dit, avec ses singularités biographiques, ses difficultés propres et son parcours personnel, était fondamentalement absent dans la protection sociale classique : il était titulaire de droits sociaux davantage en tant que membre anonyme d'une catégorie socio-juridique que comme sujet singulier à part entière. Les particularités de son histoire et de son profil étaient en quelque sorte gommées, de façon à ce qu'il puisse être « subsumé » dans les catégories homogénéisantes de l'administration, conformément à ce que l'on peut appeler une logique « de guichet ». Comme le souligne R. Lafore, le droit de la protection sociale classique « escamot[ait] l'individu concret », de manière à lui substituer un ayant droit défini à partir de normes et de conditions générales et abstraites<sup>42</sup>.

Par rapport à ce mode opératoire impersonnel, et même volontairement dépersonnalisant, le recours par l'État social actif contemporain à la figure du contrat entraîne dans son sillage une implication majeure : le contrat fait entrer en politique sociale l'individu à proprement parler, comme le relèvent très justement Jean-Michel Bonvin et Éric Moachon<sup>43</sup>. Autrefois structurellement ignoré dans ses spécificités et absorbé dans les collectifs englobants d'ayants droit, l'allocataire social en tant que tel se trouve aujourd'hui projeté sur le devant de la scène par le fait qu'il est élevé au statut de « partenaire » et de cocontractant des pouvoirs publics. Ce faisant, l'État social actif déchire d'une certaine manière le voile d'ignorance qui masquait l'individu en tant que tel et maintenait ses singularités hors de portée de l'administration. Or, c'est très précisément dans la mesure des dangers comme des bénéfices possibles de cette opération que peut se lire toute l'ambivalence de

42. Robert LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », art. cité, p. 35.

43. Jean-Michel BONVIN et Éric MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », art. cité, p. 64 et 69. Sur les multiples manifestations du phénomène plus général de l'entrée de la subjectivité dans les différents champs de l'action publique, voir les passionnantes analyses sociologiques rassemblées dans Fabrizio CANTELLI et Jean-Louis GENARD (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris : LGDJ, coll. « Droit et société », 2007.

l'activation par rapport aux acquis mais sans doute aussi aux limites de l'État-providence traditionnel.

Concernant ce dernier, il faut en effet s'efforcer de bien prendre la mesure des avantages comme des limites que présente le mode d'octroi des droits sociaux délibérément dépersonnalisé autour duquel s'est construit l'État-providence. Le caractère structurellement anonyme des mécanismes juridiques de solidarité présente un mérite évident, d'abord, qui fait souvent figure d'« acquis » auprès des défenseurs de l'État-providence : la dépersonnalisation des conditions d'octroi et la standardisation du contenu des prestations garantissent en principe aux ayants droits le bénéfice d'un traitement égalitaire et non discriminatoire. Que l'impersonnalité des droits sociaux constitue un rempart contre l'arbitraire invite à se souvenir que l'État-providence a été pour une large part pensé et édifié contre les pratiques de charité privée et de bienfaisance publique du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'ambition avouée de substituer au traitement des pauvres au cas par cas – et aux situations souvent assez humiliantes que cette logique pouvait charrier – des droits protecteurs reposant sur des conditions d'octroi objectives et dont le contenu était identique pour tous.

Mais malgré tout, il importe de ne pas sous-estimer la contrepartie, le prix à payer, de cette décontextualisation des prestations sociales aux visées égalitaires. C'est que le traitement identique et déculpabilisant des usagers garanti par l'anonymat de la protection sociale classique se double nécessairement de certaines limites, qui en constituent l'exact envers. Précisément parce qu'elles sont formulées de manière générale et abstraite, les conditions d'octroi des allocations peuvent difficilement être modulées en fonction de la situation concrète des demandeurs, alors que la disparité des trajectoires et des profils individuels va pourtant croissant. Dans le même sens, et exactement pour la même raison, rien dans l'État-providence n'empêche que l'effort de solidarité « se réduise » à une redistribution de nature exclusivement financière, qui, dans les faits, s'accommode parfois bien de la persistance de certaines situations d'exclusion sociale. Sans doute faut-il donc bien voir que tout en constituant, au moins formellement, un rempart contre l'arbitraire et la stigmatisation individuelle – c'est son mérite indiscutable –, l'impersonnalité des prestations sociales a aussi pour effet, en retour, de dénier à ses destinataires tout « droit à la parole », simplement parce qu'aucun espace n'existe pour que cette parole puisse trouver à s'exprimer, et parce que, *a fortiori*, rien n'est prévu pour que des conséquences puissent éventuellement en être tirées au double plan de la détermination des modalités d'octroi et du contenu des droits garantis.

Au regard de cette lecture, quels sont les effets de la mise en forme contractuelle des droits et de l'entrée concomitante de l'individu en politique sociale ? À vrai dire, ces effets apparaissent pour le moins contrastés d'un pays à l'autre, et plus encore d'un dispositif juridique concret à l'autre. À notre sens, le type précis de contrat que les allocataires sociaux sont de plus en plus fréquemment amenés à signer et l'environnement général dans lequel ce schéma contractuel prend place constituent des indicateurs déterminants pour distinguer entre les politiques d'activation qui relèvent plutôt du régime libéral ou plutôt du régime social-démocrate d'activation,

et qui, par conséquent, participent davantage d'une forme de reconditionnement coercitive des bénéficiaires ou, à l'inverse, davantage d'une volonté de réinsérer en plus d'indemniser. Pour en rester ici à un niveau idéal-typique, on propose de distinguer schématiquement deux grands scénarios antithétiques ; l'un et l'autre sont inspirés par des analyses juridiques et sociologiques des expériences britannique et danoise.

Introduite dans un *welfare state* déjà assez peu redistributif en termes comparatifs, la technique du *jobseeker's agreement* imposée aux chômeurs – ou plutôt aux chercheurs d'emploi – britanniques par le gouvernement conservateur de John Major au milieu des années 1990 illustre assez bien la variante *welfare to work* de l'activation. Dans cette première variante, les contrats que les « clients » sont tenus de conclure avec l'administration présentent généralement la double caractéristique de n'imposer d'obligations nouvelles qu'à la seule charge de l'allocataire social et de n'être précédés par aucun véritable moment de discussion entre les parties en présence<sup>44</sup>. Du coup, la contractualisation des prestations sociales tend à alimenter, dans ce cas de figure, à la fois un net renforcement du degré de conditionnalité des droits et une individualisation de ceux-ci largement factice. La contractualisation à la sauce libérale donne lieu à un resserrement substantiel de la conditionnalité des allocations, d'abord, en raison de la démultiplication des exigences de contrepartie que les contrats tels que le *jobseeker's agreement* font peser unilatéralement sur les bénéficiaires pour qu'ils puissent continuer à percevoir les allocations. En raison du caractère très peu ou pas du tout négociable du contrat que ces mêmes bénéficiaires sont contraints, sous peine de sanctions, de signer, cette contractualisation entraîne ensuite une « individualisation » des prestations qui tient bien plus de la subordination autoritaire des demandeurs à des exigences standardisées préformatées et au bon vouloir de leur interlocuteur-contrôleur de l'administration chargé de modaliser ces exigences, qu'elle ne procéderait d'une authentique personnalisation.

Lorsqu'il prend ce visage, l'État social actif paraît bien se situer en deçà des garanties qu'offrait l'État-providence, puisque l'utilisation qui est faite du contrat a pour double effet, d'une part, d'hypertrophier la responsabilité des individus dans la prise en charge des risques sociaux et, d'autre part, de réactiver le danger d'un traitement discrétionnaire des usagers, le tout dans un environnement administratif et cognitif envahi par les normes de rendement, les objectifs quantitatifs et les techniques importées de l'univers du management. Au sein du régime libéral d'activation, l'allocataire social cocontractant des pouvoirs publics est donc mis au centre de la politique sociale... mais largement dépouillé des protections qu'offrait l'ancienne redistribution impersonnelle assise sur les catégories juridiques collectives, de sorte qu'il se retrouve d'une certaine manière complètement nu face à son fonctionnaire référant. Le recours au « contrat » – qui n'a en fait de réellement contractuel tout au plus que le nom – paraît alors bien témoigner du retour de formes d'allégeance et de sujétion qui ont quelque chose de proprement féodal,

44. Pour le cas du *jobseeker's agreement*, voir Julian FULBROOK, « The Jobseekers Act 1995: Consolidation with a Sting of Contractual Compliance », *Industrial Law Journal*, 24 (4), 1995, p. 400 et 401.

comme le suggère Alain Supiot<sup>45</sup>, en cela que l'allocataire est tenu de consentir et de marquer formellement sa soumission à des obligations qui lui sont imposées dans un processus plus linéaire et vertical que jamais.

Une enquête de terrain menée auprès d'un certain nombre de chômeurs britanniques a d'ailleurs rapporté que, interrogés sur les rapports qu'ils entretiennent avec le service public de l'emploi et sur leur perception du *jobseeker's agreement*, les intéressés se plaignent massivement d'être constamment acculés à devoir atteindre des quotas de démarches standardisées qui leur paraissent poursuivre l'objectif de les piéger bien plutôt que de les aider, et qui leur sont imposés au terme d'entretiens d'évaluation bimensuels d'une durée maximale de sept minutes (!), lors desquels aucun véritable dialogue ne se noue et lors desquels aucune marge de choix ne leur est laissée<sup>46</sup>. Le regard culturel extrêmement suspicieux qui pèse en Grande-Bretagne sur les chômeurs, et de manière plus générale sur l'ensemble des bénéficiaires d'allocations sociales, est tout entier résumé par l'existence d'une ligne téléphonique et d'un site internet officiels qui permettent à tout un chacun de dénoncer aux autorités les « voleurs d'allocations » (*benefit thieves*). Sur son site, qui renseigne le numéro de la *National Benefit Fraud Hotline*, le service public du Travail et des Affaires sociales affiche en des termes presque guerriers sa détermination à « attraper » les fraudeurs qui « vident les poches des honnêtes contribuables ». Se vantant de recevoir plus de 600 appels et 400 dénonciations en ligne par jour, à l'instruction desquels sont affectés non moins de 3 000 *fraud investigators*, le service public avertit : « Fraudeurs, nous nous approchons<sup>47</sup>. »

Tout à l'opposé de cette déclinaison répressive et stigmatisante de l'activation, les mesures d'*aktivering* déployées au Danemark au cours des années 1990 prennent place dans un État-providence de type universaliste et incarnent de manière assez emblématique le modèle social-démocrate d'activation. Dans ce second modèle, les contrats – tels les « plans d'action individualisés » (*handlingsplan*) élaborés avec les demandeurs d'emploi danois bénéficiaires de l'assurance chômage ou de l'aide sociale – contiennent des obligations réciproques à charge des deux parties impliquées et sont conclus au terme d'un véritable dialogue<sup>48</sup>. Ce processus de personnalisation du lien de droit qui unit le bénéficiaire aux services sociaux pour-

45. Alain SUPIOT, « La contractualisation de la société », in Yves MICHAUD (dir.), *Université de tous les savoirs*, vol. 2 : *Qu'est-ce que l'humain ?*, Paris : Odile Jacob, 2000, p. 166 et 167. Pour une application de cette grille de lecture aux phénomènes, étonnamment proches de ceux qui nous retiennent ici, de la contractualisation du droit pénal et de la vraie-fausse mobilisation de plus en plus fréquente du consentement du justiciable en matière pénale, voir les stimulantes analyses de Dan KAMINSKI, « Un nouveau sujet de droit pénal ? », in Françoise DIGNEFFE et Thierry MOREAU (dir.), *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*, Bruxelles : De Boeck, coll. « Perspectives criminologiques », 2006, p. 323-342.

46. Dan FINN et Martin BLACKMORE, « Activation: The Point of View of Clients and "Front Line" Staff », dans *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Paris : OCDE, 2001, p. 293-307.

47. <<http://campaigns.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves>>

48. Sur le cas du *handlingsplan* danois, voir Asmund W. BORN et Per H. JENSEN, « Individualising Citizenship », in Jørgen GOUL ANDERSEN, Anne-Marie GUILLEMARD, Per H. JENSEN et Birgit PFAU-EFFINGER (eds.), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol : Policy Press, 2005, p. 151-167, qui évoquent un dialogue certes limité et balisé, qui ne réussit du reste pas toujours, mais un véritable dialogue quand même.

suit le double objectif de mieux ajuster les efforts demandés à l'allocataire à sa situation personnelle et au type d'aide qui lui est procuré, d'une part, et, concernant cette aide, d'autre part, de moduler les prestations fournies en fonction des besoins et même, dans une certaine mesure, des souhaits de l'intéressé. Dans cette déclinaison participative et négociée de l'activation, l'utilisation du contrat a pour effet, d'abord, non pas de surcharger unilatéralement d'obligations supplémentaires le seul allocataire, dans le but avant tout de le « tester », mais bien de clarifier les démarches précises qui sont attendues de lui, compte tenu de sa situation particulière et compte tenu des formes de soutien qui lui sont apportées. Le processus de suivi individualisé qui précède et accompagne l'exécution du plan d'action permet également à l'allocataire social « activé », ensuite, de pouvoir s'exprimer sur les difficultés qu'il éprouve et sur le type de parcours qu'il souhaite privilégier, afin que le soutien concret qui lui est fourni puisse être modulé en conséquence.

Dans cette seconde configuration, plus délibérative, le recours par l'État social actif à la technique contractuelle présente, par rapport à la protection sociale classique, l'originalité décisive de faire authentiquement droit à la parole de l'usager et, sur cette base, de chercher à mieux mettre en rapport la responsabilité de l'individu avec celle qui incombe à la collectivité et d'imposer à celle-ci de fournir au premier un accompagnement à la hauteur des efforts de réinsertion qu'il entreprend. Dans le modèle social-démocrate d'activation, l'allocataire social est donc érigé en cocontractant des services sociaux non pour être mieux contrôlé et asservi que jamais, mais pour être authentiquement placé au centre des préoccupations. Le recours au contrat fait alors figure de réponse possible au défi d'« inventer une nouvelle façon d'articuler l'universalité des normes et la singularité des situations »<sup>49</sup>, c'est-à-dire de personnaliser davantage les conditions d'octroi des prestations et leur contenu proprement dit, tout en balisant les face-à-face directs entre les agents des services sociaux et les usagers de garanties assurant à ces derniers le bénéfice d'un traitement non arbitraire.

Pour en revenir à l'exemple danois, une série d'enquêtes menées auprès des bénéficiaires des mesures d'activation ont mis en évidence qu'une majorité des demandeurs d'emploi activés considèrent que l'activation telle qu'elle est mise en œuvre les aide à retrouver confiance en eux et améliore significativement leurs chances de réintégrer le marché du travail<sup>50</sup>. Il est intéressant de noter que cette restauration de l'image de soi et cet accroissement des opportunités d'emploi sont étroitement corrélés à la possibilité qui est donnée aux usagers de participer réellement à l'élaboration de leur plan d'action individuel. Autrement dit, plus le travailleur social donne à l'intéressé son mot à dire et plus il en tient effectivement compte, plus l'implication de cet intéressé dans la réalisation du plan d'action convenu de commun accord est élevée et plus l'activation produit les effets bénéfiques indiqués. Ici aussi, il convient en outre d'insister sur l'inscription de l'*aktivering* danoise dans tout un réseau de traditions culturelles, sociales et historiques constitutives de ce que le comparatiste

49. Robert LAFORE, « Le contrat dans la protection sociale », *Droit social*, 1 [« Un nouveau droit social ? »], 2003, p. 111.

50. Les résultats de ces enquêtes danoises sont rapportées par Jacob TORFING, « Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State », *Journal of European Social Policy*, 9 (1), 1999, p. 20.

Jean-Claude Barbier appelle une « cohérence sociétale solidaire », qui forme l'indissociable arrière-fond de l'État-providence danois<sup>51</sup>. Au sein de ce cadre cognitif largement partagé par la population et enraciné dans une très longue histoire, le thème de la dialectique des droits et des obligations des bénéficiaires occupe une place importante. Toutefois, loin de constituer la simple variante locale d'un *no rights without responsibilities* « workfariste » qui serait devenu universel, cette dialectique repose dans le cas danois sur l'idée d'un authentique « donnant-donnant » : c'est parce que l'offre des services publics est généreuse, diversifiée, étendue et de qualité qu'il apparaît légitime de demander aux bénéficiaires de se conduire en sujets actifs, responsables et réflexifs<sup>52</sup>.

En résumé, l'on semble pouvoir esquisser une ligne de partage entre le modèle autoritaire d'activation et son pendant négocié selon que la technique du contrat est mobilisée – à la fois juridiquement, dans les pratiques administratives quotidiennes et dans les représentations collectives – davantage comme un instrument de contrainte ou davantage comme un outil d'accompagnement social<sup>53</sup>. Dans la première hypothèse, l'individu fait son entrée en politique sociale dans un contexte très soupçonneux, pour ne pas dire franchement hostile, qui fait primer la poursuite d'objectifs quantifiés décontextualisés sur la prise au sérieux des difficultés et des besoins éprouvés par les premiers concernés, de sorte que la contractualisation risque fort d'accroître encore leur vulnérabilité juridique et sociale. Dans la seconde hypothèse, la contractualisation des prestations a également pour effet de déchirer le voile d'ignorance qui, dans l'État-providence, tenait l'individu proprement dit à distance de l'administration ; toutefois, l'individu fait cette fois son entrée en politique sociale non pas d'abord à des fins de renforcement de l'efficacité des mécanismes de surveillance, mais afin d'être érigé en interlocuteur à part entière des services sociaux, qui reçoivent pour mission d'aider cet individu à reconstruire son autonomie.

La contractualisation des prestations sociales apparaît ainsi comme un phénomène éminemment biface. Avec elle, l'allocataire social sort de la pénombre des guichets impersonnels de l'État-providence pour être formellement élevé au statut de cocontractant et de partenaire de l'administration. Mais cet estompement de l'anonymat providentiel emporte pour les individus concernés des conséquences radicalement différentes selon l'objectif qui est poursuivi et selon la manière dont

51. Jean-Claude BARBIER, « Au-delà de la “flex-sécurité”, une cohérence sociétale solidaire au Danemark », in Serge PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris : PUF, coll. « Le lien social », 2007, p. 473-490.

52. Pour autant, nous nous en voudrions de faire croire à l'existence d'un véritable *eldorado social* : le succès de ce que l'on appelle le « triangle d'or » danois – dont les trois « côtés » sont : un marché du travail flexible, un système de sécurité sociale généreux et un ensemble développé de politiques d'activation qui assure la médiation entre ce système généreux et ce marché flexible – est explicité plus avant mais aussi quelque peu relativisé par des observateurs tant danois qu'étrangers : voir, par exemple, Per Kongshøj MADSEN, « The Danish Model of “Flexicurity”: A Paradise, with some Snakes », in Hedva SARFATI et Giuliano BONOLI (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?*, Aldershot : Ashgate, 2002, p. 243-265, et Jean-Claude BARBIER, « Un “miracle” relatif », *La revue nouvelle*, 121 (12) [« Sécurité sociale : le miroir nordique »], 2006, p. 24-29.

53. Nous empruntons le distinguo entre « instrument » et « outil » à Hugues-Olivier HUBERT, « La contractualisation des droits sociaux, entre raison instrumentale et raison réflexive », in Id. (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, *op. cit.*, p. 269.

la contractualisation est très concrètement mise en œuvre, de sorte que l'allocataire de l'État social actif paraît bien osciller entre les deux idéaux-types antinomiques de l'« individu soumis » et de l'« individu acteur », pour reprendre le vocabulaire très suggestif proposé par J.-M. Bonvin et É. Moachon <sup>54</sup>.

## Conclusion

Animée avant tout par un dessein de clarification analytique, la présente étude avait pour objet la discussion de deux questions transversales bien précises, qui sont aujourd'hui au cœur du débat intellectuel et sociétal très animé que suscite la diffusion du référentiel de l'État social actif dans le domaine de l'assurance chômage et de l'aide sociale. En nous penchant sur l'évolution de la morphologie des prestations sociales et sur la diversité des manières d'activer, nous avons tenté de contribuer à nuancer un certain nombre d'analyses critiques récurrentes, essentiellement en examinant les traits juridiques des mesures d'activation et de responsabilisation des personnes sans emploi.

Dans cette perspective, nous avons d'abord cru devoir contester l'idée selon laquelle l'activation entraînerait une véritable rupture de principe au regard des fondements de l'État-providence traditionnel, dans la mesure où elle aurait pour effet de rendre des prestations originellement inconditionnelles systématiquement « conditionnées » à des exigences de contrepartie. En effet, nous avons souligné que l'octroi des allocations de chômage et du revenu minimum résiduaire aux individus en âge et capables de travailler a – à notre connaissance – partout et toujours été conditionné à des formes de contrepartie diverses et variées, qui, pour extrêmement variées qu'elles soient, ont néanmoins en commun d'obliger les bénéficiaires à accomplir certains efforts en termes de réinsertion socioprofessionnelle. Dans le prolongement de ce constat, nous avons suggéré que participe sans doute d'une certaine forme de mythification de l'État-providence la vue rétrospective largement partagée, et fortement influencée par les travaux de François Ewald, selon laquelle la protection sociale en était venue à se libérer de toute référence à la responsabilité personnelle des individus. Ce n'est pas à dire pour autant que la vogue actuelle de l'activation demeure sans incidence sur la configuration des prestations d'assurance chômage et d'aide sociale. De ce point de vue, il nous a semblé que la principale trace laissée par l'État social actif sur la forme proprement dite des dispositifs juridiques réside dans la contractualisation de ceux-ci, c'est-à-dire dans la subordination de plus en plus systématique de l'octroi des prestations à la signature d'un contrat entre le bénéficiaire et le service public concerné.

Dans la foulée, nous avons discuté la vue selon laquelle l'ensemble des États-providence européens seraient aujourd'hui confrontés à un tournant néolibéral dans les domaines de l'assurance chômage et de l'aide sociale, en raison de la diffusion en leur sein de mesures d'activation largement assimilables au *workfare* nord-américain et britannique. Tout en concédant que le succès politique du discours

54. Jean-Michel BONVIN et Éric MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », art. cité, p. 73.

« pas de droit sans devoirs » et le vague air de famille qui plane sur les réformes contemporaines rangées sous le label de l'État social actif sont susceptibles d'alimenter l'hypothèse de la convergence, nous avons relevé que cette hypothèse est plutôt invalidée par les travaux de mise en perspective comparée des trajectoires nationales. Manifestement, il existe *des* traductions, profondément divergentes – tant par leurs justifications respectives que par leurs traits juridiques et par leurs modalités de mise en œuvre effective –, de l'idée d'« activer » davantage les dépenses affectées à la protection sociale des personnes sans emploi. Si cet impératif ne cesse de gagner en puissance, ses déclinaisons concrètes se répartissent sur un spectre particulièrement étendu, voire revêtent des visages franchement antinomiques. À l'appui de cette lecture, nous avons essayé de montrer que l'usage fait de la technique du contrat pour refondre l'économie des droits et des devoirs sociaux invite à distinguer entre une variante de l'activation indéniablement plutôt libérale, voire même franchement disciplinaire, qui conduit à décupler et à imposer d'autorité les exigences de contrepartie assignées aux allocataires sociaux, et une variante social-démocrate, plus participative et négociée, qui, tout à l'inverse, ajuste les devoirs qui pèsent sur les ayants droit à leur situation personnelle et leur donne leur mot à dire sur l'élaboration de leur parcours de réinsertion.

Délibérément cantonnée dans un registre idéal-typique, la grille d'analyse proposée dans cet article ne demande qu'à être mise à l'épreuve. C'est qu'au sein des États-providence continentaux, renforcement du contrôle et restauration de l'autonomie sont souvent étroitement imbriqués l'un dans l'autre, de sorte que l'écheveau de la stigmatisation et de la réinsertion, de la soumission et de la réaffiliation, s'avère parfois difficile à démêler. Où penche la balance dans chaque pays ? Cela, seules des études de cas combinant analyses juridiques et enquêtes empiriques sont en mesure de nous le dire <sup>55</sup>.

---

55. Ce sont deux études de cas de ce type, inscrites dans le contexte belge, que nous avons réalisées dans notre recherche doctorale : voir Daniel DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, thèse de doctorat en droit, Bruxelles : Facultés universitaires Saint-Louis, 2010. Les principales conclusions de l'une et de l'autre sont présentées dans, respectivement, ID., « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *Tijdschrift voor sociaal recht/Revue de droit social*, 3, 2010, p. 355-385, et ID., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in Véronique VAN DER PLANCKE (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Bruxelles : La Chartre, coll. « Droit en mouvement », 2011 (à paraître).

## ■ L'auteur

Juriste et philosophe, Daniel Dumont est chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles et chargé de cours invité aux Facultés universitaires Saint-Louis. Ses recherches se situent au carrefour du droit social et de la philosophie du droit. Il a réalisé, sous la direction de François Ost, une thèse de doctorat intitulée *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*.

Parmi ses publications :

- « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in Véronique VAN DER PLANCKE (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Bruxelles : La Chartre, coll. « Droit en mouvement », 2011 (à paraître) ;
- « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 2010 ;
- « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *Tijdschrift voor sociaal recht/Revue de droit social*, 3, 2010 ;
- « Les traductions de l' "activation" . La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 63, 2009 ;
- « Vers un État social "actif" ? », *Journal des tribunaux*, 6300, 2008.