

POLITIQUES SOCIALES

UN NOUVEAU PARADIGME DANS LES POLITIQUES SOCIALES : **L'ACTIVATION**

Rapport de Cédric POLÈRE
mai 2015

Un nouveau paradigme dans les politiques sociales : l'activation

Mars 2015 - Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon - Cédric Polère

Depuis les années 1990, au Royaume-Uni d'abord, puis dans les autres pays d'Europe, les politiques d'insertion cherchent à « activer » les chômeurs, de manière à les mettre sur le marché du travail. Cette logique s'est étendue à l'ensemble du champ de l'intervention sociale. Par un jeu d'incitations et de sanctions financières, et par l'inscription dans des démarches contractuelles de « projet », on pousse les bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'une aide de type assistancielle (en France : jeune en situation de bénéficiaire du FAJ, allocataire du RSA, etc.) à ce qu'ils fournissent des efforts, en règle générale pour (ré)intégrer le marché du travail. Les droits sociaux activés doivent être efficaces, produire un « retour sur investissement », devenant du coup presque des investissements. On comprend alors que le référentiel de l'activation s'appuie sur l'individualisation des droits sociaux (c'est l'individu dans sa singularité qu'il s'agit d'activer). Et qu'il se combine avec le principe, émergent, de l'investissement social : dans le champ de l'activation, l'accès aux ressources sociales est conditionné à la démonstration que cela va être efficace. Selon la sociologue Léa Lima, la démarcation avec la logique indemnitaire/compensatoire, caractéristique de l'Etat providence classique, est nette : « *on fait un investissement uniquement si l'on pense qu'il va y avoir une plus value* ».

Ce tournant vers l'activation suscite des questionnements et des controverses : en France une majorité de chercheurs pense que l'« État social actif » (ESA) fragilise les acquis sociaux de l'Etat-providence. En synthétisant les travaux sur ce sujet, nous apporterons des éléments aux questions suivantes : peut-on dire que les réformes menées au nom de l'État social actif conduisent à conditionner l'octroi de prestations ? Qu'on assiste à un glissement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle dans la prise en charge des risques sociaux ? Que c'est la fin des droits « automatiques » ?

SOMMAIRE

1. Politiques sociales actives : origine du paradigme et évolution (p. 3)
2. Quel lien entre l'Etat social actif et la notion d'investissement social ? (p. 9)
3. Ce que l'Etat social actif change concrètement dans les politiques sociales (p. 13)
4. Influence du modèle anglo-saxon, mais pas adoption (p. 20)

Introduction : pourquoi cette réflexion dans le cadre de la mise en place de la Métropole de Lyon ?

La logique dominante qui repose sur la séparation des politiques selon des secteurs et des sous-secteurs pilotés depuis des administrations centrales et des directions ministérielles, avec une autonomie des politiques publiques (action sociale/protection sociale, logement, santé, éducation, formation professionnelle, emploi..) a été bousculée (apparition de populations relevant de l'exclusion, politiques d'insertion en principe centrées sur la situation du bénéficiaire, RMI puis RSA, territorialisation des politiques sociales, nouvelle Direction générale de la cohésion sociale...) mais résiste.

Les départements ne peuvent qu'être dépassés par leur action sociale faute de prise sur ce qui commande leur développement, autrement dit, parce que le modèle vertical/sectoriel d'action sociale n'est plus tenable. Selon Robert Lafore « *les départements sont situés au point de convergence des effets les plus lourds de cette inadaptation structurelle de l'action publique en général et de l'action sociale en particulier. D'une part, ils sont positionnés en bout de chaîne et doivent prendre en charge des difficultés (exclusion, vieillissement, inadaptations et dérèglements sociaux de tous ordres) dont les logiques de développement leur échappent et qu'ils n'ont aucune chance de maîtriser. D'autre part, enfermés dans des attributions cloisonnées (gestion de prestations de solidarité distinctes, financement de services et d'établissements spécialisés) et encastrés dans des réglementations strictes ne laissant pas de marges de manœuvre, ils ne peuvent qu'en assumer les coûts croissants sans possibilité ni de les contrôler ni a fortiori de les infléchir. (...) À la façon dont il conçoit les « besoins », il ne peut que les faire croître indéfiniment. Pris dans des logiques de distribution de prestations dont il subit totalement les évolutions, dans la mise en œuvre de réglementations techniques et tarifaires qui épuisent ses forces ou encore dans l'administration de services cloisonnés et dédiés à des publics éclatés, le département s'est mué en une machinerie gestionnaire. Pourrait-il se convertir en une collectivité beaucoup plus centrée sur le développement territorial, la prévention des exclusions, la construction de projets transversaux abordant les difficultés sociales dans le contexte large des « territoires » et de leurs caractéristiques socio-économiques ?* » (Lafore 2013).

La Métropole de Lyon, qui a repris en 2015 du Conseil général du Rhône les compétences sociales, doit inventer un autre modèle : ses politiques sociales devront s'inscrire dans une perspective plus large que la seule redistribution et notamment prendre en compte les questions de lien social, de cohésion sociale, de coordination avec les politiques économiques, la politique de l'habitat, et d'autres politiques concourant à l'amélioration de la qualité de vie des individus. La conviction qu'il est urgent de changer de paradigme et de quitter une approche sectorielle est ressentie par d'autres instances : pensons à l'enjeu assumé de la restructuration de la Direction générale de la cohésion sociale, conçue depuis 2010 comme une nouvelle direction « stratégique » de l'action sociale, aux activités transversales, ou encore au rapport 2013 du Centre d'Analyse Stratégique « les politiques de cohésion sociale », dont l'introduction était intitulée « De l'action sociale à la cohésion sociale, vers un nouveau modèle d'intervention publique ? ».

La Métropole, via le levier du développement économique mais aussi ses autres compétences, aura des marges de manœuvre (même si des choix nationaux pèsent fortement) pour mettre en œuvre sa vision de ce qui devient aujourd'hui un paradigme incontournable, celui de l'activation des politiques sociales. Une réflexion est nécessaire sur le positionnement de la Métropole (principes et modes d'action) car différentes modalités sont possibles, avec des résultantes différentes. On verra ainsi que le modèle scandinave d'Etat social actif, même s'il n'est évidemment pas transposable directement, offre une référence stimulante, centrée sur une recherche d'efficacité à long terme via l'investissement sur le capital humain, et en phase avec les valeurs de la Métropole.

1. Politiques sociales actives : origine du paradigme et évolution

L'idée d'Etat social actif se construit sur la base d'une critique de l'État-providence classique, et trouve d'abord son origine dans la réflexion sur la « troisième voie » des travaillistes britanniques. Elle est aussi portée, là encore à l'origine, par des courants libéraux, des chercheurs et des instances de régulation internationale (OCDE d'abord, UE ensuite), qui contribuent à la diffuser.

Elle correspond à un changement de regard porté sur les politiques contre le chômage et l'assurance-chômage à partir du milieu des années 1990, mais aussi sur les impacts du vieillissement de la population et sur la compétitivité de l'Europe (Feltesse 2011).

- **A l'origine, les réflexions britanniques sur la « troisième voie » et les travaux de l'OCDE**

L'analyse critique des systèmes de protection sociale prend de l'ampleur à partir des années 1980. Elle vient d'universitaires de différents pays européens (comme Pierre Rosanvallon en France et Gøsta Esping-Andersen au Danemark par exemple), des courants de pensée libéraux et d'institutions plus ou moins influencées par ces courants, en particulier l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans son étude pour l'emploi de 1994, l'OCDE développe le concept d'activation et met en place l'opposition qui va devenir structurante dans le débat : dépenses actives versus dépenses passives (Méda 2009). Deux ans plus tard, l'OCDE met en cause les politiques passives d'indemnisation des chômeurs au regard des politiques actives de formation et d'aides à l'embauche, et critique la solution généralisée des préretraites (Feltesse 2011).

Les principes de l'État social actif vont se construire surtout après la victoire du parti travailliste en Angleterre (les travaillistes sont de retour au pouvoir en 1997 après la période Thatcher-Major), qui se trouve dans la nécessité de se repositionner pour capter l'électorat de classe moyenne, et le retour au pouvoir des sociaux-démocrates dans plusieurs pays européens. Tony Blair, à la tête du New Labour, propose une troisième voie s'inspirant de l'« Etat social positif » (*positive welfare, positive social state*) d'Anthony Giddens, auteur en 1998 de *The Third Way. The Renewal of Social Democracy* (Polity Press). L'analyse ambitieuse de Giddens repose sur une critique de l'État-providence classique qui empêcherait la nécessaire prise de risque et entraînerait des effets pervers, comme le développement de la passivité chez les chômeurs indemnisés.

Pour saisir cette transformation, il faut exposer la situation qui est alors celle de l'Angleterre. Après la Seconde Guerre Mondiale, elle avait mis en place un système proche du modèle français, inspiré de William Beveridge (1879-1963), financé par l'impôt. Le principe est que chacun doit pouvoir être aidé par la collectivité, mais avec des minimas sociaux suffisamment faibles pour qu'il soit dissuasif de s'y stabiliser : « *tous les titulaires de revenus primaires (du travail ou du capital) renoncent obligatoirement à une partie de leurs revenus pour constituer un fonds qui fournira à tout membre de la société un niveau minimum de ressource, y compris la prise en charge des soins de santé dont il a besoin, au cas où il ne serait pas capable d'atteindre ce minimum par ses propres moyens, en raison par exemple de son âge, d'un handicap, d'un accident, d'une maladie ou de l'impossibilité de trouver un emploi suffisamment rémunéré* »¹. Dans ce modèle, la protection sociale, basée sur la mutualisation du financement, repose sur une définition socialisée du risque. Chômage, accident professionnel, maladie, invalidité, maternité, ouvrent droit au versement d'indemnités financières compensatoires, avec des principes d'anonymat et de droits automatiques.

Dans les années 1980-1990, ce modèle jugé responsable du niveau élevé de chômage, car désincitatif, est remis en cause. En bref, l'individu doit d'abord trouver par le marché les moyens de sa subsistance et ce n'est qu'à minima que l'État doit intervenir. Les aides doivent être minimales, au niveau de ce qu'il faut à une personne pour subsister. Il faut aussi éviter d'avoir un niveau élevé de prélèvements publics, parce que cela a de multiples effets pervers. Les droits doivent être assortis de contreparties, ce qui revient à les conditionnaliser aux comportements : « *no rights without responsibilities* » (Giddens). Les prestations d'assistance sont faites pour les seuls individus qui ne peuvent pas travailler. Des contrôles doivent permettre d'identifier les personnes réellement dans le besoin, de manière à éviter d'aider ceux qui n'en auraient pas besoin, parce que cela créerait un problème de dépendance et de pauvreté plus que cela ne le résoudrait. Ces principes d'action reposent sur un jugement implicite : les bénéficiaires de prestations sociales sont responsables de leur sort et ont également une responsabilité à l'égard de la société. Selon Ronald Dworkin et Anthony

¹ Philippe Van Parijs dans Serge Paugam (dir.), *Penser la solidarité*, PUF, Paris, 2007.

Giddens, l'Etat n'a pas à payer pour les choix de vie et les risques que prennent l'individu. S'il n'épargne pas, ou met sa santé en danger, c'est à lui d'en assumer les conséquences. Les pouvoirs publics doivent compenser uniquement les situations qui ne relèvent pas de la responsabilité des individus. La logique de solidarité s'inverse : chacun doit d'abord être solidaire de la société, et cette solidarité s'exprime essentiellement par l'exercice d'un travail rémunéré, dont on met au premier plan les vertus intégratives. C'est la logique du « Work First » : les chômeurs, mais aussi les inactifs (mère célibataire, handicapés, seniors, délinquants, immigrés) doivent accepter au plus vite un emploi, même mauvais².

- **Les principes de l'Etat social actif**

L'État social traditionnel est dit passif au sens où ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit via de multiples allocations, et qu'il est centré sur l'indemnisation.

A cet État-providence jugé défaillant (couteux, lourd et inefficace, alourdissant les coûts du travail et nuisant au développement de l'emploi, annihilant les capacités créatives des individus) il convient de substituer un nouvel État social moderne. **Il lui faut réduire les dépenses passives et développer les dépenses actives qui, au lieu de fixer les personnes dans l'assistance et dans le maintien de leurs incapacités, leur permettront d'en échapper, en incitant leur retour à l'emploi.** Les dépenses passives recouvrent notamment les prestations sociales destinées à l'indemnisation du chômage, à l'aide aux mères isolées, aux personnes handicapées et plus généralement l'aide sociale. Cette idéologie se met en place autour de trois autres piliers : la valorisation du travail ; un nouveau rôle (actif) pour l'individu ; l'idée d'une nouvelle relation entre droits et devoirs.

L'État social actif veut suivre une nouvelle approche, à la fois proactive (on n'attend pas qu'un risque social se produise, on met l'accent sur la prévention des risques sociaux, tels le chômage et le sous-emploi, par exemple en réduisant le coût du travail) et qui insiste sur les investissements dans les personnes et sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. Le changement de paradigme dessine donc un nouveau rôle à la fois pour les institutions, les travailleurs sociaux et pour les usagers. Alors que la Sécurité sociale assurait, durant les Trente Glorieuses, via des prestations financières, à la fois l'intégration sociale et la participation économique des personnes bénéficiaires de ces prestations, avec un objectif de retour à l'emploi poursuivi au moyen de stratégies macroéconomiques visant à soutenir la demande globale nationale en mobilisant des politiques budgétaires, monétaires et d'investissement (Bonvin et Moachon 2005), **l'OCDE va défendre l'idée que pour rendre le travail attractif (*making work pay*), il convient de réduire le niveau des prestations sociales afin d'inciter les individus à rejoindre le marché du travail au plus vite.** Il s'agit de briser les réflexes d'attente passive d'une indemnisation. C'est ce qu'on appelle parfois la « remarchandisation des politiques sociales ». L'activation suppose alors d'accroître le différentiel entre les revenus du travail et les prestations (la formule « Making work Pay » prendra en France la forme du RSA qui correspond à la moitié du SMIC à plein temps). Elle passe également par des formes d'accompagnement ciblées et différenciées en fonction des personnes, qui chercheront par exemple à lever les « freins à l'employabilité » (problèmes psychologiques et sociaux, de santé, etc.), par le développement de l'information en ligne concernant les offres d'emploi, ou la constitution de banques de CV des demandeurs d'emploi. L'objectif est de rendre actifs un maximum d'inactifs.

Ces conceptions ont évidemment à voir avec l'évolution du contexte social et économique (nombre grandissant de personnes se retrouvant pendant plus de deux ans au chômage, problème d'inégalité des chances dans les files d'attente pour les emplois disponibles, taux de chômage des jeunes devenu élevé avec un vrai problème d'accès au travail pour les moins qualifiés d'entre eux ...) entre les années 1970 et les années 1990. Les politiques ont alors mis l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée, ainsi que sur le chômage des jeunes (Feltesse 2011), et dans un deuxième temps, puisque le chômage témoignait d'un problème d'employabilité, sur la formation des demandeurs d'emploi.

Une définition de l'activation : « L'activation concerne à l'origine les dépenses sociales qu'il s'agit de ne plus accorder passivement, mais de toujours coupler avec une visée d'intégration sociale. On sort ainsi du paradigme de l'Etat social des Trente Glorieuses dont la fonction principale consistait à indemniser

² On reprend ici l'exposé que fait Pierre Grosdemouge de ces principes dans « Les notions d'empowerment, de participation, d'activation et de contribution », document de travail, DPDP Grand Lyon, novembre 2014.

les personnes sans source de revenu propre pour aller vers une autre conception où **la capacité d'agir et/ou de travailler devient la préoccupation centrale**. (...) L'État-providence assume ainsi, en plus de ses fonctions classiques d'indemnisation, un rôle de prestataire de « services » pour les individus ». (Bonvin 2012)

- **La Belgique joue un rôle important dans l'élaboration de ce modèle (1999)**

En Belgique comme au Royaume Uni, l'émergence du modèle de l'activation est liée à des stratégies de repositionnement politique, ici celles des libéraux soucieux de produire un discours plus social. Frank Vandebroucke, ancien président des socialistes flamands parti en Angleterre réaliser une thèse et réfléchir à l'avenir de la sécurité sociale contribue au succès de l'expression « État social actif », qui fait son apparition dans le langage politique et journalistique belge à la fin des années 1990. Son usage se diffuse rapidement, donnant lieu à des débats passionnés.

Frank Vandebroucke devenu ministre des affaires sociales et des pensions dans la coalition arc-en-ciel (1999-2004) utilise et popularise les concepts d'« État social actif » et d'« activation » pour exprimer l'idée qu'il convient de donner un visage plus efficace et dynamique à l'État social démocrate qui montre ses limites dans un contexte d'évolutions fortes (sociales, démographiques, économiques et technologiques). Une série d'objectifs est donnée : augmenter la participation sociale, accroître le nombre d'actifs, encourager les gens à être actifs pour que la protection sociale ne soit plus un « piège à l'emploi », renforcer la prévention, rendre inadmissibles les attitudes de certains allocataires sociaux. La conclusion d'un nouvel accord de majorité au lendemain des élections de juin 1999, entre les partis issus de l'opposition et du précédent gouvernement, est l'occasion d'un début de mise en œuvre. L'accord de gouvernement est intitulé « la voie vers le XXIème siècle ». Il ambitionne notamment de « rétablir la confiance du citoyen en l'État, soutenir les forces créatrices de la société, donner à chacun de réelles chances de bonheur et d'épanouissement et assurer la protection sociale de tous les citoyens » (Fédération des centres de service social 2002). Faisant ouvertement référence à l'État social actif, cet accord indique la volonté gouvernementale de mener une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité, pour renforcer l'économie et fournir une base plus large de financement de la sécurité sociale, notamment face aux coûts liés au vieillissement de la population (Feltesse 2011). Jusqu'alors, la stratégie gouvernementale des ministres des Affaires sociales successifs (Jean-Luc Dehaene, Philippe Busquin, Magda de Galan) avait consisté à tenter de réduire la croissance des dépenses de pensions et de soins de santé par des réformes structurelles (restructuration hospitalière, âge légal de la retraite porté à 65 ans, etc.).

- **La notion d'État social actif est portée par l'Union Européenne (depuis 2000)**

La stratégie pour l'emploi de l'UE en 1997 reprend ces principes. Les lignes directrices européennes pour l'emploi adoptent une rhétorique « troisième voie » lorsqu'elles proposent « de mobiliser les capacités intellectuelles et cognitives des travailleurs pour leur permettre de contribuer de façon créative à la société ». La préoccupation est alors celle d'une Europe qui perd du terrain dans la compétition mondiale avec une croissance qui ralentit. (Feltesse 2011)

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) organise depuis les années 2000 la coordination des politiques de l'emploi des Etats de l'Union autour de quatre dimensions : (1) le développement de l'offre de travail, (2) l'activation et la formation, (3) la flexibilité et la transparence du marché du travail et (4) la limitation du coût du travail. Selon Berthet et Conter (2009), l'influence européenne est déterminante en matière d'activation des politiques de l'emploi. « La SEE a induit une accentuation et une systématisation de cette approche, notamment en fixant des objectifs quantifiés et en plaçant les Etats sous surveillance et en compétition à l'aide d'indicateurs ».

« Les politiques dites « actives » et la formation professionnelle comprennent l'ensemble des démarches individualisées d'accompagnement des chômeurs : « Identification précoce des besoins », orientation et formation. Ces politiques sont qualifiées de « préventives », ce qui est discutable dans la mesure où elles s'adressent aux individus qui sont déjà sans emploi. Elles sont davantage destinées à la prévention du risque d'enlèvement dans le chômage de longue durée. Au rang des politiques actives, on peut encore ajouter les réformes des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage : la SEE prévoit en effet d'« adapter en permanence les incitations et effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvement et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations » (LD 19). La formation continue constitue une autre priorité. Celle-ci doit se développer de manière à être accessible « tout au long de la vie » (lifelong learning), à répondre aux nouveaux besoins du marché du travail et à être en adéquation avec celui-ci. Dans les versions

précédentes des Lignes directrices, ces diverses priorités étaient présentées comme des moyens d'accroître « l'employabilité ». Ce concept a aujourd'hui disparu du texte et tend à être remplacé par celui de « flexicurité ». »

La pénétration de la notion d'État social actif dans le discours européen semble s'expliquer par la convergence des approches de quelques leaders politiques européens s'appuyant sur l'idée de troisième voie, dont témoigne la publication d'un manifeste commun de Blair et Schröder sur la troisième voie par exemple. Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers mettent en évidence dans leur livre *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, publié en 2005, l'ampleur des emprunts des sociaux-démocrates européens, emmenés par Tony Blair puis Gerhard Schröder, à cette rhétorique initialement libérale.

- **Une face pragmatique, une face moralisatrice**

Les mêmes chercheurs, dans l'introduction de cet ouvrage, se demandaient s'il s'agissait d'une capitulation face à la globalisation ou d'un moyen de consolider le modèle européen et ses systèmes sociaux. Depuis, la plupart des chercheurs estiment que l'activation est un concept biface et ambigu. Nous citons ici Pierre Reman et Patrick Feltesse (2004) :

« Le concept est apparu dans toute son ambiguïté par les deux faces qu'il présentait. Une face d'inspiration conservatrice selon laquelle le chômage s'expliquerait (notamment) par le comportement des demandeurs d'emploi et par leurs déficiences en compétences, l'objectif étant de les inciter à faire preuve de responsabilité à l'égard de leur propre insertion et à celle des deniers publics. Cette responsabilité était présentée comme une contrepartie contractuelle supplémentaire à l'indemnisation qui jusqu'alors était considérée comme un droit principalement conditionné par le fait de cotiser et d'être disposé à accepter tout emploi « convenable ».

L'autre face était regardée par la gauche qui espérant renouer avec l'objectif du plein-emploi, y voyait un moyen de continuer à lutter contre l'exclusion sociale et trouvait séduisant de promouvoir l'autonomie et « l'estime de soi », et de remettre à l'honneur la « valeur travail » au sens de laquelle le travail serait la seule véritable voie de l'intégration sociale en même temps qu'un moyen de satisfaire le besoin d'utilité sociale. »

L'ESA apparaît d'une part pragmatique puisqu'il s'agit d'être plus efficace en termes de résultats, et, du côté des usagers des politiques sociales, de combler des déficits en compétences, d'éviter l'enlèvement dans l'assistance et la démotivation, et d'autre part moralisateur (promotion du « retour au travail », revalorisation de « l'effort » et de « ceux qui se lèvent tôt », insistance sur la responsabilisation individuelle et sur les « devoirs » des allocataires sociaux, pendant de leurs droits). De plus, il poursuit à la fois des finalités économiques (compétitivité, stabilisation de l'économie) et des finalités sociales (intégration sociale, estime de soi, accès de tous à l'emploi).

Le rejet de l'Etat et la valorisation simultanée de la société civile, qui viennent de milieux dissemblables ont participé à l'idée d'une nouvelle gouvernance faisant intervenir les pouvoirs publics, le marché et la société civile

« Tout le pouvoir à la société, rien à l'État » : ce slogan, avant d'être celui de la nouvelle droite des Thatcher ou Gindrich, a été celui des sixties contestataires rappelle Joseph-Yvon Thériault (1996). Les mouvements contre-culturels, étudiants, féministes et écologiques revendiquaient l'autonomie, la créativité, l'autogestion, remettant en question aussi bien l'organisation taylorienne du travail que l'organisation centralisée et bureaucratique des services collectifs. Ces aspirations inspireront des initiatives de la société civile visant à mettre en place des services alternatifs dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Alors que ces mouvements appelaient à réduire le rôle de l'État au profit des communautés locales, la nouvelle droite va remettre en cause le compromis fordiste et providentialiste cette fois en se fondant sur le marché et sur l'entrepreneuriat individuel. Le patronat et les partis politiques de droite inspirés par le néolibéralisme feront la promotion de l'autorégulation par le marché et, en conséquence, de politiques favorisant la dérégulation, la privatisation, l'ouverture des frontières.

Même si ces mouvements développent des conceptions différentes, ils vont contribuer au succès de l'idée d'un nécessaire rôle accru de la société civile et de la nécessaire interaction entre acteurs publics, marché et société civile. Colette Bec dans un chapitre intitulé « La société contre l'Etat » montre que la remise en cause de l'Etat social remonte à la fin des années 1960 et prend de l'ampleur dans les années 1970. Pierre Rosanvallon appelle en 1981 à « redéfinir les frontières et les rapports entre l'Etat et la société ». Selon Colette Bec « cela requiert tout d'abord de réduire la demande d'Etat et de promouvoir les thèmes favoris du néolibéralisme : société flexible, droit pluraliste, droit social indépendant du droit étatique, auto-services collectifs, services publics ponctuels d'initiative locale. Cela suppose ensuite de « ré-encadrer la solidarité dans la société », c'est-à-dire de

rapprocher « la société d'elle-même », en multipliant les lieux et les formes d'appartenance et de socialisation. Enfin convient-il d' « accroître la visibilité sociale » pour redonner toute force et toute lisibilité au mouvement de la société. (...) Opposer la liberté de la société civile à la contrainte étatique voici le dogme désormais partagé d'un bout à l'autre de l'horizon politique. Le mot d'ordre est de limiter le pouvoir de l'Etat et de reconnaître aux individus celui de changer leur vie, à terme la société, et ce, en grande partie, par le biais des volontés associées ». (Bec p. 186-187) On appelle « le grand retournement » ce mouvement d'idées qui dissocie progrès économique et progrès social, et va de pair avec une critique accrue de l'Etat social.

On peut aussi admettre que l'intervention de l'Etat social connaît des difficultés objectives à partir des années 1980 avec l'émergence d'une nouvelle question sociale, celle de l'exclusion et de nouvelles formes de pauvreté, qui rendent indispensables des initiatives de la société civile (Restos du cœur..) pour compléter l'intervention de l'Etat. Comme le dit de manière résumée Benoît Lévesque (2007), à la différence de la question sociale apparue au XIXe siècle, la nouvelle question sociale concerne une « *vulnérabilité sociale d'après la protection* », une vulnérabilité constituée non seulement d'une perte de moyens et de ressources mais aussi d'un isolement social, d'un individualisme négatif, d'une exclusion, d'une diminution de capacité de faire des choix, de les réaliser et de coopérer avec les autres. « *À la différence de l'individualisme positif orienté vers l'accomplissement personnel et la réalisation de soi, l'individualisme négatif est constitué de manque, de manque de liberté (substantive), de manque de pouvoir, de manque de considération, de manque de sécurité, de manque de biens assurés et de liens stables. Sous cet angle, la nouvelle question sociale est une question à la fois sociale et économique à laquelle ni l'État (providence), ni le marché pris isolément ou même en tandem (avec l'État) ne peuvent apporter de solution satisfaisante, sans une société civile capable de tisser des liens sociaux sur la base de l'engagement citoyen et à partir de la proximité* ». A partir de là, l'idée s'impose d'un nécessaire rééquilibrage : sans le vouloir de manière consciente, le développement de l'État-providence a limité le rôle de la société civile, il convient maintenant de rééquilibrer les initiatives, de réinvestir dans le capital social et de faire appel à la société civile comme partenaire. Une autre limite à l'intervention publique est celle d'un budget toujours croissant et de l'ampleur des déficits accumulés, la crise économique ayant contracté les ressources alors que les demandes pour la redistribution devenaient plus élevées. L'État, le marché et la société civile doivent donc intervenir de concert dans une nouvelle gouvernance. Des experts considèrent que ce contexte (haut niveau de chômage qui réduit les recettes et engendre des dépenses sociales croissantes, déficits structurels qui font peser une charge sur les générations futures, vieillissement de la population, nouveaux risques incomplètement couverts comme la dépendance, consumérisme croissants des usagers et bénéficiaires, compétition internationale qui fait pression sur les mécanismes de protection sociale) offre une réelle opportunité pour la remise à plat du système de protection sociale hérité du milieu du XXe siècle.


La vision positive et la vision négative de l'Etat social actif


(extrait de Pierre Grosdemouge, « Les notions d'empowerment, de participation, d'activation et de contribution », document de travail, DPDP Grand Lyon, novembre 2014)

Dans une vision positive :

L'Etat social actif accompagne, développe la proximité, adapte ses services au terrain. Il mise sur les capacités des personnes et le soutien de leur entourage, sans donner trop de poids aux défauts ou faiblesses. Il aide la personne à découvrir et à utiliser ses capacités ; il s'intéresse à la trajectoire et au contexte de vie des personnes ; il table sur leur résilience, sur leur capacité à rebondir ; il vise à la sécurisation des transitions et donc des trajectoires de vie et d'emploi des demandeurs d'emploi.

Dans une vision négative :

L'Etat social actif est confronté à la crise de la demande de travail salarié. S'il n'y a pas de travail, les personnes sans emploi, même actives, sombrent dans une pauvreté critique (pas d'aides). En centrant la responsabilité sur l'individu, l'ESA renvoie à l'arrière plan les réalités de l'économie et du marché de l'emploi. 

Manu Bodinier, Alliance citoyenne de Grenoble :  « Une telle conception devrait être nommée « *devoir d'agir* » plutôt que « *pouvoir d'agir* » puisqu'elle ne prend pas en compte les inégalités sociales générées par le contexte. C'est comme si on incitait quelqu'un à pêcher (en lui apprenant, en lui prêtant une canne à pêche...), mais qu'il n'y avait pas de poisson dans la rivière ou que celle-ci se trouvait à cent kilomètres de chez lui. »

L'Etat social actif en mettant en avant le libre arbitre des individus entraîne la stigmatisation de ceux qui ne travaillent pas, supposés arbitrer en faveur du loisir et de la paresse plutôt qu'en faveur de l'effort et du travail. Il entraîne par exemple la stigmatisation des mères célibataires au foyer en Angleterre.

L'Etat social actif accélère le déclassement et la perte de compétences de ceux qui acceptent de « mauvais emplois » : faible salaire, horaires partiels et décalés, sans intérêt, éloignés de leurs

formations et compétences, sans perspective de carrière, contrats précaires. Il dévalorise le travail : le travail est considéré uniquement comme une source de revenu et ne procure qu'une satisfaction indirecte par la consommation qu'il rend possible.

2. Quel lien entre l'Etat social actif et la notion d'investissement social ?

En vertu de l'individualisation des droits sociaux, l'accès à ces droits est de manière croissante soumis à une évaluation des situations individuelles, qu'il faut qualifier au plus près des personnes (Léa Lima). Par exemple, pour savoir si un jeune est éligible au FAJ, il faudra qualifier sa situation au regard du contexte (bassin d'emploi, etc.), ce qui indique que l'on n'est pas dans le schéma d'un droit automatique basé sur des catégories conventionnelles et statutaires. Dans cette appréciation, la commission va évaluer si l'aide sera utile en terme d'intégration sociale, de redynamisation de la personne, d'employabilité, etc. Dans les aides qui relèvent du schéma de l'activation, une expertise (produite par un professionnel seul ou en commission) essaye d'établir, avant d'attribuer l'aide, une sorte de pronostic sur ce que l'aide pourra changer.

Selon L. Lima, « *les droits sociaux activés deviennent presque des investissements. (...) L'accès à un certain nombre de ressources sociales est conditionné à la démonstration que cela va être efficace. La démarcation avec la logique indemnitaire est nette : on fait un investissement uniquement si l'on pense qu'il va y avoir une plus value.* »

Avec ce schéma de pensée centré sur l'investissement, le retour sur investissement, l'efficacité, etc., on entre dans un autre paradigme que celui des droits et de la citoyenneté.

« *Je me trouve confrontée sur le terrain à ce paradigme de l'investissement, quand les conseillers d'insertion des jeunes exposent la logique du FAJ. Ils expliquent aux jeunes : « il faut que tu comprennes que c'est un investissement. L'Etat il investit, il ne faut pas se rater après. Si on t'aide pour le permis de conduire, il faut que tu démontres que ça sert à quelque chose ». Ce genre de propos témoigne que ce n'est pas un droit, un dû, le remboursement d'une dette sociale selon le modèle solidariste, c'est l'Etat qui a décidé d'investir en toi parce qu'il pense que c'est utile.* »

Il nous faut revenir à l'histoire des théories pour comprendre comment les principes d'activation et d'investissement se sont combinés.

L'invention du modèle socio-démocrate de l'Etat social actif : une stratégie d'investissement social centrée sur le capital humain, la prévention et la réduction amont des inégalités (2002)

Le texte publié sous la direction de Gøsta Esping-Andersen en 2002 sous le titre « Why we need a New Welfare State » est un tournant (Méda 2009). **Cette analyse va mener à l'idée que l'investissement dans le capital humain est préférable à toute autre forme de dépense sociale et qu'il doit être réalisé ou au moins largement appuyé par la puissance publique.** L'absence de qualification constitue le risque le plus fort pour des individus évoluant dans un monde globalisé et soumis à d'incessants changements technologiques. **Deuxièmement, l'investissement précoce dans le capital humain passe par une intervention qui doit se situer dans la prime enfance. Enfin, une stratégie raisonnée de prévention passe par la lutte contre le développement des inégalités.** L'Etat social moderne, efficace, est celui qui empêche la formation des inégalités, en particulier concernant l'accès aux savoirs et le développement des compétences permettant l'accès à la qualification.

Ces points constituent une inflexion majeure par rapport à l'héritage britannique (et belge) de l'Etat social actif, puisque ce paradigme est promu non seulement au nom de l'efficacité, mais aussi de l'égalité. L'ensemble s'inscrit résolument dans un cadre d'une théorisation de la social-démocratie, modèle dont les principes clés sont l'universalisme et le haut niveau de protection. Selon Dominique Méda qui porte attention aux jeux d'acteurs, cette profonde réorientation va permettre au concept de s'acclimater pleinement au sein du Parti socialiste français (alors que celui-ci était resté très méfiant à l'égard des théories de la « troisième voie ») et au-delà de faire aujourd'hui consensus en France dans les partis de gouvernement : on considère **qu'il est à la fois juste et efficace de prévenir l'occurrence de risques sociaux majeurs tels que la non-qualification, la pauvreté, le chômage, et que le meilleur moyen d'y parvenir est d'empêcher qu'ils n'adviennent via un investissement massif de la société dans la qualité du capital humain de tous les individus, cela dès l'enfance.** Même si cela reste largement à traduire dans les choix publics et d'investissement, le bien-fondé de la stratégie nordique semble désormais établi : si nous voulons que nos sociétés restent dans la compétition mondiale, conservent des emplois, maintiennent un haut niveau de protection sociale, la clé de la réussite est l'accès du plus grand nombre au niveau d'éducation nécessaire pour accéder à un métier, pouvoir en changer et évoluer dans une société où l'adaptation aux mutations est devenue une nécessité vitale. Il est alors impératif d'empêcher que le jeu des inégalités entrave l'accès du plus grand nombre à ce niveau minimal de qualification. C'est

pourquoi l'État doit intervenir.

Dans une réflexion plus récente *Trois leçons sur l'État-providence* (2008), Gøsta Esping-Andersen indique deux raisons pour lesquelles, du point de vue de l'efficacité, une égalité minimale de compétences et de capital humain est nécessaire. La première est démographique : en raison du vieillissement de la population, l'État-providence ne pourra être viable financièrement dans les décennies à venir qu'à condition d'investir fortement dans le potentiel de productivité de la jeunesse et donc dans sa formation ; la seconde raison est la hausse rapide des besoins de qualification de l'économie de la connaissance, qui suppose d'investir dans les compétences cognitives et non cognitives (capacité à diriger, communiquer, initiative...) qui sont en partie générées par les stimulations de l'environnement, ce qui suppose d'assurer à tous les enfants un bon départ (« *si nous investissons beaucoup dans nos enfants, les retours sur investissement seront considérables, aussi bien pour les individus que pour la société dans son ensemble* »), puis d'éviter ensuite les sorties prématurées du système scolaire.

Dans cet ouvrage, il met en évidence de manière chiffrée les retours sur investissement permis par cette stratégie d'investissement social. Il chiffre des coûts induits par l'absence d'investissement social et par les inégalités sociales : ainsi la pauvreté infantile (enfants de ménages pauvres) engendre aux Etats-Unis des coûts sociaux équivalents à 4% du PIB (délinquance, construction et fonctionnement des prisons...), et par ailleurs, en entravant les chances des individus, elle réduit leurs capacités contributives. La structure familiale (foyers monoparentaux) et l'immigration ont aussi un impact sur l'inégalité des chances pour les enfants. Il envisage deux scénarios possibles pour une société de la connaissance : celui, inégalitaire, d'« îles d'excellence dans une mer d'ignorance », avec des élites côtoyant une population globalement peu qualifiée, et celui d'une homogénéité de la population avec un niveau de qualification élevé et une dispersion faible. Il montre que la France est entre ces deux modèles, avec un taux moyen d'abandon précoce de l'école et une répartition assez homogène des capacités cognitives.

Dans la mesure où l'augmentation des inégalités de revenus menace la structure des opportunités (« *les inégalités augmentant, la capacité des parents à investir dans l'avenir de leurs enfants deviendra elle aussi plus inégale. L'hérédité sociale en sort renforcée* ») il préconise de réduire l'effet revenu par une redistribution élevée des revenus en faveur des familles, de manière à réduire de manière efficace le coût des externalités sociales liés à la pauvreté infantile, et par ailleurs d'agir en faveur de l'emploi des mères au sein des ménages, en particulier dans les familles monoparentales. **Pour agir efficacement sur l'égalisation des chances, il convient d'agir sur les bases cognitives décisives construites au cours des premières années, dès l'âge préscolaire, ce qui amène Esping-Andersen à la conclusion que l'on doit s'intéresser davantage à ce qui arrive au sein de la famille qu'aux politiques d'enseignement.**

• « **Quels sont les investissements nécessaires aujourd'hui pour éviter d'avoir à indemniser demain ?** » : la stratégie d'investissement social

Gøsta Esping-Andersen invite à passer de politiques sociales réparatrices et compensatrices à une stratégie préventive basée sur une logique d'investissement social. Les mots d'ordre sont typiques du paradigme social-démocrate de l'activation : préparer, prévenir, soutenir, armer, plutôt que réparer, compenser, indemniser. **Penser les dépenses sociales comme un investissement** qui soutient la transition vers l'économie de la connaissance, où l'investissement social public joue forcément un rôle important, car si les coûts totaux de protection sociale ne sont guère différents quelle que soit la manière dont on combine les apports du marché et de l'Etat, en revanche l'investissement public paraît plus juste et efficace que le recours au marché et aux familles (par exemple le privé ne génère pas tout seul des places en crèches accessibles à tous). Une bonne partie des démonstrations chiffrées d'Esping-Andersen portent sur l'efficacité comparée des dépenses sociales selon qu'elles sont réalisées par les pouvoirs publics ou par le marché. Il tend à démontrer que la justice sociale (inégalités sociales réduites) va de pair avec une efficacité économique accrue, ce qui justifie l'intervention des pouvoirs publics au regard de celle du marché.

Concernant les politiques sociales, l'investissement social invite :

- « *à préparer pour avoir moins à réparer, à prévenir, à soutenir et équiper les individus, ce qui suppose d'investir de façon précoce et continue dans leur éducation, leur formation, leur santé* ». L'investissement précoce et continu dans les capacités des personnes (on rejoint ici ce que le Nobel

d'économie Amartya Sen appelle « les capacités ») est donc une composante de cette stratégie, de même que tout ce qui touche à la prévention. « *Les politiques sociales interviennent le plus souvent après coup, une fois le risque advenu* ». Il en est ainsi en matière de santé où notre système est centré sur le curatif, ou en matière sociale où les prestations visent à soutenir ceux qui sont les plus en difficulté une fois qu'ils sont devenus pauvres, ou encore avec l'indemnisation du chômage, les politiques d'insertion et de retour sur le marché du travail qui interviennent en aval, une fois la personne licenciée, ou exclue du marché du travail ;

- « à renforcer certaines politiques sociales et développer des services accessibles et de qualité : accueil de la petite enfance, éducation, formation tout au long de la vie, politiques d'aide aux jeunes, politiques actives du marché du travail, politiques de conciliation entre vie familiale et professionnelle, prise en charge de qualité des personnes handicapées et dépendantes. » (Palier/CESE 2014)

Dans les deux cas, pour faire face aux enjeux présents et à venir, l'approche en terme d'investissement social cherche donc à faire remonter l'intervention sociale vers l'amont.

Cette perspective insiste aussi sur la capacité de certaines politiques sociales à stimuler la croissance et l'emploi. L'objectif est d'une part d'éviter que certains problèmes n'émergent (éviter le chômage ou l'exclusion en premier lieu) et d'ainsi permettre de réduire les dépenses qui sont liées à ces problèmes, et de l'autre de permettre à tous (hommes et femmes, jeunes et salariés vieillissant) de travailler, donc d'augmenter les taux d'emploi, et donc les contributions de chacun au financement du système de protection sociale. « *Cette nouvelle perspective conçoit certaines politiques sociales non plus comme un coût pour l'économie, mais comme une série d'investissements, nécessaires à la fois pour garantir une croissance durable, forte et partagée, et pour mieux répondre à l'évolution des besoins sociaux* ». « *La stratégie d'investissement social repose sur l'idée que le développement de certaines politiques sociales peut permettre de répondre en même temps aux mutations économiques et aux nouveaux besoins sociaux* » (Palier/CESE 2014).

Principaux objectifs sociaux et économiques de la stratégie d'investissement social	
Objectifs sociaux	Répondre aux nouveaux besoins sociaux Réduire les inégalités sociales héritées, en permettant à tous d'acquérir au plus jeune âge les capacités cognitives et non cognitives fondamentales Permettre à toutes et à tous d'avoir une vie familiale épanouie et une carrière complète et progressive, notamment grâce à la formation tout au long de la vie et aux politiques de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle
Objectifs économiques	Investir dans les capacités (capabilités) des personnes Accroître la base fiscale et sociale par une augmentation des taux d'emploi Favoriser le développement d'emplois de qualité

Source : Palier/CESE, *La stratégie d'investissement social*, 2014

En permettant à chacun de travailler autant qu'il le souhaite, ces politiques contribuent aussi à garantir une amélioration du bien-être de tous, et la soutenabilité financière des systèmes de protection sociale dans leur ensemble. L'objectif d'accroître les recettes de la protection sociale ne peut donc s'accommoder de mesures d'activation qui pousseraient les individus à prendre n'importe quel emploi, dont des emplois si mal rémunérés qu'ils nécessiteraient un complément de revenu financé par les pouvoirs publics. Ni l'objectif de lutte contre la pauvreté, ni l'objectif de rendre l'ensemble des dépenses sociales soutenables ne seraient alors atteints.

Un exemple d'interactions positives entre objectif social et économique : les politiques permettant aux femmes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle

Les interactions sont multiples : développement de services nouveaux à forte intensité de main-d'œuvre, lutte contre la pauvreté et la précarité car il existe un lien fort entre travail des mères et réduction de la pauvreté infantile, égalité des chances car la socialisation précoce des enfants permet de lutter contre l'inégalité d'héritage culturel, augmentation des recettes fiscales et sociales grâce à l'augmentation des taux d'emploi des femmes...

L'investissement social tend à être aujourd'hui considéré comme l'un des trois éléments fondamentaux de toute politique sociale à côté des fonctions de **protection**, et de **stabilisation de l'économie**. La **stabilisation de l'économie** renvoie à l'effet contracyclique des politiques sociales. Elles atténuent les fluctuations du PIB et du revenu des ménages, et amortissent l'impact d'un ralentissement ou d'une crise économique sur les personnes concernées. Les retraites stabilisent

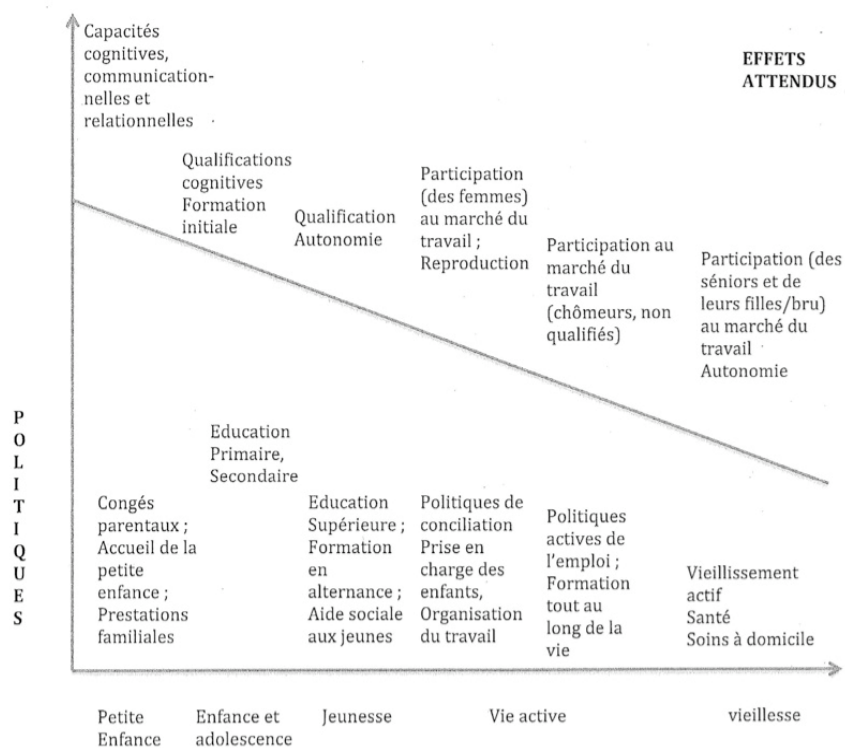
aussi les revenus en fin de vie. La **protection** consiste à soutenir et protéger la personne lorsqu'un risque advient. Elle repose surtout sur les assurances sociales. Ces assurances visent principalement à remplacer le revenu perdu lors de l'occurrence d'un risque social, et à lutter contre la pauvreté de ceux qui ne peuvent plus travailler de façon temporaire (chômage, maladie) ou définitive (invalidité, vieillesse) et maintenir le niveau de vie de ceux qui élèvent des enfants. Elles interviennent en aval, une fois le risque réalisé, mais ne couvrent bien que ceux qui ont suffisamment cotisé. En revanche, comme exposé plus haut, l'**investissement social** repose sur une intervention en amont, avant que le risque ne soit advenu. Il met l'accent sur une action à la fois préventive et préparatoire, afin d'équiper les personnes pour réduire au maximum l'incidence de certains risques sociaux. Les politiques d'investissement social ciblent plus particulièrement les enfants, les jeunes et les femmes. Elles visent la réduction des inégalités héritées, l'augmentation des capacités des personnes, et le soutien à l'activité rémunérée et de qualité pour le plus grand nombre possible de personnes. Ces trois fonctions se combinent généralement les unes aux autres. Les politiques d'investissement social ne peuvent prétendre se substituer aux assurances sociales puisqu'il sera toujours nécessaire de maintenir le revenu des personnes lorsqu'elles ne peuvent plus travailler ou lorsqu'elles sont en retraite. (Palier/CESE 2014)

Les politiques d'investissement social cherchent à organiser un accompagnement des personnes tout au long de la vie, à chacune des étapes clés des parcours de vie et des parcours professionnels. Ce graphique établi par B. Palier résume cette approche en termes de cycle de vie. À chaque étape de la vie est associée des politiques particulières avec chaque fois des effets attendus.

Lecture : Les politiques en faveur de la petite enfance (congé parentaux, accueil de la petite enfance, prestations familiales) permettent d'accroître les capacités cognitives, communicationnelles et relationnelles des enfants.

Source : graphique adapté de Jon Kvist, 2013, « the post-crisis European social model: developing or dismantling social investments ? », *Journal of International and Comparative Social Policy*, n°29 (reproduit par Palier 2014)

Schéma 1 : Les politiques d'investissement social, une perspective en termes de parcours de vie



3. Ce que l'Etat social actif change concrètement dans les politiques sociales

Peut-on dire que les réformes menées au nom de l'État social actif conduisent à « conditionner » (en fonction du comportement du bénéficiaire) l'octroi des prestations dispensées par les régimes d'assurance chômage et d'aide sociale ? Qu'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 ? Que l'outil contractuel est de plus en plus utilisé, et qu'il remplace les droits automatiques ?

- **L'activation se traduit par de nouvelles logiques dans les droits sociaux**

Il est parfois avancé que l'activation est davantage un concept mobilisateur qu'un concept descriptif rendant compte des pratiques dans le champ social. On sait qu'il n'est pas rare que des référentiels deviennent transverses aux politiques publiques (pensons à l'égalité des chances, à la capacitation...) sans qu'ils se traduisent largement dans la réalité des faits.³ Comme l'indique l'étude « L'activation au sein des CPAS [Centres Publics d'Action Sociale] belges » (2009), l'activation se traduit dans les modes de faire et les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux de manière différente selon les systèmes nationaux et les contextes locaux. En Belgique, où l'Office national de l'emploi (ONEM) met en œuvre le système d'assurance-chômage et certaines mesures pour l'emploi (prévention, indemnisation, insertion et réinsertion, conciliation entre vie privée et vie professionnelle, information, contrôle), le travail du « facilitateur » chargé de vérifier si la personne au chômage fait des efforts suffisants pour rechercher un emploi et de lui apporter des conseils adaptés à sa situation dépend en partie du contexte (fonctionnement du bureau de chômage, manière dont le facilitateur envisage son travail...). Il a une marge de manœuvre importante⁴.

En France, des travaux ont indiqué que le principe de l'activation s'appliquait dans le champ de l'insertion et de l'accompagnement à l'emploi (insertion des jeunes, RSA).

La sociologue Isabelle Astier a écrit l'ouvrage *Les nouvelles règles du social* (PUF, 2007) à partir d'une longue enquête de terrain socio-ethnographique sur les emplois jeunes. Elle décrit le grand renversement dans trois secteurs de l'intervention publique, les politiques d'insertion et d'accompagnement du chômage, le travail de médiation urbaine dans les cités difficiles et l'intervention sociale dans les collèges. Ces nouvelles règles du social se résument à des verbes, activer, reconnaître, se rapprocher, personnaliser, accompagner, responsabiliser.

Léa Lima, également sociologue, montre aussi que ce principe est à l'œuvre à partir de ses enquêtes. L'activation se traduit par de nouvelles mécaniques dans l'octroi de droits sociaux. Considérons le RSA :

« Une partie du RSA relève totalement des droits de l'assistance classiques, il est en effet attribué en fonction de seuils de ressources, mais on oublie souvent toutes les aides à l'insertion liées au statut de RSA, qui n'ont rien d'automatique, et (...) demandent l'appréciation d'un professionnel du social, en l'occurrence le conseiller qui accompagne le bénéficiaire du RSA et lui ouvre l'accès à des ressources autres : paiement du permis de conduire, santé, formation, y compris la participation à des ateliers théâtre... Toutes les ressources qui relèvent du schéma de l'activation ne sont plus soumises à aucun automatisme. Ce n'est pas rien ! Avant d'attribuer une aide au permis de conduire, le professionnel se demande où la personne en sera dans plusieurs mois avec ou sans permis, ce que cela pourrait changer. Elle met en jeu un savoir expert sur autrui : où en est la personne, et où pourrait-elle aller, car c'est un pronostic. Dans une MDPH c'est pareil, les aides à l'aménagement du logement sont évaluées au cas par cas, je pourrais multiplier les exemples. » (interview en ligne sur Millenaire3.com)

Marc Bessin (2009) indique que le service social assuré par des assistantes sociales au sein d'une structure départementale est impacté par l'activation. « *L'activation à l'accompagnement n'est plus centrée sur les droits et ses modalités d'accès, mais sur la personne et la mobilisation de ses ressources propres. La relation devient l'outil de l'activation.* » Durant les entretiens de cette enquête,

³ Pour une discussion sur l'échec des pays développés à parvenir à une égalisation significative des chances, voir Esping-Andersen, *Trois leçons...*, p. 61.

⁴ Concernant les entretiens réalisés par les facilitateurs voir http://www.rva.be/D_opdracht_W/Werknemers/T83/SubcontentFR-05.htm. Sur les débats concernant leur efficacité voir par exemple CSCE n°59 septembre/octobre 2007, « Un facilitateur de l'ONEM témoigne : « Ce qu'on fait ne sert à rien du tout ! » » http://www.asbl-csce.be/journal/59propos_ex_faciliteur.pdf

les AS disent vouloir élaborer avec les personnes un projet d'aide où ces dernières peuvent être « actrices » de la résolution des problèmes. Selon le chercheur, la question de savoir si la personne est demandeur revient de façon lancinante dans tous les échanges entre AS à propos de leurs usagers : la différence est faite entre les usagers coopératifs/actifs et ceux qui ne sont pas « pas capable de se bouger » et sont des « demandeurs passifs ». Dans sa conclusion, il indique que « *les AS qui n'abdiquent pas dans leurs engagement moraux et professionnels s'adaptent à cette pénurie [de moyens] en s'engageant dans la dynamique de l'activation* ».

- **La tendance à la conditionnalisation des prestations : les analyses divergent**

Il est souvent affirmé que l'activation entraîne la conditionnalisation des allocations. Ainsi l'allocataire de l'État-providence, autrefois assuré de bénéficier des allocations octroyées par la sécurité sociale ou l'assurance chômage lorsque survenait un risque (ex. perte d'emploi, pauvreté), est aujourd'hui, en vertu de l'État social actif, amené à apporter constamment la preuve de sa bonne volonté à s'intégrer ou à trouver du travail, sous peine d'être déchu du bénéfice des allocations. On verrait aussi émerger une logique de contreparties en échange de la solidarité qui s'exerce à son égard.

Dans cette perspective, de nombreux chercheurs indiquent que les critères de comportement (efforts d'insertion socioprofessionnelle, suivi de santé...) subordonnent de plus en plus l'accès à la protection sociale à des devoirs et obligations. Ils critiquent cette tendance d'une part parce qu'elle met en tension les rapports entre contributeurs et bénéficiaires du système de protection sociale, et de l'autre parce qu'elle stigmatise ou disqualifie les bénéficiaires (welfare stigma), qui préféreront parfois ne pas recourir à l'offre proposée, voire chercheront des solutions alternatives sur des bases communautaires en dehors des modèles républicains. Dans son article « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », Philippe Warin (2010) met directement en relation ces phénomènes.

Cette question fait néanmoins débat parmi les spécialistes. Une majorité de chercheurs défend l'idée que l'ensemble des États-providence européens s'attache aujourd'hui à mettre fin à l'octroi de prestations sociales sans contrepartie. Le nouveau référentiel de l'État social actif aurait pour effet de substituer à la logique d'indemnisation anonyme et inconditionnelle des risques sociaux, fondatrice de l'État-providence, des mécanismes de contrepartie en échange de l'octroi des prestations financières, et des démarches actives en vue de réintégrer le marché du travail, sous peine de sanctions. Aux droits sociaux inconditionnels succéderaient donc des prestations conditionnelles. Robert Castel a évoqué à différentes reprises la fragilisation des protections fortes, inconditionnelles et automatiques qu'offrait la sécurité sociale classique ; d'autres chercheurs parlent d'une « mise sous conditions » des aides publiques. Selon Daniel Dumont, la plupart de ces chercheurs ont en commun de reprendre à leur compte l'interprétation de l'origine de l'État-providence produite par François Ewald dans son ouvrage *L'État providence* (Paris, 1986), interprétation selon laquelle l'édification de l'État-providence a pris la forme d'une substitution progressive de la catégorie du risque imprévisible mais imputable individuellement (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), aux mécanismes du droit de la responsabilité civile. Selon cette thèse, et nous citons ici Daniel Dumont, « *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 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.* »

Or, toujours selon D. Dumont, cette analyse, erronée par schématisation excessive, sert de point d'appui à une critique elle aussi excessive et erronée de l'État-social actif, et notamment du processus

de conditionnalisation⁵. Comme la question est d'importance, nous le citons à nouveau longuement : « *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. (...) 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. »*

« 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 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. » « Partout, l'intervention de la collectivité est dans son principe même subsidiaire par rapport aux efforts personnels de l'ayant droit et, pour cette raison, elle est juridiquement conditionnée à des exigences de contrepartie plus ou moins prononcées ».

Bref, non seulement il n'existe dans le monde aucun système d'assurance chômage ou d'aide sociale totalement inconditionnel, délié de toute référence à une exigence de contrepartie ou d'horizon de (ré)intégration au marché du travail, mais encore le caractère conditionnel des allocations chômage et d'assistance n'a rien de nouveau.

À ses yeux, le diagnostic d'une généralisation des mécanismes de contrepartie et de conditionnalité dans les politiques de lutte contre le chômage et d'aide sociale est donc factuellement erroné. 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, sauf évidemment s'il est médicalement inapte au travail ou s'il a atteint l'âge légal de la retraite. La définition de ce que recouvre l'inactivité professionnelle qui donne droit à la perception d'une allocation est fonction de chaque système de protection social.

- **Le glissement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle : ici aussi, les analyses divergent**

De multiples chercheurs (Isabelle Astier, Jean-Michel Bonvin et Éric Moachon, Diane Roman, Abraham Franssen, Robert Castel...) soutiennent, arguments à l'appui, que la responsabilité des risques sociaux qui, dans le modèle classique de l'État-providence, était imputée à la société, se déplace vers les individus. C'est ainsi « de la faute des allocataires » s'ils sont ou restent pauvres, s'ils sont au chômage, assistés, etc.

Certes, les États-providence tels qu'ils se sont développés durant le XXe siècle reposent sur une définition socialisée du risque mais, selon Daniel Dumont qui est ici encore dans une posture de contradicteur, cela n'a jamais supprimé toute référence à la responsabilité individuelle. Historiquement, on a assisté à un métissage des techniques propres aux deux grands paradigmes juridiques concurrents que sont le droit civil et le droit social, ce qui a suscité 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 d'un côté, et la responsabilité de la

⁵ Au-delà du mécanisme de la conditionnalisation, c'est l'évolution de l'ensemble du système de protection sociale qui est jugée inquiétante par des chercheurs, tel N. Bec, ou R. Castel. Selon la première, « *on abandonne progressivement l'idée d'une lutte contre les inégalités (qui paraît à la fois vaine et contre productive) au profit d'une « lutte contre la pauvreté », contre l'exclusion, au nom d'une justice sociale dont les principes semblent désormais répondre à la logique de l'aide aux « personnes en difficulté » et non à celle de la construction d'une société permettant la coopération entre personnes libres et égales* ». Elle postule donc que la solidarité dont on parlait en 1945, et celle dont on parle aujourd'hui n'ont pas le même sens : la première correspondait à une politique visant à donner une réalité effective aux droits sociaux, à assurer l'intégration de chacun dans la collectivité en le produisant comme un individu libre ; aujourd'hui la pseudo-solidarité « *est une solidarité d'accrochage conditionnelle et révocable, qu'incarnent des interventions de compensation et de responsabilisation liées à des droits individuels ; elle vise à sauvegarder une cohésion sociale minimale par une relation assistancielle qui se défend de l'être* ». (2014)

collectivité fondée sur la mise en exergue des déterminismes économiques et sociaux de l'autre (Borgetto et Lafore 2001). « *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 (...). 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.* » (Dumont 2011) Il serait alors aussi faux d'affirmer que l'État-providence dispensait hier ses bienfaits avec générosité et sans conditions parce qu'il était considéré comme le seul et unique responsable des risques sociaux, que de déclarer que l'État social actif d'aujourd'hui fait porter sur l'allocataire social la responsabilité personnelle de sa situation.

• **La figure du contrat s'impose (contractualisation des relations entre les services publics et les usagers)**

Tous les experts et chercheurs s'accordent en revanche sur le point suivant : la figure du contrat est le marqueur le plus net de la mise en œuvre du référentiel de l'État social actif et de son impératif d'activation et responsabilisation des allocataires sociaux. Le contrat est la fois une technique juridique au centre du reformatage des prestations, une sémantique, et une philosophie de la relation entre les services publics sociaux et les usagers.

La logique de l'État-providence traditionnel qui consiste pour l'administration ou l'instance compétente à examiner si le requérant satisfaisait ou non aux conditions d'octroi posées par la loi, en fonction de quoi elle décide d'octroyer ou non la prestation sollicitée, ne disparaît pas. La logique indemnitaire qui fait 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 est toujours de mise.

Ce qui change, c'est que les prestations octroyées en raison de la reconnaissance d'un statut ne sont plus standardisées et prédéterminées dans leur contenu, et que le processus est moins unilatéral, anonyme et impersonnel. Ainsi, pour les allocations chômage, la réunion des éléments constitutifs de la catégorie juridique de chômeur involontaire ouvre et déclenche le droit au bénéfice des allocations, sans pour autant que ces allocations soient standardisées. Depuis les années 1990, l'allocataire de l'État social actif est de plus en plus souvent amené à conclure directement avec un agent de l'administration un contrat, un projet individualisé ou encore un plan d'action, dans lequel sont détaillés les engagements précis mis à la charge des deux parties en présence. Au Royaume-Uni les demandeurs d'emploi doivent signer un *jobseeker's agreement*, au Danemark un *handlingsplan* (« plan d'action individualisé »), en Belgique un « contrat d'activation du comportement de recherche d'emploi », en France un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » (PPAE), dont les attendus sont exposés ci-contre (site Service-Public.fr).

Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)

Dans les 15 jours au plus tard suivant son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, le demandeur d'emploi immédiatement disponible est invité à élaborer, avec son conseiller Pôle emploi, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Le PPAE précise, compte-tenu de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local :

- la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés,
- la zone géographique privilégiée,
- et le niveau de salaire souhaité.

Le PPAE mentionne aussi les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre, notamment en matière d'accompagnement personnalisé, et éventuellement, de formation et d'aide à la mobilité. Il est actualisé au moins tous les 3 mois.

Le demandeur d'emploi est tenu de participer à la définition et à l'actualisation de son PPAE.

Du coup, selon D. Dumont, « *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* ». Par exemple le demandeur d'emploi français doit en principe accomplir des démarches effectives et régulières de recherche d'emploi et accepter les « offres raisonnables d'emploi ».

La contractualisation des prestations sociales fait sortir l'allocataire de l'anonymat ou de la dépersonnalisation, puisqu'il est formellement élevé au statut de cocontractant et de partenaire de l'administration. Mais l'effacement de l'anonymat a des conséquences qui diffèrent selon les régimes d'activation, les objectifs poursuivis et la manière dont la contractualisation est concrètement mise en œuvre : dans le modèle autoritaire d'activation (Royaume Uni), la technique du contrat est mobilisée

dans les pratiques administratives surtout comme un instrument de contrainte, alors que dans le modèle nordique, la contractualisation érige l'individu en interlocuteur des services sociaux qui reçoivent pour mission d'aider cet individu à reconstruire son autonomie, ce qui fait que le contrat est surtout un outil d'accompagnement social (Dumont 2011). En fonction des contextes, 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 » (Bonvin et Moachon 2005).

- **Le contrat fait entrer l'individu singulier dans les politiques sociales, avec des avantages et inconvénients qui diffèrent selon les modèles d'activation**

L'individu singulier ou concret, avec son histoire personnelle, ses difficultés, ses besoins était absent du droit et de la pratique de la protection sociale classique puisqu'il était titulaire de droits sociaux comme membre anonyme d'une catégorie socio-juridique (Lafore 2009). Les particularités de son profil étaient volontairement ignorées, de façon à ce qu'il entre dans les catégories homogénéisantes de l'administration.

Dans l'État social actif contemporain, les démarches que les allocataires sociaux doivent mettre en œuvre pour percevoir les allocations sont, avons-nous dit, déclinées de manière relativement différenciée dans les contrats qu'ils sont amenés à conclure. Relativement parce qu'en pratique l'approche catégorielle assortie d'interventions standardisées, logique classique de l'État-providence, se maintient dans une large mesure pour des risques sociaux tels que la vieillesse ou la maladie. C'est donc la figure du contrat qui fait entrer en politique sociale l'individu à proprement parler (Bonvin et Moachon 2005). Le contrat « actualise » désormais, pour chaque bénéficiaire, les obligations qui lui sont imposées autant que les prestations qui lui sont allouées : nature, montants, degré de conditionnalité (Lafore 2009). Les prestations ensuite fournies par la collectivité tendent alors à être individualisées et à revêtir des modalités diverses. Bonvin parle alors « d'individualisation des politiques sociales » : « *L'activation requiert l'individualisation des politiques sociales dans la mesure où c'est l'individu dans sa singularité qu'il s'agit d'activer. L'approche catégorielle des politiques sociales où l'individu se voit octroyer des prestations sociales largement standardisées au nom de son appartenance à une catégorie de risque social préalablement définie (la maladie, le chômage, l'invalidité, etc.) ne permet pas une telle action sur la capacité d'agir des individus. Une autre approche doit alors être privilégiée, où les interventions individualisées et taillées sur mesure prennent la place des prestations uniformisées.* » (Bonvin 2012) L'individualisation de la relation au bénéficiaire procède de la volonté d'intervenir en fonction de la personne et de son contexte, pour s'assurer de la cohérence des mesures mises en place ainsi que de l'adhésion des individus en regard des objectifs de réinsertion (Bonvin et Rosenstein 2011).

Le mode d'octroi des droits sociaux délibérément dépersonnalisés autour duquel s'est construit l'État-providence a un avantage majeur et des inconvénients. Nous synthétisons ici les propos de Daniel Dumont. Au titre de l'avantage, la dépersonnalisation des conditions d'attribution et la standardisation du contenu des prestations font rempart contre l'arbitraire. Le caractère structurellement anonyme des mécanismes juridiques de solidarité garantit en principe aux ayants droits le bénéfice d'un traitement égalitaire et non discriminatoire. L'État-providence a été pour une large part pensé et édifié contre les pratiques de charité privée et de bienfaisance publique du XIX^e siècle, avec l'ambition de substituer au traitement des pauvres au cas par cas, des droits protecteurs basés sur des conditions d'attribution identiques pour tous.

Les inconvénients sont au nombre de deux : 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 diversité croissante des trajectoires individuelles le nécessiterait. De plus, l'impersonnalité des prestations sociales a pour effet de dénier à ses destinataires le droit à la parole, parce qu'aucun espace n'existe pour que cette parole puisse trouver à s'exprimer et que rien n'est prévu pour que des conséquences puissent éventuellement en être tirées.

L'individualisation des politiques sociales a donc à la fois des avantages et des inconvénients, et sur le fond est ambivalente : l'individualisation permet d'envisager une approche plus émancipatrice de la protection sociale, mais elle ouvre également la voie vers une forme de conditionnalisation de la prise en charge et vers des contraintes accrues et des processus de soumission. Comme le remarque Daniel Dumont, cette dualité dans l'interprétation de l'individualisation dépasse largement le cadre des politiques sociales et s'inscrit dans une lecture plus générale de la modernité qu'ont théorisé Beck,

Giddens, Castel : l'individualisation peut se traduire par une liberté et une capacité d'auto-détermination renforcées, ou par des contraintes accrues sur les individus.

- **La tendance au ciblage des politiques sociales**

Dès le départ, il existe une tension entre une visée universaliste et préventive de l'action sociale et une visée plus protectrice, ciblée sur les exclus ou des groupes fragilisés, mais si cette tension reste active, on avance vers plus de ciblage.

L'idée progresse depuis au moins les années 1990 qu'il est nécessaire de cibler les politiques sociales. *« L'idée que les politiques spécifiques seraient supérieures semblent s'imposer dans le contexte actuel. Au point que soit parfois envisagée la mutation de certaines politiques générales en politiques spécifiques ! Le principe est toujours le même: il s'agit de recentrer les politiques générales sur « ceux qui en ont le plus besoin » (Noguès et Bouger 1996)*

Pour autant, le débat « ciblage des politiques sociales ou universalité » reste récurrent car les arguments qui contestent la logique unique du ciblage sont forts. Les deux formes d'intervention n'ont pas le même rôle dans la mise en place des politiques sociales. Par exemple *« la pauvreté renvoie aux mécanismes macro-économiques et aux relations sociales souvent microsociales. Ce double aspect conduit à envisager des stratégies de lutte qui conjuguent deux axes complémentaires : combattre la pauvreté n'a de sens qu'en fonction des politiques par essence générales, notamment dans le domaine de l'économie, de l'emploi et du travail ; compte tenu du degré de désaffiliation qui atteint les groupes sociaux défavorisés, une action de proximité, souvent personnalisée mais prenant des formes collectives, est également nécessaire. Ce dernier axe d'intervention repose davantage sur l'action de la société civile sur elle-même que sur des politiques publiques au sens strict. (...) Sans doute l'action publique ne peut-elle être remplacée complètement par les initiatives de la société civile mais elle ne saurait être efficace sans recourir à leur complémentarité. » (Noguès et Bouger 1996)*

La tension universalité/ciblage connaît selon Michel Thierry (2013) trois moments charnières, avec une tendance globale à l'accroissement de la logique du ciblage et de la segmentation des politiques sociales : dans les années 1970 l'action sociale est plus préventive et universaliste qu'aujourd'hui (loi de 1975 sur l'institution sociale et médico-sociale qui inclut les centres sociaux, les foyers de jeunes travailleurs et de multiples services de proximité destinés à l'ensemble de la population), mais en tension avec le renforcement du ciblage des politiques sociales (loi d'orientation du 30 juin 1975 sur les personnes handicapées, action sociale à destination du quart monde). Dans les années 1980, la décentralisation et les nouvelles figures de la pauvreté et des banlieues en crise se traduisent par l'approche du développement social des quartiers, puis du développement social et par les premiers plans de lutte contre la précarité et la grande pauvreté (1984). Dans les années 1990-2000 l'accent est mis sur l'équipement médico-social en faveur des personnes âgées et le développement et la diversification des structures qui s'adressent aux adultes handicapés ; le RSA s'inscrit aussi dans une logique de ciblage. Au cours de ces décennies, toute la difficulté néanmoins est que les cibles deviennent de plus en plus diffuses et de plus en plus larges. Tout cela indique que les propos qui dénoncent le ciblage des politiques sociales et son effet délétère (Warin 2010) ne doivent pas faire oublier que la dimension universaliste reste présente et constitutive de notre modèle.

- **Activation et référentiel du « vieillissement actif » : retarder l'âge de la retraite, pour freiner les coûts**

L'activation n'est pas qu'une politique contre le chômage, elle consiste aussi à limiter les transferts de travailleurs âgés mais employables vers l'inactivité (préretraite, chômage, invalidité,...) par exemple en incitant financièrement à retarder la prise de la retraite. L'objectif d'augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés se comprend tout d'abord dans l'objectif de relèvement des taux d'activité parce que c'est parmi les 50-65 ans que l'on trouve la plus grande « réserve de main d'œuvre » inutilisée, ensuite parce que des carrières plus longues permet de freiner l'augmentation du coût des retraites et préretraites, puisqu'elles deviennent moins longues. (Feltesse 2001)

C'est en 1998 que la parution du rapport de l'OCDE « Maintaining Prosperity in an Ageing Society » mobilise pour la première fois la notion de « vieillissement actif », jusque-là portée par la communauté scientifique et le secteur gérontologique. L'activité est appréhendée comme un moyen de prévenir les formes d'exclusion économique (accès à l'emploi, droit à la retraite) et sociale dans la société mais

aussi dans la sphère familiale, où elle est censée permettre de conserver et entretenir des liens sociaux. (Viriot-Durandal et Moulaert 2014)

- **La territorialisation, une opportunité**

Un des principes de l'ESA est la nécessité de travailler « en situation » pour mieux embrasser la réalité sociale et économique. La territorialisation de l'action sociale en découle : l'activation et l'individualisation ne peuvent en effet se réaliser qu'au niveau local. C'est à cette échelle que se déroule l'interaction entre le représentant de l'institution et le bénéficiaire de la prestation sociale. Selon Bonvin et Rosenstein (2011), *« en déplaçant le centre de gravité vers le niveau local ou régional, on tente de se défaire des pratiques bureaucratiques, standardisées, souvent jugées trop lentes et inadéquates. L'accent est alors placé sur les acteurs locaux et les agences locales qui, par un travail de proximité, représentent les chevilles ouvrières du projet d'insertion et d'activation des bénéficiaires de prestations sociales. On souhaite améliorer les partenariats avec les prestataires de mesures tout en tissant des liens et en développant des collaborations avec le marché de l'emploi »*. La question centrale est alors celle des marges de manœuvre de l'échelon local. Si l'Etat central garde un rôle de pilotage (définition des objectifs à atteindre) et de contrôle/évaluation de l'action publique, la marge de manœuvre du local semble accrue sur le plan opérationnel, celui de l'accomplissement des objectifs. *« Des trois phases de l'action politique, ce n'est finalement que la mise en œuvre qui s'est territorialisée et est devenue plus réflexive, les deux autres – l'élaboration et l'évaluation – restant dans une large mesure la prérogative des autorités gouvernementales ou de la haute fonction publique. Cependant, cette brèche dans l'édifice bureaucratique classique et dans les modes top-down du management des affaires publiques peut entraîner une révision en profondeur de l'action publique dans le champ des politiques sociales. »*

Selon J.-M. Bonvin deux options sont possibles à l'échelle des territoires : soit rester dans le face-à-face bénéficiaires/travailleurs sociaux, soit s'appuyer sur l'ensemble des composantes du territoire. ***« Si l'on privilégie au contraire une acception plus riche de la notion de territoire, en intégrant les acteurs du marché (les entreprises) mais aussi et surtout le secteur associatif, la territorialisation implique alors l'émergence d'une démarche collective (associant acteurs institutionnels, privés et associatifs) au service du développement des capacités des prestataires de l'Etat social. De nouvelles formes d'action publique peuvent ici faire leur apparition et entraîner une reconfiguration en profondeur des rapports entre le secteur public et les secteurs associatif et privé, comme en témoignent les tendances actuelles à la délégation des tâches ou les pratiques toujours plus nombreuses de contractualisation entre l'Etat d'une part, les acteurs marchands ou associatifs d'autre part. »*** (Bonvin 2012)

4. Influence du modèle anglo-saxon, mais pas adoption

Peut-on voir dans la multiplication des mesures d'activation l'indice d'un « tournant néolibéral » au sein des États-providence européens et de leur alignement progressif sur le modèle de protection sociale anglo-saxon, donc d'une convergence par importation des conceptions et recettes anglo-saxonnes ? Le *workfare* nord-américain et britannique et l'activation à la mode continentale sont-ils comparables ? Sur ces questions au cœur des controverses entre experts ou chercheurs, il est possible d'apporter des éléments de réponse factuels.

- **L'activation à la mode de l'Europe continentale n'est pas le *workfare* nord-américain**

Depuis la fin des années 1990, les systèmes nord-américains et européens d'assurance chômage et d'aide sociale font l'objet de réformes législatives dont l'objectif est de promouvoir l'activation des dépenses sociales. L'activation forme un paradigme commun. Des chercheurs en déduisent que le mouvement généralisé d'activation qui en découle remet en cause l'hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale, et notamment la pertinence du découpage entre les trois grandes familles d'États-providence réalisé à la suite des travaux de comparaison menés dans les années 1980 par le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen : le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale (on ajoute parfois un quatrième modèle, le régime familialiste méditerranéen).

L'« américanisation » des systèmes européens de protection sociale se traduirait par l'application des principes du *workfare* anglo-saxon (Dumont 2011), au point que dans la littérature consacrée à l'évolution des politiques sociales, les concepts d'activation et de *workfare* (ou *welfare to work*) sont souvent assimilés, ce qui brouille l'analyse parce que le phénomène de l'activation ne se réduit pas au *workfare*. Rappelons que si le *workfare* existe depuis le début des années 1970 aux États-Unis, il n'y a pris toute son importance que depuis 1988 avec l'entrée en vigueur du *Family Support Act (FSA)*, loi qui a réformé les modalités d'attribution des allocations sociales et a marqué l'émergence de programmes conditionnels d'assistance et de redistribution d'allocations, visant à ne distribuer des aides sociales que si certaines conditions de comportement sont remplies par les bénéficiaires de l'aide en question : par exemple la loi oblige les mères adolescentes bénéficiaires du programme *Aid to Families with Dependent Children - AFDC* à être inscrites au lycée ou à suivre une formation et, dans certains cas, à vivre avec leurs parents ou un tuteur. Les politiques de *workfare* visent globalement à assurer l'intégration la plus rapide possible des allocataires sans emploi sur le marché du travail, au moyen à la fois d'incitations financières et de mesures plus coercitives assorties de sanctions.

Le *workfare* a radicalement transformé la perception que le pouvoir politique américain pouvait avoir de la notion même d'assistance. En effet, alors que l'aide sociale n'était originellement vue, aux États-Unis, que comme un moyen de garantir un minimum de ressources aux allocataires en attendant leur prochain retour à l'emploi, celle-ci est désormais tenue à un impératif de retour à l'emploi des allocataires. On parle de « remise forcée au travail » et de « politiques de retour à l'emploi incitatives ».

L'importation en Europe du *workfare* se traduirait à deux niveaux : dans l'irruption de la figure juridique du contrat dans l'octroi des allocations sociales (la contractualisation des prestations sociales est présentée par le juriste américain Joel Handler comme le « *companion myth* » du *workfare*, contrat dont on souligne qu'il aurait systématiquement pour effet d'affaiblir la position des ayants droit et d'accroître leurs devoirs) ; et dans l'importation de politiques autoritaires et stigmatisantes de remise au travail des bénéficiaires.

A ce titre, l'État social actif ne serait rien d'autre que la variante européenne du *workfare* state américain. L'Europe serait donc en train d'accomplir le passage du *welfare* au *workfare* state déjà réalisé outre-Atlantique. Daniel Dumont indique que de nombreux chercheurs adoptent cette thèse. En réalité, malgré l'adhésion croissante aux principes de responsabilisation (dans sa version culpabilisante) qui vient des États-Unis et de contreparties, la France n'adhère pas au principe du *workfare* américain, ce qu'indique par exemple le concept d'insertion.

L'insertion à la française se distingue du *workfare* (Reysz 2001)

« Dans le *workfare*, l'allocataire est vu comme un être irresponsable [dépendant] qui a le devoir, en échange de la prestation qui lui est versée au titre de l'aide sociale, de participer à des activités de travail ; avec l'insertion, celui-ci est par contre perçu comme une victime du système [exclu] que la collectivité a pour devoir de secourir. »
« *Workfare* et insertion, même s'ils poursuivent le même objectif, ont toutefois des sens très différents, notamment parce qu'ils ne s'appuient pas sur la même conception des droits et des devoirs des allocataires et de la collectivité. En effet, alors que le *workfare* impose « un devoir aux allocataires », l'insertion, quant à elle, repose sur l'idée d'une obligation de la collectivité de mettre en œuvre les moyens de fournir aux exclus la possibilité de retrouver du travail. Ainsi, contrairement à la conception américaine qui privilégie l'autonomie individuelle comme notion centrale du *workfare*, la vision française réside davantage sur le primat des notions de solidarité et d'égalité ».

- **On sent néanmoins l'attraction de ce modèle : des perceptions traduisent l'influence grandissante de la pensée néolibérale et du *workfare***

L'insistance du débat sur les contreparties, les transformations des représentations de l'assistance, la mutation du sens de la protection sociale et de l'action de l'Etat, l'insistance sur les notions de devoirs, d'activité, d'efforts de la part des bénéficiaires..., indiquent que des éléments du *workfare* sont passés dans notre modèle, en termes de représentations et parfois dans les pratiques.

En France se développent les idées que l'allocataire doit une contrepartie à la solidarité nationale que lui apporte la société, et que le pauvre est responsable de sa situation. Les critiques sur les dépenses sociales trop coûteuses, improductives, les fraudes aux prestations, la « désincitation au travail » et les « trappes à pauvreté » provoqués par l'assistance ont une ampleur qui a sans doute à voir avec l'audience des théories néolibérales. Ainsi Serge Paugam (2010) observe un changement d'explication de la pauvreté : « dans les années 1990, la pauvreté est couramment expliquée par l'injustice. Au début des années 2000, c'est la paresse qui devient l'explication : les pauvres sont les premiers responsables de leur situation ! » Il ajoute, ce qui relativise le propos, que ces jugements sont sans doute fonction de la conjoncture économique : quand le chômage augmente, les jugements sont compatissants (c'est la faute de la conjoncture économique), quand il décline, les jugements sont beaucoup moins compatissants (c'est la faute des personnes).

Des chercheurs tel Robert Castel ou Colette Bec relèvent aussi une évolution des représentations : dans l'approche actuellement dominante, « tout surcroît de protection, conduit nécessairement à moins de richesse, comme si la solidarité avait nécessairement pour effet d'étouffer la dynamique de l'économie et de tuer les énergies, comme s'il était évidemment vrai que la protection des travailleurs et l'efficacité économique étaient en contradiction l'une avec l'autre, alors même que des études indiquent au contraire qu'une société égalitaire manifeste une santé et un dynamisme supérieurs à ceux des sociétés fracturées » (Bec 2014). Selon Bec, cette mutation du sens de la protection sociale est le produit d'une évolution intellectuelle capitale qui a fait de la sphère publique l'ennemie de la liberté et non plus son alliée, qui a exalté le pouvoir d'une société civile capable de s'auto-organiser et a rejeté l'État dans le rôle d'un simple arbitre et instrument de gestion. « Par une sorte de retour aux conceptions du XIXe siècle, la liberté tend de nouveau à être pensée comme l'attribut d'un sujet qui se représente la solidarité non pas comme un atout mais comme une charge, et l'action de l'État non pas comme un outil indispensable d'émancipation et d'individualisation, mais comme un ennemi de sa propre autonomie » (Bec). Isabelle Astier, dans son ouvrage *Les nouvelles règles du social* (2009) estime qu'on assiste au retournement de l'idée de dette sociale, avec le passage de l'idée de société responsable à celle d'individu responsable de son (bon ou mauvais) sort. Toutes ces analyses convergent : nos représentations se rapprochent de celles du *workfare*.

- **Les modèles d'activation : aux deux extrémités, le régime libéral (Royaume-Uni) et le régime social-démocrate (Danemark)**

Les analyses comparées montrent qu'à chaque régime d'État-providence tend à correspondre un régime d'activation. La diversité est autant dans la justification du principe d'activation que dans sa mise en œuvre, au sein de chaque système national de protection sociale. De fait, « les politiques d'activation constituent un ensemble particulièrement contrasté et bigarré » (Dumont 2011). Les réformes opérées au sein de chaque pays au nom de l'activation tendent à maintenir les spécificités constitutives du type d'État-providence (libéral, social-démocrate, corporatiste ou familialiste) déjà en place. L'institutionnalisation dans chaque système national de protection sociale des choix politiques initiaux encadre en effet de manière forte les futurs possibles.

Aux deux extrémités, selon le sociologue français Jean-Claude Barbier, on trouve le régime libéral d'activation incarné par les pays anglo-saxons et le régime social-démocrate incarné par les pays nordiques. Il semble que le deuxième offre des perspectives plus intéressantes. Les différences entre les régimes d'activation (libéral/social-démocrate) s'exposent dans les types de contrat entre l'administration et les usagers.

Le régime libéral d'activation, dont la logique dominante est le ciblage des aides, vise à contraindre les individus dépendant d'allocations sociales à casser cette dépendance pour intégrer à très court terme le marché du travail. Les leviers sont la réduction du montant des prestations sociales, le renforcement du contrôle exercé sur les bénéficiaires, et la multiplication des causes de déchéance des droits. Ainsi la technique du *jobseeker's agreement* imposée aux britanniques qui cherchent un emploi par le gouvernement conservateur de John Major au milieu des années 1990 illustre la variante « *welfare to work* » de l'activation. Les caractéristiques de ces contrats sont les suivantes (Dumont 2011) : les obligations nouvelles ne sont qu'à la seule charge de l'allocataire social ; elles ne sont pas précédées d'un véritable moment de discussion entre les parties en présence ; le degré de conditionnalité des droits/allocations est élevé en raison de la démultiplication des exigences de contrepartie pesant sur les bénéficiaires pour qu'ils puissent continuer à percevoir les allocations.

Les demandeurs sont placés dans une logique de subordination. Selon Daniel Dumont « *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.* » « *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, comme le suggère Alain Supiot, 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.* »

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 forme impersonnelle de redistribution. L'individualisation des droits est par ailleurs largement un leurre en raison du caractère très peu ou pas négociable du contrat. Une défiance s'exerce sur l'ensemble des bénéficiaires d'allocations sociales. Tout un chacun est encouragé à dénoncer par une ligne téléphonique et un site internet officiels dédiés les « voleurs d'allocations » (*benefit thieves*). D. Dumont cite une enquête de terrain menée auprès de chômeurs britanniques qui a rapporté que les intéressés se plaignent massivement d'être 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 imposées au terme d'entretiens d'évaluation bimensuels d'une durée maximale de sept minutes, lors desquels il n'y a ni véritable dialogue ni marge de choix.

À l'opposé, le régime social-démocrate d'activation tel que mis en place au Danemark depuis les années 1990 vise prioritairement à requalifier au préalable les 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. La logique est davantage universaliste. Les contrats élaborés avec les demandeurs d'emploi danois bénéficiaires de l'assurance chômage (tels les « plans d'action individualisés » ou *handlingsplan*) ou de l'aide sociale contiennent des obligations réciproques à charge des deux parties impliquées et sont conclus au terme d'un véritable dialogue. L'utilisation du contrat a pour effet de clarifier les démarches précises qui sont attendues de l'allocataire, compte tenu de sa situation particulière et des formes de soutien apportées. Les processus de personnalisation des contrats ont un double objectif : mieux ajuster les efforts demandés à l'allocataire à sa situation personnelle et au type d'aide qui lui est procuré ; lui laisser l'occasion de s'exprimer sur les difficultés qu'il éprouve et sur le type de parcours qu'il souhaite privilégier, afin que le soutien fourni puisse être modulé.

Par rapport à la protection sociale classique, la grande différence est que la parole de l'utilisateur est véritablement prise en compte. Selon Robert Lafore (2003), 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* ».

Des enquêtes menées auprès des bénéficiaires des mesures d'activation au Danemark indiquent 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 ; et que 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 des effets bénéfiques. (Dumont 2011)

- **Deux stratégies distinctes : réduire les sécurités pour pousser au travail (quel qu'il soit) ou maintenir les protections comme condition de l'innovation et du changement**

Une différence entre l'Etat social actif tel qu'il a été mis en œuvre en Suède ou au Danemark, par rapport à l'approche inspirée par le Third Way britannique tient à la mise en œuvre du principe de sécurité.

Dans le cas britannique, il s'agit avant tout de favoriser le retour à l'emploi quelles que soient les conditions de celui-ci, en s'appuyant sur une réduction des dépenses passives au profit de certaines dépenses d'investissement social. Du côté scandinave, il s'agit plutôt de combiner politiques de protection sociale et politiques de promotion sociale, les unes et les autres étant perçues comme se renforçant réciproquement. La stratégie scandinave insiste sur les effets productifs des droits sociaux et part de l'**idée clé que les sécurités sont productives**. Citons Nathalie Morel (2013) : « *Alors que dans la version du Third Way il s'agit de réduire les sécurités pour promouvoir le changement, la stratégie suédoise [et danoise] met au contraire l'accent sur la protection, l'idée étant qu'on ne peut promouvoir le changement sans en même temps assurer la sécurité des individus, l'insécurité étant perçue comme une source d'inefficacité et comme une entrave à la croissance. Pour le Premier Ministre suédois Göran Persson, la sécurité crée des individus courageux qui « osent dépenser, être créatifs, critiquer et avoir des idées sur leur lieu de travail, étudier et élever une famille », la sécurité individuelle est ainsi une condition essentielle pour assurer la croissance, la productivité et la compétitivité.* »

Dans ce modèle, on n'oppose pas protection et capacitation (développer les moyens d'agir, armer les individus), ces deux modalités sont pensées en complémentarité.

- **L'autre différence porte sur la visée d'égalité**

Les politiques sociales n'ont pas pour objectif explicite dans le premier modèle de réduire les inégalités, alors que dans le second, la réduction des inégalités est un objectif et un facteur d'efficacité économique. Comme nous l'avons indiqué le lien est établi (et même chiffré par G. Esping-Andersen) entre réduction des inégalités sociales et économiques des ménages, performance financière des systèmes de protection sociale, et performance économique et sociétale globale.

Principales sources utilisées

Isabelle Astier, *Les nouvelles règles du social*, PUF, 2009

Colette Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014

Thierry Berthet, Bernard Conter, « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France », Congrès AFSP, 2009

Marc Bessin M. et al., *Le genre de l'autonomie. Enquêtes sur la sexuation des interventions sociales*, rapport de recherche pour la MIRE/DARES, IRIS-CSPRP, avril 2009

Jean-Michel Bonvin et Eric Moachon, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, P.I.E.-Peter Lang, 2005

Jean-Michel Bonvin, « Les politiques de lutte contre la pauvreté au prisme de l'approche par les capacités », in J.-P. Tabin & F.-X. Merrien (éds.), *Regards croisés sur la pauvreté*, EESP, 2012

Michel Borgetto, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, n°11, 2009

Michel Borgetto et Robert Lafore, « L'État-providence, le droit social et la responsabilité », *Lien social et politiques*, 46, 2001

Centre d'Analyse Stratégique, « Les politiques de cohésion sociale », rapport, 2013

Vincent Dubois, Professeur à l'Institut d'études politiques de l'Université de Strasbourg, entretien (www.millenaire3.com)

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

Gøsta Esping-Andersen, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002

Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 1990/2007

Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, La République des idées, 2008

Fédération des centres de service social et Fédération des centres de service social bicommunautaires, *L'état social actif, un concept libéral pour un social à la marge*, Actes de la journée d'étude, 19 septembre 2002

Patrick Feltesse, « Etat social actif et contexte socio-économique. Quelles visées économiques et sociales ? », *éconosphère*, 2011, <http://www.econospheres.be/spip.php?article175>

Jean-Marc Ferry, « Crise et critique de l'État social », *Revue belge de sécurité sociale*, n°49, 2007

Anthony Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1988 (*La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, par Anthony Giddens et Tony Blair, Seuil, 2002)

Pierre Grosdemouge, « Les notions d'empowerment, de participation, d'activation et de contribution », document de travail, DPDP Grand Lyon, novembre 2014

Robert Lafore, « Où en est-on du « département - providence ? », *informations sociales*, n° 179, 2013

Robert Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *Droit social*, n°1, 2003

Robert Lafore, « Obligations contractuelles et protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*,

n°1, 2009

Benoît Lévesque, « Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général », *Les Cahiers du Crises*, Uqam, 2007, http://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET0701.pdf

Léa Lima, maître de conférences en sociologie au Cnam, Lise-CNRS, entretien (www.millenaire3.com)

Dominique Méda, *L'État prévoyant. Quelles origines, quelles significations ?*, Fondation Jean Jaurès, 2009

Nathalie Morel, « L'État-providence suédois comme modèle social productif », *Politiques sociales et familiales*, n°112, juin 2013

Bruno Palier (rapporteur), Conseil Economique, Social et Environnemental, *La stratégie d'investissement social*, 2014

Serge Paugam, interview accordée à Télérama n°3176, 24 nov. 2010

Peter Raeymaeckers et al., « L'activation au sein des CPAS belges », 2009, http://www.mis.be/sites/default/files/doc/DA_final_FR.pdf

Pierre Reman et Patrick Feltesse, « De la crise de l'État Providence au projet d'État social actif », dans *L'État de la Belgique, 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck Université, 2004

Julien Reysz, « Protection sociale et insertion professionnelle : une comparaison France Etats-Unis », mémoire, Université Grenoble 2, 2001

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*, n°1, 2009

Émilie Rosenstein et Jean-Michel Bonvin, « Personnelle et conditionnelle : l'individualisation de la protection sociale revue par l'approche par les capacités », article publié à l'occasion du Symposium REF « Transitions entre formation et emploi, l'institutionnalisation de l'individualisation », Louvain-la-Neuve, 12-13 sept. 2011

Joseph-Yvon Thériault, « De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile : le point de vue démocratique », in Sylvie Paquerot (dir.), *L'État aux orties ?*, Montréal, Écosociété, 1996

Michel Thierry, « Point de vue De l'action sociale à la cohésion sociale », in *Les politiques de cohésion sociale – Acteurs et instruments*, Christophe Fourel et Guillaume Malochet (coordination), Centre d'Analyse Stratégique – CAS, fév. 2013

Union Européenne, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, *Politiques sociales - Guide de l'Europe sociale*, Vol. 5, novembre 2013

Union Européenne, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, § 24 et 31 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm)

Frank Vandenbroucke, « L'État social actif : une ambition européenne », *La revue socialiste*, n°4, 2000

Pascale Vielle, Philippe Pochet, Isabelle Cassiers (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, P.I.E.-Peter Lang, 2005

Jean-Philippe Viriot-Durandal et Thibault Moulart, Le « vieillissement actif » comme référentiel international d'action publique : acteurs et contraintes, *socio-logos*, n°9, 2014

Philippe Warin, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS* [En ligne], déc. 2010

WWW.
MILLENAIRE3.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CÉDEX 03