

Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale

par Jean-Claude BARBIER

Voilà près de quinze ans que l'on parle du *workfare* et de l'activation des politiques sociales. À l'heure où la France s'engage dans la voie du RSA, Jean-Claude Barbier retrace l'origine de ces mots d'ordre et dresse un bilan comparatif de leur application en Europe et aux États-Unis. Leurs promesses en termes de réduction des inégalités ou de lutte contre la pauvreté sont loin d'avoir été tenues.

En 1988, le RMI est voté à l'Assemblée nationale à l'unanimité. En 1992, il est reconduit. En 1995, un débat est lancé en France à propos du *workfare*. Le mot américain se répand dans l'analyse sociologique et économique. Il a été introduit dans le débat français par Pierre Rosanvallon dans *La Nouvelle Question sociale* (1995). À y regarder de près, on s'aperçoit que le mot est employé de façon si diverse qu'on ne sait plus trop de quoi on parle en France et à l'étranger. Pourtant, des réformes qui se ressemblent sont engagées, depuis la fin des années 1980, dans certains pays, depuis le milieu des années 1990 dans d'autres. Il n'est donc pas incohérent de les comparer entre elles. Le mot d'activation a souvent été utilisé pour les décrire, les louer ou les critiquer. Il faut donc empiriquement s'enquérir de savoir si l'activation affichée par les politiques et les réformes est la même partout, ce qui suppose la définition rigoureuse des notions de *workfare* et d'activation.

En 2008, il y a près de quinze ans que l'on parle d'activation et de *workfare* et que les gouvernements mettent en œuvre des réformes qui assurent promouvoir l'une ou l'autre de leurs variantes. Il est donc légitime de chercher à comprendre ce que ces réformes ont changé dans les principaux pays qu'on peut comparer avec la France : elles ont changé d'une part l'idéologie, de l'autre les règles des systèmes. Cela permettra d'en dresser un bilan d'étape au regard des promesses initiales du *workfare* et de l'activation, qui étaient et sont encore multiples, comme le montrent les objectifs affichés par le Revenu de solidarité active (RSA) en France : diminuer la pauvreté, intégrer les gens dans la société par le travail et l'emploi, les faire sortir définitivement de l'exclusion sociale.

Workfare, vous avez dit workfare ?

La *Revue française des affaires sociales* publie en 1996 un numéro spécial double sur ce qu'elle appelle « la contrepartie » ; un des volumes discute la situation française, l'autre est consacré aux « expériences nationales » (États-Unis, Québec, Suède). Peu de temps auparavant, Pierre Rosanvallon a indiqué dans son ouvrage que les problématiques du *workfare* et de l'insertion, et plus généralement les réformes européennes, ne pourraient rester étrangères et qu'elles conduisaient à un « même type de redéfinition du social » (1995, p. 176-177). On commence à s'interroger sur la possibilité d'un « modèle français de *workfare* » (Outin, 1996), tout en donnant au terme des acceptions variées. De son côté, Sylvie Morel (1996 ; 2000) démontre qu'il y a deux logiques très distinctes dans les programmes américains et français.

Comme dans toute démarche sociologique, il convient de poser la question de l'origine de la construction et des usages d'un mot avant de l'utiliser dans l'analyse scientifique. Jamie Peck (1998) est parmi les premiers à établir précisément une « *geopolitical etymology* » dans laquelle il montre que le premier usage du terme date de 1968, mais que c'est William Safire, le rédacteur des discours de Richard Nixon, qui lui a donné son utilisation et ses premières connotations américaines. En 1969, le président américain déclare à la télévision: « *What America needs now is not more welfare but more "workfare"* ». Le mot *workfare* devient un « totem idéologique ». Le problème est que cette origine ne va jamais cesser de coller au mot, avec ses connotations.

Le *workfare*

La signification originelle du *workfare* est la réforme des prestations d'assistance sociale, dont les bénéficiaires sont essentiellement des mères pauvres et noires (*African-American*), afin de les obliger à accepter des activités (en particulier du travail moins bien payé que le marché) en contrepartie de leur perception des allocations. Ces programmes, qui ont eu plus ou moins de succès au cours de la période où ils ont été testés depuis les années 1970, sont finalement réapparus en pleine lumière lors de la réforme de 1996, sous la présidence de Bill Clinton, avec un consensus « bi-partisan » (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*). Le *workfare* de Bill Clinton, devenu *welfare-to-work* et/ou *welfare reform*, s'est traduit par la transformation de l'ancienne prestation AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*) introduite en 1935, à l'époque de Roosevelt, en la nouvelle, plus restrictive et punitive, *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF).

À partir d'un certain moment (différent selon les pays et les types d'usage), le mot *workfare* est devenu le porteur de connotations variées, qui ont échappé complètement à son contexte de création. Il faut distinguer deux types de discours qui parfois se chevauchent : le discours politique, d'une part, et le discours universitaire, de l'autre.

Aux États-Unis, le mot a d'abord été utilisé positivement, comme porteur de réforme souhaitable, dans le discours politique de droite cherchant à transformer au contraire le mot *welfare* (assistance, en américain) en repoussoir ; ensuite, le mot est devenu péjoratif et marqué à droite, et a été, par un processus d'euphémisation, remplacé par « *welfare-to-work* ». En Grande-Bretagne, l'expression *welfare-to-work* a été largement utilisée au moment de la montée des travaillistes vers le pouvoir, au milieu des années 1990. Dans ces deux pays, le débat politique a aussi utilisé la notion de *welfare reform*, bien que les systèmes à réformer soient très différents.

Dans le discours universitaire, les choses sont fort différentes (Barbier, 2002). Le terme *workfare*, parce qu'il est particulièrement expressif, a été vite remarqué et utilisé : certains chercheurs s'en sont méfié, d'autres, au contraire, l'ont utilisé abondamment, avec des projets bien différents. Une première catégorie de chercheurs a utilisé le terme pour dénoncer les évolutions de la protection sociale qu'il portait. Des économistes et des sociologues, comme Bob Jessop et Jamie Peck, ont utilisé la notion comme une stylisation, un principe de réforme, une philosophie, voire, pour le second, une « essence ». C'est le même

type d'utilisation qu'on trouve dans des analyses de science politique très loin du terrain et des premières comparaisons mal maîtrisées, bien que pionnières¹ (Lødemel et Trickey, 2000), dans une recherche pour la Commission européenne. Une fois que le terme était en vigueur, plusieurs chercheurs scandinaves l'ont gardé mais pour montrer qu'il recouvrait des situations fort contrastées, comme Sven Hort (2001) qui parla de « *workfare* civilisé » pour la Suède. En revanche, certains universitaires américains, comme par exemple Neil Gilbert (2002), considèrent le *workfare* d'une façon positive et, en même temps, tiennent pour négligeables les différences de politiques en Europe, l'ensemble des réformes étant censées converger vers le modèle américain. Mais, en Europe, les universitaires utilisent dans leur très grande majorité le mot *workfare*, d'autant plus qu'il porte une connotation péjorative, américaine ou anglaise (ou « anglo-saxonne », terme souvent employé à tort, faisant croire que les réformes et les systèmes britannique et américain sont très semblables).

Ces ambiguïtés doivent être prises en considération si l'on se fixe le but d'analyser les choses en détail et pas simplement loin du terrain et de la vie concrète des gens ; toutes les réformes ne sont pas les copies des réformes de Nixon et de Clinton. On devrait garder le mot *workfare* pour les seules réformes américaines (si spécifiques) et trouver un mot à la fois plus neutre, plus généralisant et plus fidèle à la réalité de ce qui se passe vraiment sur le terrain et dans la vie des gens. Reste alors à trouver un terme plus général. Pascale Dufour et ses collègues (2003) ont proposé « l'aide au conditionnel », mais cela offre le désavantage de focaliser sur une partie des réformes, du point de vue des obligations des chômeurs, alors que leurs enjeux sont infiniment plus systémiques. Plus générale, la notion *d'activation de la protection sociale* peut rassembler pour les décrire la variété des politiques menées en Europe, sans rester prisonnière du champ étroit et de la conception « anglo-saxonne » de l'assistance, ni de l'étude des obligations imposées aux chômeurs. Elle est donc plus adéquate pour la compréhension du champ, des formes et des contenus de politiques dont la grande diversité s'explique au premier chef par leur encastrément dans des cohérences sociétales et culturelles (Barbier, 2008). Pour utiliser le terme « activation de la protection sociale » (et non pas « activation » en général ou « politique active », ou d'autres dénominations politico-administratives), il faut le définir avec précision.

¹ Le *workfare* se définit, pour eux, comme, « les programmes et dispositifs qui obligent les personnes à travailler en contrepartie de leurs prestations d'assistance » (« *programmes and schemes that require people to work in return for social assistance benefits* », 2000, p. 6).

Deux idéaux-types d'activation de la protection sociale

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. Que les systèmes soient béveridgiens ou bismarckiens, ces liens sont historiquement constitutifs de leur construction, quel que soit leur degré de « dé-marchandisation² ». En effet, contrairement aux simplifications rapides qui idéalisent les systèmes scandinaves (le syndrome du miracle suédois ou danois), ces derniers, béveridgiens, sont à la fois très « dé-commodifiés » et très « commodifiés ». Pour les bismarckiens, le principe est encore plus explicite, puisque l'assurance sociale suppose la cotisation du salarié. En ce sens, il y a toujours eu, dans les sociétés salariales, une forme d'activation. Mais l'activation de la protection sociale dont nous parlons ici est une tendance de réforme contemporaine.

D'emblée, il faut prendre conscience du fait que la réforme va bien au-delà des sanctions accrues contre les chômeurs et les pauvres, parfois caricaturées en général comme équivalant à une « pénalisation » de la protection sociale (Wacquant, 1999). Les segments de la protection sociale faisant l'objet des réformes (toujours actuellement en cours) ont été, d'abord, l'indemnisation du chômage, les politiques de l'emploi, les prestations d'assistance et de solidarité, puis les pré-retraites et les retraites. Les politiques qu'on peut considérer, si l'on permet cette simplification outrancière, comme des « équivalents fonctionnels » des politiques familiales françaises sont aussi activées dans de nombreux pays (par exemple dans les pays « anglo-saxons », avec les crédits d'impôts associés au fait d'avoir des enfants et de travailler). La couverture maladie, parce qu'elle a pris de plus en plus une forme universelle, n'est en revanche pas concernée, encore que, à la marge, des réformes des indemnités journalières de maladie se profilent, qui peuvent aussi s'interpréter comme participant d'une logique générale d'activation (voir le cas suédois). Plus important encore, la réforme du financement de la protection sociale et l'articulation impôts-cotisations font aussi partie de la même dynamique systémique, dans l'objectif de favoriser l'activité professionnelle, que ce soit au plan global de la demande de travail (par exemple, diminution des cotisations sociales d'employeurs en France, introduction et extension de la CSG, fiscalisation de la sécurité

² Gosta Esping-Andersen a emprunté le terme à Karl Polanyi en lui donnant une nouvelle signification, qu'il a gardée depuis. Un système est dit « dé-commodifié » ou « dé-marchandisé » quand la protection sociale qu'il fournit donne au bénéficiaire, en cas de besoin, la liberté de se soustraire (le plus souvent pour un temps donné) à l'obligation de gagner sa vie sur le marché du travail.

sociale)³, soit au plan des incitations individuelles (*tax credits* à la britannique ou à l'américaine ; formes dites « d'intéressement » associées aux prestations de chômage en Allemagne ; en France, le RSA – Revenu de solidarité active – en est le dernier avatar). Enfin, l'activation des systèmes de protection sociale doit, à notre avis, être distinguée de la « flexibilisation » des systèmes juridiques (le droit du travail principalement), qui conservent une logique relativement autonome – fût-elle coordonnée avec la protection sociale : il existe en effet des pays, comme nous l'avons montré en comparant la France et l'Italie (Barbier et Fargion, 2004), qui flexibilisent leur marché du travail tout en n'activant pas leur protection sociale.

C'est donc d'une réforme de la protection sociale dans son ensemble qu'il s'agit, et pas simplement du seul secteur de l'assistance, resté au demeurant marginal dans un pays comme les États-Unis (à la différence de la Grande-Bretagne). L'activation, en ce sens, se conçoit bien comme une forme de ce que Paul Pierson (2001) a appelé la « restructuration » des « États-providence » en période d'austérité permanente. Elle est indissociablement activation des personnes, des prestations et des systèmes. Comme la restructuration de Pierson, elle est susceptible de se diversifier en plusieurs dimensions, voire plusieurs formes, selon la famille de protection sociale dont il s'agit. Sans revenir sur le détail de cette analyse (Barbier, 2002), les traits essentiels de l'opposition entre deux types sont présentés dans le tableau 1.

Les pays scandinaves se rapprochent du type universaliste, la Grande-Bretagne du libéral, ce qui ne surprendra personne. En revanche, les pays comme l'Allemagne, l'Italie, la France, les Pays-Bas n'ont pas assez de traits communs pour en faire un troisième type cohérent, bismarckien continental. Ils ont emprunté de manière plus ou moins improvisée, par essais et erreurs, ou plus ou moins contradictoire, à l'un et l'autre des deux types.

³ Ces réformes seront réputées en anglais « *employment-friendly* », c'est à dire favorables à la création d'emploi. Il s'agit de l'intention de ces réformes d'activation ; savoir si elles ont contribué à la création d'emplois est une autre question.

Tableau 1 - Les deux types-idéaux d'activation d'origine béveridgienne

Idéaltypes d'activation de la protection sociale	Universaliste (social-démocrate)	Libéral
«Le problème» : pourquoi activer?	Limites de la protection sociale généreuse universelle : éthique du travail (incitations, valeurs collectives) ; les coûts ; les programmes sont trop « passifs » dans leur conception ; il y a des manques de main d'œuvre.	Limites du ciblage sur les pauvres ; accroissement des prestations « passives » (sous-emploi) ; les coûts ; manque de soutien électoral pour l'assistance ; inégalité, pauvreté et « <i>worklessness</i> ».
Normes collectives et valeurs en vigueur dans la communauté politique	Citoyenneté sociale comme équilibre entre les exigences de la société et de l'individu (droits et obligations collectifs et individuels). Droits sociaux : universels	Priorité à la « <i>self-reliance</i> » ; honte à la dépendance; prédominance des solutions de marché Droits sociaux : résiduels
Logique des politiques/réponses	Mélange de réponse de marché et d'Etat (formation+marché+ emplois publics de dernier ressort). Suivi étroit, peu de sanctions ; incitations ciblées	Prédominance du marché = des emplois flexibles sur le marché tel qu'il est. Activer les bénéficiaires de l'assistance ; suivi étroit et sanctions nombreuses Concevoir des incitations à l'activité pour tous (genre/âge/qualification)
Les traits des programmes	Services de haute qualité universels (formation professionnelle) Mise en œuvre équilibrée du contrat société-individu (100% de succès)	Qualité accrue des services de court terme; ciblés; programmation des sanctions ; Généralisation des incitations financières (<i>tax-credits and make work pay</i>)
Les résultats « potentiels » (plein emploi, qualité, flexibilité, égalité)	Taux d'activité et d'emploi accrus; chômage décroissant; flexibilité du marché du travail : plein emploi de qualité (marché « inclusif »); égalité d'accès à l'emploi et au revenu comme base d'une citoyenneté sociale complète	Taux d'activité et d'emploi accrus; chômage décroissant; flexibilité du marché du travail : polarisation de la qualité des emplois ; sous-emploi persistant ; inégalité d'accès à l'emploi et au revenu (genre, âge, qualification) /citoyenneté inégale

Source : adapté de Barbier (2002).

Le RSA, ainsi que la réforme annoncée des aides à l'emploi en France, sont évidemment au cœur d'une nouvelle étape de réforme de la « stratégie française d'activation » qui a combiné, depuis une quinzaine d'années, une multiplicité de minima sociaux (dont certains, on a tendance à l'oublier, ont une articulation ancienne avec l'emploi – que ce soit l'ASS ou l'API), une palette de programmes d'emplois renouvelés depuis les années 1980 (le type en est le Contrat emploi solidarité – CES), mais « accueillant » un stock significatif de la population active et un système particulièrement coûteux de dégrèvements de cotisations sociales pour les employeurs, combiné avec une réforme de la sécurité sociale. À lui tout seul, appuyé par la réforme annoncée du service public de l'emploi et de l'assurance chômage, le RSA va-t-il faire passer la France dans le type libéral d'activation de la protection sociale ? On peut en douter, mais il faut examiner la chose de près.

Pour la France, les politiques concernées par les réformes qu'on a choisi ici de ranger sous la bannière « activation de la protection sociale » vont continuer de combiner plusieurs éléments. Il y a d'abord une action de longue durée de diminution des cotisations sociales des employeurs, pour faire baisser le coût du travail, ce qui s'articule avec une diversification des financements de la sécurité sociale, laquelle accroît la part de la logique béveridgienne du système français, déjà présente à ses origines⁴. En second lieu, un secteur nouveau de protection sociale se trouve à cheval entre l'insertion inventée pour des raisons de solidarité, dans la cohérence avec l'histoire française de la protection sociale (voir la référence aux formules de la Révolution, dans l'article 1 de la loi du RMI), et une régulation plus large du marché du travail, qui ne dit pas vraiment son nom, en introduisant, en cachette, en quelque sorte, de nombreux statuts dérogatoires du droit commun et de la flexibilisation du travail. Malgré leur mauvaise qualité (si l'on excepte les « emplois jeunes » de 1997-2001), il n'empêche que l'État a constamment financé un stock important de ces « emplois de dernier ressort » : entre 300 et 500 000 annuels entre 1993 et 2003, un stock qui a commencé de décroître depuis 2004, mais il y en avait encore près de 300 000 en 2006. Les coalitions politiques successives n'ont pourtant pas écarté l'introduction de dispositifs incitatifs divers (réforme des minima sociaux, prime pour l'emploi). Avant même l'introduction du RSA, présenté comme une véritable révolution par ses auteurs, quand on compare la France à d'autres pays, c'est donc à un mélange, voire à un méli-mélo de programmes auquel on

⁴ Les dispositifs que le ministère français du travail considère comme « ciblés » coûtaient un peu moins de 13 milliards d'euros en 2006. La dépense prévue en 2008 pour les allègements de cotisations sociales, pour l'essentiel celles des employeurs, se monte à plus du double, soit 30 milliards, alors qu'il y a dix ans environ, les deux sommes étaient très proches.

assiste, alors que des réformes systématiques ont été menées à la fois en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves.

Transformation idéologique et modification légales et réglementaires

On dispose désormais d'un recul, en France, d'une vingtaine d'années (le RMI a été introduit en 1988⁵) et d'une période plus courte au Danemark (la réforme initiale des prestations pour les jeunes date de 1992). En Grande-Bretagne, le premier « *New Deal* » date de 1998 et les crédits d'impôts – maintenant dénommés *Working Tax Credit* – de la fin des années 1990. Aux États-Unis, la grande réforme est introduite par les démocrates, sous la présidence Clinton, en 1996, mais le premier tournant majeur remonte sans doute au *Family Support Act* de 1988, qui comportait déjà une logique systématique de *workfare*. Les réformes allemandes ont été plus hésitantes et plus tardives, la plus importante étant la réforme Hartz, mise en place de 2002 à 2004 (voir encadrés).

États-Unis : EITC et *workfare*

Comme il est bien connu, le système de protection sociale américain est très différent des systèmes européens. C'est sous Ford et Carter, au début des années 1970, qu'a commencé la mise en place d'un impôt négatif, l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), destiné à faire sortir de la misère les titulaires de bas salaires. Petit à petit le programme a pris une telle ampleur (notamment sous Clinton) qu'il constitue désormais, avec le système de redistribution fiscale pour les familles et la *social security* (la retraite par répartition), l'essentiel de la protection sociale aux États-Unis. 22 millions de ménages en bénéficiaient en 2007, soit un sur cinq. Dans le même temps, le *workfare*, désormais appelé TANF, s'applique à moins de 2 millions de familles alors que, avant la réforme Clinton de 1996, il concernait plus de 5 millions d'entre elles.

Avec le recul, il est désormais possible de synthétiser ce qu'on peut raisonnablement considérer comme les conséquences immédiates de ces réformes, avant d'explorer, pour conclure, une grande question : leurs promesses ont-elles été tenues ?

⁵ On pourrait cependant, logiquement, remonter jusqu'en 1975 pour les débuts des politiques d'insertion. La loi sur l'allocation de parent isolé date de 1976.

Grande-Bretagne : de la « wisconsinisation » blairiste à la généralisation du *work-test*

Sous le conseil de sociologues (Anthony Giddens) et d'économistes du travail (Richard Layard), le parti travailliste a décidé, au milieu des années 1990, de s'inspirer des politiques américaines de crédits d'impôts et de réforme des exigences pour les titulaires de l'assistance. C'est ce qu'on a appelé, par dérision, la « wisconsinisation » de la protection sociale britannique parce que les expérimentations pionnières venaient de l'état de Wisconsin. Deux piliers de cette réforme ont été mis en place graduellement : le premier combine une meilleure qualité de services de l'emploi avec un suivi rapproché des personnes pour, à l'aide de sanctions et d'incitations financières, leur faire accepter des emplois tels qu'ils sont sur le marché (dans des cas marginaux, pour leur faire accepter des emplois qu'on dirait en France « aidés », ou des formations courtes). Le second pilier a consisté à mettre en place des crédits d'impôt systématiquement pour les bas salaires et pour les parents d'enfants qui travaillent, notamment les mères isolées, mais aussi pour les personnes classées comme inaptes au travail. Cette stratégie cohérente culmine, en 2009, avec l'introduction d'une filière unique pour tous les demandeurs de prestations, qui doivent tous passer un *work test*⁶, c'est-à-dire un test d'aptitude (et de recherche) à l'emploi, qui est préalable à l'obtention de toute prestation.

Les conséquences immédiates doivent être recherchées dans deux directions. La première concerne les changements dans les politiques, les programmes et les allocations, ainsi que leur mise en œuvre : c'est le domaine le mieux documenté dans la littérature comparative, à ceci près que les analystes sont restés souvent loin du terrain et qu'ils ont pris les mesures à leur « valeur faciale », comme si le fait de les édicter signifiait qu'elles changeaient vraiment les choses, et comme s'il n'y avait pas aussi des politiques symboliques. L'exemple de l'échec éclatant du Revenu minimum d'activité (RMA) en France, introduit par une loi du gouvernement Raffarin en 2003, est significatif à cet égard : alors qu'on parlait de 100 000 contrats de RMA pour la fin 2003, il n'y en a, à la mi-2008, que 15 000 à peine, après que le contrat RMA initial ait été revu juridiquement de fond en comble. Mais, dès la mise en œuvre de la réforme, il y a cinq ans, certains y voyaient déjà la généralisation du modèle

⁶ Réforme dite « No one written off: reforming welfare to reward responsibility », Livre vert du gouvernement (Juillet 2008).

britannique en France. Il faut donc faire très attention à la mise en œuvre réelle par contraste avec les discours ambitieux et les textes des lois.

La seconde est aussi très bien documentée dans la littérature internationale : il s'agit d'une transformation idéologique profonde, qui combine l'introduction de nouvelles idées quant à ce qui est censé être le « plus efficace » et une nouvelle « logique morale et politique », articulée avec le discours moralisateur des « droits et devoirs ». On notera que, dans cette transformation, depuis le début des années 2000, le rôle de l'économisme est allé croissant : tout particulièrement celui (international) des économistes mathématiciens, qui se font les avocats des réformes. Or, justement à cause de la tonalité universaliste de ces travaux influents, ce que l'analyse superficielle n'a pas vu, c'est que cette idéologie commune ne s'incarne pas pareillement dans tous les pays : si elle les influence tous, elle n'y pénètre pas de la même façon et les cultures politiques différentes, les systèmes de normes nationales différents se chargent d'en filtrer l'influence : le meilleur exemple en ce domaine est l'Allemagne, qui n'a jamais digéré la réforme des allocations d'assistance de chômage (l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*). Au point que la *Große Koalition* a dû rallonger la durée de la perception des allocations chômage pour les plus âgés (voir encadré).

Allemagne : Hartz, un changement de paradigme dans l'assistance chômage

Au sein de l'Agenda 2010, le gouvernement Schröder voulait réformer profondément la protection sociale. Sur les questions d'emploi, un scandale opportunément déclenché à propos des fausses statistiques du *Bundesanstalt für Arbeit* (le service public de l'emploi) a entraîné tout un ensemble de réformes. L'Allemagne avait déjà adopté une loi importante, cependant, à la fin 2001, dite *JobAqtiv Gesetz*. De nombreuses réformes ont suivi, mais la plus marquante, décidée péniblement en 2004 et appliquée au 1^{er} janvier 2005, marque un profond tournant dans la protection sociale allemande fondée sur le principe de l'assurance. À cette époque, une immense majorité des bénéficiaires de l'assistance qui, en théorie, devaient déjà, depuis la loi de 1961, être « activés », sont classés comme aptes à l'emploi (les personnes en âge de travailler et employables au moins trois heures par jour) et doivent en chercher, tout en étant éligibles à une nouvelle prestation appelée *Arbeitslosensgeld II* (Alg II). Mais, dans la même catégorie, sont aussi versés les jeunes entrants sur le marché du travail et les anciens assurés contre le chômage qui avaient épuisé leur droit à l'allocation d'assurance, pour une majorité, des assurés de plus de 45 ou 50 ans. Il s'agit d'un

changement de paradigme (Knuth, 2008, Barbier, 2008), parce que, auparavant, les assurés ayant épuisé leurs droits continuaient à percevoir une prestation d'assistance, mais proportionnelle à leur précédent revenu (*Arbeitslosenhilfe*).

Il n'est pas possible, dans les limites de cet article, d'entrer dans de grands détails quant aux conséquences multiples des réformes : on se limitera aux traits essentiels.

Sur le premier point – le changement des politiques, des programmes et de leur mise en œuvre – dans tous les pays évoqués ici, des réformes ont été mises en place plus ou moins systématiquement. Laissons de côté l'Italie, qui n'a toujours pas de système d'assistance sociale significatif.

En Grande-Bretagne, la réforme s'est poursuivie dans les deux directions notées dans l'encadré. La généralisation des *tax credits*, étendant une prestation à l'origine secondaire, le *Working Families Tax Credit*, (un « *in-work benefit* »), avait, au moins au début de la réforme, l'avantage pour le chancelier Gordon Brown de minorer l'affichage de la facture de l'assistance. La progressive extension du *work test* est bien, d'autre part, dans la logique de longue durée de l'assistance britannique : toutes les personnes d'âge actif devront désormais s'y soumettre. En Allemagne, la réforme majeure n'est pas allée de soi pour plusieurs raisons, dont la moindre ne fut pas qu'elle combinait les responsabilités du *Bund* et celles des *Länder*. Le compromis atteint en porta les traces, renonçant à un guichet unique pour les personnes sans emploi. Mais le point-clé fut la rupture, pour les plus âgés, avec le principe de l'assurance, et leur « déclassement » considéré par une majorité large des Allemands comme injuste. Dans le même temps, les contrats anciennement dits « marginaux » (*geringfügige Arbeit*), à cotisation inférieure, étaient étendus. Le service public de l'emploi était aussi profondément réformé. Aux États-Unis, la mise en œuvre du TANF de 1996 a coïncidé avec une économie très florissante, qui n'est pas pour rien dans la diminution drastique du nombre des bénéficiaires (voir encadré). Les conditions très sévères et punitives de la réforme – qui instaurait, notamment, le principe d'une durée maximale de cinq ans de perception de l'assistance pour une personne, sauf exceptions introduites par les États – ne sont donc pas les seules, loin de là, à l'origine de cette diminution. D'autre part, des programmes de crédits fiscaux se sont multipliés au niveau des États.

Toutes ces réformes visaient l'activation de la protection sociale au sens défini plus haut mais manifestaient une grande diversité institutionnelle, de sévérité et de générosité. Ce fut aussi le cas au Danemark, qui mit en œuvre l'*aktivering* (activation en danois), avec des particularités encore bien différentes (voir encadré).

Danemark : généralisation de l'*aktivering*, généralisation à demi

Les sociaux-démocrates au pouvoir en 1992, soucieux d'efficacité de la dépense publique et observant des conduites défavorables au travail chez une partie des jeunes, décidèrent, en accord avec les syndicats et les organisations patronales, de réformer profondément l'accès à l'assistance municipale pour les jeunes, en leur proposant des offres obligatoires de formation et de travail, au bout de six mois, au lieu de leur laisser l'éligibilité sans condition, ce qui était devenu une situation de fait, sinon de droit. Les syndicats ont soutenu cette réforme et son extension, par la suite, notamment parce qu'ils furent associés eux-mêmes étroitement à la mise en œuvre des prestations d'activation, alors qu'ils ont continué à gérer les caisses d'assurance chômage. La réforme, étendue aux adultes en 1994, puis dans l'assistance à partir de 1998, a donc généralisé une activation bien différente du *workfare* américain. En 2008, si les libéraux projettent depuis plusieurs années de réduire la durée de la perception des allocations d'assurance, elle est encore à quatre ans. En janvier 2005, un guichet unique est devenu la règle pour toutes les personnes sans emploi, mais les allocations d'assistance et d'assurance sont restées gérées différemment. Pourtant, depuis ces réformes, le taux de personnes hors emploi (sans activation) parmi les actifs potentiels, est resté dans le pays relativement élevé, comparable à celui de la France, comme l'ont montré les comparaisons de l'OCDE.

Au Danemark, les caisses d'assurance chômage sont restées fermement dans les mains des syndicats de salariés, qui y sont affiliés à 80%. À la différence de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France, la réforme est négociée et perçue par les acteurs sociaux et les individus comme légitime (Barbier, 2008).

D'un point de vue très général, si l'on se place à une grande distance du terrain et des conditions de vie des personnes, on constate donc, dans ces quatre pays, une logique « institutionnelle » commune, mais nous avons vu qu'elle se divise, globalement, en deux

grands types d'activation. Il faut souligner aussi qu'un pays peut être proche d'un des types (le Danemark, par exemple du type universaliste) mais connaître une variation non négligeable à l'intérieur du pays, entre les communes, selon l'état du marché du travail (cette variation est bien connue en France, comme l'ont montré les travaux de Bouchoux et de ses collègues, 2004). Même aux États-Unis, réputés pour leur système de *workfare*, la variété est également présente sur le terrain, comme l'ont montré nombre de travaux depuis les années 1990.

Du côté de la transformation idéologique, la grande opposition en deux types est également pertinente. Certes, le même discours très général est diffusé, qui est celui de l'OCDE, inspiré d'une vision de l'assistance et du marché du travail en termes d'incitation et de sanctions, mélange d'analyse économique et de sous-entendus moraux plus ou moins explicites. Il s'agit aussi d'un discours behavioriste, qui tient que les hommes et les femmes réagissent uniformément à des stimulants économiques⁷. Ainsi, on a vu, dans tous les pays cités ici, un discours moral général de « droits et d'obligations » se répandre, qui se marie avec l'argument de l'efficacité économique. Mais ce discours, superficiel et décontextualisé, ne prend sa véritable signification complète, ne « s'incarne » en quelque sorte, que dans la mise en œuvre et les résultats de politiques concrètes. Sur fond d'un changement d'idéologie générale, cela signifie deux choses : d'une part, un discours politique général prend un autre sens, selon qu'il s'insère dans une culture politique nationale ou une autre, modulé selon la langue et les mœurs politiques de ce pays ; de l'autre, les institutions et les systèmes de protection sociale ne se mettent pas magiquement à converger concrètement au prétexte qu'un discours général similaire est répandu ; nous allons y revenir.

Les promesses du *workfare* et de l'activation ont-elles été tenues ?

De la même manière que, comme on dit, « *the proof of pudding is in eating* », la preuve des conséquences des réformes du *workfare* et de l'activation de la protection sociale ne peut être apportée par la simple analyse des changements législatifs et des changements des discours politiques et idéologiques qui les accompagnent.

⁷ Ce discours est bien représenté par le best-seller de l'économie, *Freakonomics*, de S. D. Levitt et S. J. Dubner (Paris, Denoël, Folio, 2006). Par exemple : « Fondamentalement, l'économie est l'étude des stimulations [...], l'économiste lambda est persuadé que le monde n'a pas encore livré de problème qui lui résiste pour peu qu'on l'autorise à mettre au point le système de stimulation adéquat », p. 40.

D'une part, ces modifications peuvent très bien rester dans l'ordre du symbolique et ne pas changer les droits et les obligations des personnes dans les faits. Ainsi, dans le cas français, dans les périodes (ou les lieux) où la création d'emploi s'est révélée trop faible, l'administration de l'emploi n'avait pas les moyens d'imposer des obligations punitives et les sanctions – par exemple pour non respect du contrat d'insertion pour les bénéficiaires du RMI ou pour les chômeurs – sont restées, en comparaison internationale, fort limitées (Barbier et Théret, 2003). De même, la sévérité apparente du discours danois à la fin des années 1990 a toujours rendu possible la prise en compte des difficultés des personnes, dans une logique égalitaire (Barbier, 2008).

D'autre part, comme Silke Bothfeld (2008) l'a fait observer, l'objectivation académique des effets des réformes a tendu à minorer leur impact sur les conceptions morales des personnes, sur leurs capacités d'action, leur autonomie et leur dignité en tant que personnes, qui entrent dans les « *capabilities* », au sens d'Amartya Sen, ou la « citoyenneté sociale » (Goul Andersen, 2005). On ne dispose aujourd'hui pourtant d'aucune étude comparative internationale de cette question, qui a fait l'objet d'études microsociologiques dans plusieurs pays (en France, voir Duvoux, 2008 ; Paugam, 2000). La question majeure reste de savoir comment comparer des études de ce type, alors même que les systèmes normatifs sont si hétérogènes de pays à pays, comme je l'ai illustré dans une recherche comparative sur la précarité de l'emploi en Europe (Barbier, 2005). On rencontre là une limite actuelle des sciences sociales, qui ne peut être comblée dans le fait de choisir le point de vue normatif de tel ou tel chercheur, forcément marqué par son appartenance à telle ou telle culture politique (Barbier, 2008). On s'aperçoit encore plus facilement de cette aporie quand on compare les pays européens riches avec les moins riches, récemment entrés dans l'Union, et encore plus avec les pays en développement. On est donc réduit, faute d'une investigation fine et très exigeante, capable d'être comparée de pays à pays, avec des méthodes complexes qui n'existent pas encore, à privilégier des approches plus classiques, que l'on peut mettre en face des « promesses politiques » de l'activation de la protection sociale et du *workfare*.

Trois éléments sont à souligner ici, pour lesquels on n'aura pas la place d'apporter les preuves empiriques détaillées qu'on trouvera dans une abondante littérature spécialisée : activation de la protection sociale et *workfare* ont-ils, comme ils l'ont promis, augmenté la participation au travail, et, dans ce cas, à des emplois de qualité ? Ont-ils fait reculer la pauvreté ? Ont-ils fait reculer les inégalités de revenu et d'emploi, les inégalités en général ?

Et l'exclusion sociale ? Voilà les principales questions qu'il convient d'examiner en conclusion.

En matière d'activité professionnelle des personnes, les conséquences sont les suivantes : il existe dans tous les pays considérés ici (de façon nettement moindre aux États-Unis), une part importante de la population « hors emploi », même après les réformes, et qui est soutenue (bien que chichement, la plupart du temps) par des prestations d'assistance ou d'autres remplacements de revenu. Aux États-Unis, à cause de la bonne santé de l'économie, encore tout récemment, les réformes ont accentué sans doute l'augmentation de l'activité professionnelle, mais pas la part des emplois de qualité. En Grande-Bretagne, la part des inactifs n'a pas été considérablement diminuée : des catégories de la population sont restées peu affectées par les réformes, dans un pays où la part des ménages sans travail est parmi les plus élevées d'Europe (3 millions de ménages sans travail actuellement) ; de 1996 à 2006, selon la fondation Rowntree, le nombre d'adultes d'âge actif cherchant du travail a légèrement décliné de 1,8 à 1,5 million de personnes. Malgré la générosité (réelle) des *tax credits* introduits par le gouvernement travailliste et l'augmentation de la qualité des services de l'emploi (elle aussi réelle), les choses n'ont guère changé au cours des dix dernières années, sauf pour les familles monoparentales dont la situation s'est améliorée. En Allemagne, le recul de l'analyse est moins long, mais l'une des conséquences apparentes de la réforme a été de multiplier les emplois à bas salaire (les travaux à temps partiel, les mini-jobs), et de faire prendre conscience à la société allemande de l'importance de situations de vulnérabilité, au point que le mot *Prekariat* a été introduit dans la langue allemande en 2006. La Grande-Bretagne est toujours pionnière pour la proportion des emplois de très mauvaise qualité. Au Danemark, ce qui est souvent ignoré, la part des personnes « hors emploi » d'âge actif n'a pas significativement évolué entre 1992 et aujourd'hui, et elle est proche de la part correspondante française (entre 20 et 24% selon les statistiques OCDE pour l'année 1999, confirmée par les statistiques nationales danoises les plus récentes). La tonalité générale des travaux danois sur l'activation (au sens des offres d'activation aux personnes) est très sceptique, sauf sur un point : la longueur de la perception des prestations se combine avec l'effet des offres d'activation qui peut être considérée à la fois comme un soutien et comme, parfois, un repoussoir, une incitation à être mobile.

En matière de pauvreté, des résultats non négligeables ont été revendiqués par le gouvernement britannique : ils concernent la part la plus vulnérable des enfants. Les objectifs

affichés par ce gouvernement ne seront cependant pas atteints⁸. En Allemagne, il est probablement trop tôt pour enregistrer les effets de l'ensemble des réformes d'activation de la protection sociale, mais le niveau de la pauvreté n'a pas brutalement évolué ces dernières années ; il n'est pas éloigné de celui de la France et aucune étude n'a montré une diminution de pauvreté qu'on pourrait attribuer aux réformes. Aux États-Unis, non plus : l'effet majeur de la réforme Clinton aura été de maintenir les mêmes niveaux relatifs de revenus et de pauvreté, tout en obligeant les assistés à tirer leurs revenus du travail alors qu'ils les tiraient auparavant de l'assistance ; il y a eu le plus souvent en quelque sorte substitution, sauf pour des groupes particuliers. Le Danemark reste, avec la Suède, l'un des pays où la pauvreté est la moins répandue, mais cela n'est pas dû aux réformes d'activation. Au Danemark, ce ne sont pas les offres d'activation des chômeurs qui ont créé de l'emploi net.

En matière d'inégalité (entre couches sociales, entre qualifiés et moins qualifiés, entre hommes et femmes, entre jeunes et vieux), force est de reconnaître que les pays où la version la plus punitive et rigoureuse des réformes d'activation a été mise en œuvre sont aussi ceux (les États-Unis, la Grande Bretagne) où les inégalités se sont le plus accrues, nettement plus que dans les pays continentaux, sans parler des pays scandinaves.

Conclusion

Au total, deux conclusions générales s'imposent. Les promesses de l'activation de la protection sociale étaient trop emphatiques et nombreuses pour être tenues. Dans tous les pays, si l'on se place à un niveau agrégé, les changements positifs dans la situation des personnes, dans l'égalisation de l'accès au marché du travail, le recul de la pauvreté, ne sont pas aux rendez-vous. D'autre part – ce qui est essentiel –, les grandes différences entre les « performances » sociales ont persisté entre les pays, presque inchangées après quinze ans de réformes : pour rester en Europe, l'écart entre la Suède et la Grande-Bretagne n'a pas fondamentalement changé si on le mesure selon les coefficients d'inégalité classiques, alors que les deux pays ont maintenant un niveau de vie moyen tout à fait comparable. Les dépenses sociales ont été ralenties : l'activation aura certainement été un moyen de maîtriser les coûts et cela correspond bien à la logique économique de gestion de l'austérité ; mais, dans les pays scandinaves, cela n'a pas abouti à une augmentation significative des inégalités et ces derniers restent vraiment très spécifiques. D'autre part, dans les pays latins, le

⁸ Une mesure significative de la difficulté de tenir les promesses : le gouvernement Blair avait promis de diminuer de moitié la pauvreté des enfants avant l'année 2010 et de l'éradiquer en 2020. La pauvreté des enfants, mesurée officiellement en Grande-Bretagne, a augmenté entre 2006 et 2007 (*The Economist*, 4 juin 2008).

sentiment de la précarité des conditions de vie s'est accru (Barbier, 2005). En Allemagne, c'est aussi le cas depuis la réforme Hartz. Même en Grande-Bretagne, depuis deux ou trois ans (et encore plus avec les développements de la crise en 2008), les indices d'un changement des perceptions se multiplient : le gouvernement de Gordon Brown vient de lever l'opposition britannique, qui dure depuis près de vingt-cinq ans, à l'adoption d'une directive européenne sur les travailleurs « temporaires », qu'on considère de plus en plus largement comme « vulnérables ».

Si le plus difficile est d'objectiver, en profondeur et de manière comparative, toutes ces évolutions, il fait peu de doutes que les réformes, sur le plan des représentations et de leur influence idéologique, n'ont certes pas convaincu durablement les populations. Le cas de la France est extrême, où la crainte de la précarité est la plus élevée et la plus répandue. On entre ici dans l'analyse fine des systèmes nationaux normatifs, analyse compatible avec la mise en évidence de « formes élémentaires » de la pauvreté (Paugam, 2005). Pour les personnes, en effet, qui connaissent, de façon permanente ou plus ou moins temporaire, une situation de pauvreté, l'essentiel ne tient pas dans la logique économique ou les fonctionnalités des réformes, mais dans le regard que la société dans laquelle elles vivent, société forcément située nationalement, porte sur elles. Ainsi, des tendances similaires idéologiques, qui vont dans le sens de plus de conditionnalité, installées partout en Europe et aux États-Unis, prennent des significations collectives nationales diverses (Barbier, 2008).

Qu'on le déplore ou non, ces constats devraient modérer les ardeurs des partisans sincères du RSA qui en attendent des résultats tangibles. Bien qu'à l'heure où ces lignes sont écrites, bien des éléments de la mise en œuvre de cette loi restent inconnus, on peut anticiper que la prestation s'insérera finalement dans une complexité déjà existante, sans apporter une clarification en quelque sorte « universelle » des minima sociaux : le système français, depuis les justifications politiques du RMI, s'est révélé structurellement inapte à l'universalisme authentique en matière d'assistance et d'accompagnement des personnes sans emploi. D'où les craintes fondées de tous ceux et celles qui voient dans l'introduction d'une mesure supplémentaire la source potentielle d'effets de fragmentation et d'inégalité accrus sur le marché du travail. Ces effets sont observables en Allemagne, en Italie, en Espagne comme en Grande-Bretagne et aux États-Unis, après les réformes. Seuls les pays scandinaves, qui ont tenu ferme la logique de l'universalité, n'ont pas montré de telles évolutions.

Références bibliographiques :

Andersen, J. Goul, 2005, « Citizenship, unemployment and welfare policy » in J. Goul Andersen, A.-M. Guillemard, P. H. Jensen, B. Pfau-Effinger (dir.), *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol, Policy Press, p. 75-92.

Barbier J.-C., 1996, « Comparer *workfare* et insertion ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, p. 7-27.

Barbier J.-C., 2002, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, p. 307-332.

Barbier J.-C., 2005, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », note critique, *Revue française de sociologie*, n°46-2, p. 351-371, avril-juin.

Barbier J.-C., 2008, *La Longue Marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le lien Social.

Barbier J.-C. et Fargion V., 2004, « Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France », *European Societies*, (6) 4, p. 437-460.

Barbier J.-C. et Théret B., 2003, « The French social protection system: path dependencies and societal coherence », in N. Gilbert and R. Van Voorhis (dir.), *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers, New Brunswick, p. 119-168.

Bothfeld S., 2008, « Individual autonomy, a normative and analytical core of welfare statehood », paper for the RC 19 conference, Stockholm, 6 septembre 2008.

Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L., 2004, « Revenu minimum d'insertion et transitions : une analyse des inégalités territoriales », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 107-132.

Dufour P., Boismenu G. et Noël A., 2003, *L'Aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal – Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal et P.I.E.- Peter Lang.

Duvoux N., 2008, « L'autonomie, fiction nécessaire de l'insertion ? », communication aux journées RT6 de l'association française de sociologie, Grenoble, 17 janvier 2008.

Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State, the Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press.

Hort S., 2001, « Sweden - still a civilized version of workfare? », in N. Gilbert and R. Van Voorhis (dir.), *Activating the Unemployed, a Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 243-266.

Knuth M., 2008, « Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism », working paper, University of Duisburg.

Lødemel I. et Trickey H., 2000, *An Offer You Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press.

Morel S., 1996, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », *Revue française des affaires sociales*, n° spécial, n°4, octobre-décembre, p. 27-44.

Morel S., 2000, *Les Logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux États Unis et en France*, Paris, PUF, Le lien social.

Outin J.-L., 1996, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare », *Revue française des affaires sociales*, n° spécial, n°4, octobre-décembre, p. 27-44.

Paugam S., 2000, *Le Salarié de la précarité*, Paris, PUF, Le lien social.

Paugam S., 2005, *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, Le lien social.

Peck J., 1998, « Workfare: a geopolitical etymology », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 16, p. 133-161.

Pierson P. (dir.), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, OUP.

Rosanvallon P., 1995, *La Nouvelle Question sociale*, Paris, Seuil.

Wacquant L., 1999, *Les Prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir.

Texte publié dans laviedesidees.fr le 4 novembre 2008.

© laviedesidees.fr