

Mehdi Arrignon
IEP de Grenoble – Pacte CNRS
mehdi_arrignon@yahoo.fr

La managérialisation de l'Etat social : une perspective comparée (France, Pays-Bas, Espagne)

Introduction

Le 1^{er} juillet 2009, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été mis en place sur l'ensemble du territoire français. Cette nouvelle allocation d'assistance s'adresse aux personnes sans ressources et aux salariés mal rémunérés (« working poors »). En permettant de cumuler revenus salariaux et une fraction dégressive d'allocation, le RSA vise à faire que le travail garantisse la sortie de la pauvreté, et à lutter contre les effets de seuils et les barrières financières au retour à l'emploi. Trois années plus tôt, en Espagne, la Communauté Autonome de Catalogne avait elle aussi réformé ses politiques d'insertion et d'assistance sociale. La « Renda Mínima de Inserción » avait été modifiée afin que la reprise d'emploi n'implique pas la perte totale des prestations sociales pour les allocataires de minima sociaux. Dans le même temps (deuxième moitié des années 2000), les Pays-Bas révisaient à plusieurs reprises leur système de protection sociale afin d'appliquer le « principe politique selon lequel le travail devrait payer¹ ».

Concomitantes, ces réformes des régimes de minima sociaux partagent-elles des caractéristiques communes ? On sait la diversité des modèles typiques d'Etat Providence², des régimes historiquement différenciés de protection sociale³, et des approches sociétales distinctes face à la pauvreté en France, en Espagne et aux Pays-Bas⁴. On connaît également l'intensité variable des problèmes auxquels doivent faire face les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, les trois pays présentant les situations les plus polarisées en Europe eu égard au taux de chômage par exemple. Or, ce qui frappe à l'étude comparée des réformes

¹ Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010, in the context of the Lisbon Strategy. p. 67.

² Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

³ Erhel, C., Palier, B., « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.

⁴ Paugam, S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris : PUF, 2005, 286 p.

adoptées depuis une dizaine d'années dans les trois pays, c'est l'homologie des objectifs et des solutions privilégiées: lutter contre la pauvreté par l'incitation financière à travailler. Au-delà de la conjonction potentiellement accidentelle des temporalités de réformes, ce qui nous intéressera dans cet article sera d'essayer de comprendre à la fois les spécificités et les points de rencontre, les différences et les rapprochements entre trois régimes de protection sociale, et d'interroger l'idée d'une *managérialisation* en cours des politiques de soutien minimal au revenu en Europe.

Dans la suite de l'article, nous entendrons la « managérialisation » comme l'usage généralisé de *techniques économiques d'orientation des conduites*, permettant d'atteindre des *objectifs normatifs et politiques*. L'enquête s'est appuyée sur l'étude comparée de dispositifs publics, l'analyse de contenu de discours politiques et de textes administratifs ainsi que des entretiens semi-directifs réalisés entre 2009 et 2011 en France, aux Pays-Bas et en Espagne. Les sources et données de premières mains ont été recueillies dans le cadre d'une thèse de doctorat en cours sur l'eupéanisation des politiques sociales⁵ ; elles seront analysées dans une perspective méthodologique qualitative⁶.

Nous allons étudier dans un premier temps ce qu'on pourrait appeler une managérialisation *externe* à l'appareil d'Etat, c'est-à-dire touchant les *bénéficiaires* des dispositifs sociaux. Nous verrons ensuite que l'usage des incitations financières est appliqué également à *l'intérieur* des structures politico-administratives, comme technique permettant d'orienter les choix des institutions en charge de la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, nous verrons que les réformes d'« activation » étudiées tendent à faire se rapprocher les objectifs et les mécanismes des politiques sociales dans les trois pays étudiés, autour d'un objectif économique commun (augmenter les taux de retours à l'emploi) et d'une pratique de gouvernement partagée (la gouvernementalité par les intérêt).

⁵ Thèse de doctorat en science politique à l'IEP de Grenoble, sous la direction de Sabine Saurugger.

⁶ Bardin, L., *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 2007; Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

I. Inciter les bénéficiaires de minima sociaux à travailler

Au-delà des spécificités nationales, les réformes des régimes de minima sociaux mises en œuvre au cours de la décennie 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas ont partagé une même visée – rendre le travail payant – et une même technique de *conduite des conduites* des bénéficiaires – les incitations financières au travail.

1.1 L'incitation des bénéficiaires de minima sociaux en France : le choix de la dégressivité

En France, le système des minima sociaux a été complètement révisé en 2008. Après avoir été expérimenté dans une trentaine de départements, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été généralisé par la loi du 1er décembre 2008⁷, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI, 1,1 million de bénéficiaires) et de l'Allocation de Parent Isolé (API, environ 220 000 allocataires.) La principale différence entre RSA et RMI/API tient au fait que les allocataires du RSA reprenant un emploi peuvent cumuler le revenu social avec leur salaire, jusqu'à un certain niveau de revenus – alors que la reprise d'un emploi se traduisait auparavant par la sortie du dispositif. Le nouveau dispositif est également ouvert aux travailleurs disposant de faibles revenus (entre 2,2 et 2,4 millions), soit au total plus de 3,5 millions de bénéficiaires potentiels⁸. Pourquoi remplacer le RMI et l'API ? Par cette réforme, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives souhaitait répondre à plusieurs problèmes : la proportion élevée de foyers sous le seuil de pauvreté en France, l'augmentation du nombre des « personnes vivant du RMI » et des travailleurs pauvres, et enfin le fait que « de plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus »⁹. Pour traiter ces problèmes, le Président de la République et le Premier Ministre ont donné pour « mission » au Haut Commissaire de « transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté¹⁰ ». Dans cet exposé des motifs et des objectifs de la réforme, la lutte contre la pauvreté est associée explicitement à la revalorisation du travail : 1) le travail doit payer davantage que l'assistance ; 2) c'est la reprise d'un travail qui doit faire sortir de la pauvreté. Cette manière de définir les problèmes sociaux et les solutions de politiques publiques renvoie à la théorie économique des « trappes » : si la pauvreté et le chômage ne diminuent pas, ce serait à cause d'un système de protection sociale trop généreux fonctionnant par seuils et décourageant le travail¹¹. Dès lors, comment lutter contre la pauvreté ? En incitant davantage les personnes pauvres à travailler.

⁷ Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁸ Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.

⁹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008, p. 3.

¹⁰Président de la République et Premier ministre, « Lettre de mission au Haut commissaire aux solidarités actives cité », in Haut commissaire aux solidarités actives, *op. cit.*, p.10.

¹¹ McConnell, C.R., Brue, S.L., MacPherson, D.A., *Contemporary labor economics*, Boston, McGraw-Hill Irwin, 2008.

Comme l'explique un ancien membre du cabinet Hirsch, l'incitation financière est au cœur du dispositif RSA : « l'idée fondamentale est très simple : une prestation qui décroît moins que proportionnellement aux revenus »¹². En cas de reprise d'emploi, l'allocataire peut cumuler son salaire avec une partie de l'allocation – quand le salaire augmente, l'allocation diminue. Le système se veut doublement incitatif : non seulement l'allocataire ne perd pas son allocation en cas de reprise d'emploi, mais, en cas de hausse de salaire, l'allocation décroît moins que proportionnellement à la hausse salariale. Pour 100 euros de salaire supplémentaire, l'allocataire du RSA perdra une partie de l'allocation mais cette baisse sera inférieure à 100 euros. Le taux de dégressivité a été fixé à 38% : si vous bénéficiez d'une hausse de salaire de 100€, vous allez perdre un peu de RSA, mais seulement $100 - 38 = 62$ €. Le montant de l'allocation est calculé de la même manière pour tous les allocataires : est versé en allocation l'équivalent d'un taux plein RSA (à peu près 460€ pour une personne seule¹³) auquel sont défalqués 38% des revenus salariaux. Si vous n'avez pas d'emploi, vous toucherez le taux plein RSA ($460€ - 38\% \text{ de } 0 = 460$ €). Si vous reprenez un emploi rémunéré à 500€ par mois, votre RSA sera calculé comme suit :

Montant du RSA versé : Taux plein du RSA - 38% des revenus salariaux perçus.			
RSA :	460 €	-	(38% de 500 €)
soit	460 €	-	190 €
=	270 € de RSA		

Pour un salaire de 500 €, vous toucherez 270 € d'allocation. Votre revenu global équivaudra à votre salaire auquel s'ajoutera le résidu RSA ainsi calculé – à savoir ici :

Revenu global : salaire + montant du RSA versé			
RG :	500 €	+	270 €
=	770 € de Revenu global		

Ce calcul dégressif du minimum social a été pensé afin de rendre le travail payant. Comme l'explique le Haut Commissariat :

Le rSa sera incitatif au retour à l'emploi et donnera de la visibilité aux personnes sans emploi sur l'évolution de leur revenu en cas de reprise d'emploi. La création du rSa doit permettre, pour les personnes exerçant une activité faible ou nulle, quelle que soit la situation de départ, que le produit de chaque nouvelle heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les « effets de seuil »¹⁴.

En faisant en sorte que la reprise d'un travail soit financièrement intéressante pour les allocataires de minima sociaux, le Haut Commissariat espère inciter davantage les personnes à travailler, et provoquer ainsi une hausse des reprises d'emploi et une baisse du chômage et de la pauvreté. L'incitation financière est censée faire évoluer les choix des personnes pauvres : en jouant sur la variable *micro* des calculs individuels coûts/bénéfices, le Haut Commissariat espère faire évoluer les variables *macro* que sont les taux de pauvreté, de reprise d'emploi et de chômage.

¹² Entretien semi-directif, Paris, 15 octobre 2010.

¹³ Le montant du RSA dépend de la composition du ménage.

¹⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, *op. cit.*, p. 14.

1.2 En Catalogne, des « aides complémentaires d'insertion dans le travail » forfaitaires

En Espagne, les revenus minimaux ne sont pas de la responsabilité de l'Etat mais des Communautés Autonomes : ce sont les Communautés qui, dans les années 1990, se sont inspirées des pratiques de leurs voisins européens pour mettre en place, sans supervision étatique, des dispositifs d'assistance. Les temporalités et les assemblages politico-administratifs ont fortement varié d'une région à l'autre – le Pays Basque et la Catalogne étant les premières Communautés Autonomes à avoir expérimenté un revenu minimum dès le début des années 1990. La Catalogne – que nous étudions ici – a créé en 1990 une « Renda Mínima de inserción ». Allocation minimale pour les personnes sans ressources, la « Renda » est versée après élaboration d'un « plan individuel d'insertion » qui évalue quelles mesures sociales, de formation ou d'attention psycho-sociales sont nécessaires pour que l'individu puisse se tourner vers l'emploi. Comme y a insisté une responsable des programmes d'« inserción laboral » au gouvernement local de Catalogne :

l'objectif principal de la Renda Mínima en Catalogne est l'insertion dans le travail. Ainsi, toute une série de politiques sont dirigées aux personnes très vulnérables : personnes en situation d'exclusion, personnes handicapées, personnes avec ... des problèmes divers. Ainsi, la Renda Mínima est devenue l'axe fondamental, en quelque sorte, de toutes les politiques d'emploi dirigées à ces collectifs les plus vulnérables. [Toutefois] toutes les personnes qui reçoivent la Renda Mínima de Inserción ne peuvent pas, pour des raisons données, s'insérer immédiatement dans le travail. [...] Par exemple, une famille monoparentale avec jeunes enfants à charge, qui n'a pas de moyen de faire garder ses enfants, et bien on ne lui impose pas les mesures d'insertion dans le travail jusqu'à ce qu'elle ait pu résoudre ce... ce problème. Ou une personne en situation de toxicomanie qui n'a pas fait plusieurs mois préalables de désintoxication, etc. Des situations comme celles-ci¹⁵.

L'organisation administrative du revenu minimum catalan s'est inspirée de l'« approche par l'insertion » du RMI français¹⁶, en faisant certes de l'emploi un objectif immédiat pour les collectifs les plus proches du marché du travail, mais en organisant aussi un parcours social ou « psycho-social », attentif aux besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables.

En 2006 et 2007, la Renda Mínima a été repensée. Comme en France, la thématique des « trappes » et de l'« incitation au travail » a abouti à la création d'un nouveau dispositif : la « ayuda complementaria de inserción laboral ». Ce dispositif n'est pas une allocation dégressive en fonction des revenus de type RSA mais une prime forfaitaire, versée pour une durée de douze mois maximum aux allocataires de la Renda Mínima qui reprennent un emploi. En cas de reprise d'emploi, l'allocataire pouvait ainsi cumuler son salaire avec une fraction de l'ancienne allocation – l'« ayuda complementaria de inserción laboral » représentant à peu près un tiers (35%) du montant de la Renda Mínima¹⁷.

¹⁵ Entretien semi-directif, Barcelone, 23 mars 2011.

¹⁶ Morel, S., « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », Barbier, J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris: PUF, 1998, p. 219-234.

¹⁷ Le montant de l'« ayuda complementaria de inserción laboral » s'établissait à 144€ en 2009 – la Renda Mínima de Inserción étant alors de 410€ en 2009 pour une personne seule
Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, RESOLUCIÓN PRE/319/2009, de 9 de enero 2009, por la que se determinan los importes de la prestación económica básica y de los complementos por miembro adicional de la renta mínima de inserción para el año 2009, así como las ayudas complementarias, 9 de enero 2009.

Pourquoi avoir adjoint ce « complément » à la Renda Mínima de Inserción ? Le décret adopté le 24 octobre 2006 par le gouvernement catalan du travail expose ainsi les motifs de la réforme :

Il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de type économiques liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la *renda mínima de inserción* pour être embauchées [...] ¹⁸.

La responsable des programmes d'« insercion laboral » à la Generalitat justifie la réforme en expliquant que « parfois, bon, comme les salaires sont ce qu'ils sont, et que la renda Mínima est, à la fin, assez élevée, et bien dans certains cas ils [les allocataires de la Renda] finissaient par ne pas sauter le pas vers le travail ». La différence entre le montant de la Renda Mínima de Inserción et le salaire potentiellement perceptible sur le marché du travail aurait été insuffisante pour que les allocataires fassent la démarche de travailler. En accroissant le différentiel financier entre le fait de travailler et le fait de percevoir la Renda, le Complemento serait un moyen d'inciter davantage les personnes pauvres à travailler :

Comme les salaires n'ont beaucoup monté et que le salaire minimum est ce qu'il est, et bien des fois le fait d'aller travailler n'était pas suffisamment... motivant pour la personne bénéficiaire de la Renda Mínima pour... pour aller travailler. Alors, et bien, on a fait le complément.

Aller travailler n'était pas suffisamment « motivant » ?

En effet ; surtout parce que si, par exemple, ils touchaient 800 euros, et qu'un travail c'était par exemple 850 euros, et bien, voilà, c'était pas... Enfin, la relation entre le salaire... entre le travail et le non travail, en fonction de l'argent qu'ils recevaient, et bien non... Voilà : ça n'incitait pas la personne à travailler. Alors nous voulions éviter ça, non ? Eviter que les personnes qui reçoivent la Renda Mínima deviennent chroniques¹⁹, et que ce soit un salaire social. Pour éviter ça, nous avons développé le thème des Complementos. [silence]. Pour qu'ils le voient comme une incitation de plus, non ?

Même si la variable financière n'est pas la seule qui expliquerait les problèmes pour trouver un emploi – l'enquêtée mentionnant également la réticence des employeurs, des troubles psycho-sociaux, ou même des questions d'ordre « culturel » ou de « génération » – l'incitation financière est défendue comme manière efficace de faire évoluer les comportements.

L'encouragement pécuniaire à travailler est assis sur deux outils complémentaires : une *aide complémentaire* pour les personnes qui reprennent un emploi, et une *sanction financière* pour les personnes « réticentes à travailler ». Comme dans la plupart des pays européens, le fait de ne pas soumettre aux mesures de formation et d'insertion sociale, ou de refuser les propositions d'« offres valables d'emploi » peut entraîner la suspension voire l'arrêt définitif du versement de la prestation sociale²⁰. En Catalogne, la suspension de la prestation est toutefois présentée comme un véritable « instrument pédagogique »²¹, qui permettrait de motiver davantage la recherche active d'emploi. A la fois *bonus* pour ceux qui

¹⁸ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

¹⁹ Dans le texte : « *que se cronificaran* ».

²⁰ MISSOC, « Protection sociale : aspects relatifs à la flexicurité et à l'inclusion active », Rapport pour la DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la Commission européenne, juin 2008.

²¹ Dans le texte : « *instrumento pedagogico* »

repreignent un travail et *malus* pour les personnes dont la distance à l'emploi n'apparaît pas suffisamment justifiée, l'incitation financière est choisie et présentée par le département du travail de la Generalitat de Catalogne comme instrument privilégié de *conduite des conduites* vers l'emploi.

1.3 Aux Pays-Bas, rendre le travail payant pour les bénéficiaires de l'assurance chômage comme pour ceux de l'assistance sociale

Aux Pays-Bas, deux dispositifs financiers associés à la protection sociale visent à « rendre le travail payant » ; l'un est un dispositif que l'on pourrait qualifier de « compensation » financière pour les bénéficiaires de l'assurance chômage (WW), l'autre est un système pleinement incitatif pour les allocataires de l'assistance (WWB).

En 2008, une circulaire du ministre des Affaires sociales a défini de manière plus stricte ce que les que les UWV (services de gestion des assurances chômage) devaient entendre par « travail approprié ». Depuis le 1^{er} juillet 2008, les personnes qui ont reçu des allocations chômage pendant un an doivent accepter toute offre de travail, même si le poste requiert un niveau d'éducation inférieur au leur. La durée de l'emploi proposé, pas plus que le niveau de salaire, ne sont des conditions valables de refus. Ce système peut introduire une perte nette de revenus pour les chômeurs bien indemnisés auxquels serait proposé un poste à temps partiel ou très faiblement rémunéré. En effet, aux Pays-Bas, le niveau de l'allocation chômage s'élève à 75% du salaire précédent les deux premiers mois de chômage, 70% après deux mois – dans la limite de 3 445€ par mois²². Le salaire minimum mensuel pour un temps plein s'élevant, lui, à 1335€ par mois²³, si vous devez accepter une offre d'emploi rémunérée au salaire minimum vous pouvez perdre les deux tiers de vos revenus, voire davantage s'il s'agit d'un temps partiel. Pour palier ce manque à gagner, le gouvernement néerlandais a mis en place le 1^{er} janvier 2009 un complément de revenu destiné aux chômeurs reprenant un emploi mal rémunéré. Si le revenu salarial est inférieur à l'ancienne allocation chômage, le « wage supplement scheme » complète le salaire par une allocation différentielle. Ainsi, la reprise d'un emploi n'entraîne pas de perte financière, les ressources du nouveau travailleur étant maintenues *a minima* au niveau de l'ancienne indemnisation. Comme l'affirme le gouvernement hollandais dans son Programme National de Réforme 2008, cette mesure « guarantees that it will be financially advantageous for benefit recipients to accept work. This is in line with the policy principle that work should pay²⁴ ».

Si le *wage supplement scheme* s'inspire bien du principe politique selon lequel le « travail doit payer » – les revenus salariaux étant une nouvelle fois comparés aux ressources « offertes » par la protection sociale – il ne peut toutefois pas être catégorisé comme un mécanisme pleinement incitatif. En effet, les demandeurs d'emploi indemnisés ont l'*obligation* légale d'accepter toute proposition d'emploi à partir d'un an de chômage, quels que soient leur niveau de formation et le salaire précédents ; le « wage supplement scheme » ne vise pas à modifier le comportement des demandeurs d'emploi, mais à *compenser* et à rendre socialement acceptable l'obligation de travail. Une autre mesure – touchant cette fois-ci le régime d'assistance – est plus comparable aux mécanismes d'incitation financière rencontrés en France et en Espagne : le « complément de revenus par le travail ». Un employé des services sociaux de la municipalité d'Utrecht présente ainsi le dispositif:

²² Valeurs pour 2007. Source : OECD. « OECD Indicators, Benefits and Wages ».

²³ Valeurs au 1^{er} juillet 2008. Source : UNEDIC. « Tableau comparatif des régimes d'assurance chômage de 11 Etats membres de l'Union européenne et de la Suisse ».

²⁴ Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010, in the context of the Lisbon Strategy. p. 67.

the homeless people, that's quite a small group of course, but we try to give them the possibility to earn some money. If you go to the station, from here, if you go to the station, maybe you see people in very simple uniform cleaning the street. They are unemployed... homeless people, they can earn a bit of money, so... They like to do that. But to activate them, to pick up the things they can do.

Mis en œuvre par les municipalités – niveau de gouvernement responsable des politiques publiques d'assistance aux Pays-Bas – ces dispositifs s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi, sur une échelle d'« employabilité » et de rapport au marché du travail allant de 1 à 6. Pour les personnes les plus en bas de l'échelle, les services sociaux municipaux disposent d'un budget de réinsertion par le travail, qui leur permet au jour le jour de proposer des *mini jobs* – ou « *substitute jobs* » – pour réaliser des travaux d'intérêt général, nettoyage urbain et vigilance aux passages piétons pour la plupart. Comment les services sociaux tentent-ils de convaincre les allocataires d'occuper ces « mini emplois » ? C'est l'argument financier qui est utilisé :

They have, hum, their money, of course, from the social security. So they have their income. But they can earn some extras. So, if they work for one day, they can make another 25 euros. You know? So they get paid for... just working for one day. Or two days a week, or... But that's extra on their normal social security pay.

D'après le responsable des services sociaux, la journée de travail « à 25€ » débute généralement à 9 heures et se termine à 15 heures, soit 6 heures de travail quotidien. Si 6 heures sont payées 25 euros, le « salaire » horaire de ces mini jobs équivaut à 4,20 euros/heure approximativement. A titre de comparaison, le salaire minimum hollandais était en 2008 de 1335 euros bruts par mois²⁵, soit 266 euros nets par semaine après déduction des cotisations sociales²⁶. Si on le rapporte à la durée hebdomadaire légale du travail aux Pays-Bas – 37 heures –, le salaire minimum légal pouvait être estimé en 2008 à 7,20 euros nets par heure – autour de 8 euros nets en 2010²⁷. On peut en conclure qu'à 4,20 euros par heure, les personnes les plus pauvres réalisent un travail payé à peu près la moitié du salaire horaire minimum hollandais.

4,20€ de l'heure : est-ce un argument efficace pour faire reprendre un emploi ? Oui, d'après le responsable de l'emploi aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht, car « c'est un plus : ils gardent leur allocation sociale. Et ils aiment faire ça parce que... parce qu'ils aiment recevoir ce bonus de 25 euros. Donc c'est un facteur déclenchant, c'est un déclenchement pour eux, oui ». Le gain financier serait un argument pour décider les personnes les plus pauvres et les plus éloignées du marché de l'emploi à travailler : « ils doivent travailler pour avoir cet argent ». Pour le responsable des services sociaux, cet extra ne doit pas être considéré comme un salaire, mais plutôt comme un « cadeau » aux personnes pauvres : « donc, c'est plus une sorte de facteur déclenchant, de dire : 'demain, viens et aide nous. Hé, prends 25 euros, et soit actif un peu, pour une fois'. Donc c'est plus comme un cadeau, disons, que comme un salaire réel ».

Les personnes réalisent des tâches parfois difficiles et fournissent un service à la mairie, pour lequel elles ne reçoivent qu'un très faible revenu. Ce dispositif serait bénéfique la fois pour les personnes pauvres et pour la ville : « On aime faire en sorte que tout le monde soit actif, pour la ville. Ainsi ils... ils peuvent apprendre par eux-mêmes, pour eux-mêmes. Et ils peuvent faire quelque chose de très important pour la ville aussi ». Lorsqu'on demande au

²⁵ Source : Eurostat, statistiques « *earn_mw_cur* ».

²⁶ Sources : Salverda, W., « The Dutch minimum wage. A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs », *AIAS*, Working Paper 09-71, Mars 2009; touteleurope.eu, « Comparatif : le temps de travail dans les Etats membres ».

²⁷ Dans certains secteurs, la convention collective prévoit un salaire minimum plus élevé.

responsable des services sociaux d'Utrecht « quel est l'objectif pour les gens ? », voici comment se structure la réponse :

C'est un début pour faire autre chose que boire, rester tout le temps couché ou assis et ne rien faire. Donc c'est... c'est une première marche vers ... Et s'ils... Ils aiment ça, et ils... S'ils reçoivent cet argent, cet argent *extra*, et bien c'est plutôt agréable. Alors c'est un premier pas, et vous pouvez prendre cette personne et lui dire : « Ok, essaie de faire autre chose. Essaie, essaie, essaie de faire... Essayons de voir si tu peux le faire 5 fois par semaine ». Ou : « essayons 3 fois, et... » Donc, lentement, ils peuvent aller vers un emploi normal. C'est l'objectif, à la fin. Mais c'est toujours mieux s'ils font quelque chose. Nous croyons à... à Utrecht, nous croyons que toutes les personnes qui vivent ici ont des talents. Et que... Nous pensons que c'est important d'utiliser ces talents. Et si c'est seulement pour laver la rue, et bien tu peux laver la rue. Si tu peux, hum, garder des enfants qui jouent dans un parc, et bien ça devrait être possible de faire ce boulot. On peut dire que c'est une manière politique de penser, de regarder vos... administrés Il y a beaucoup de talents, et nous voulons les utiliser pour la ville. Voilà. Et comment tu enclenches ça, comment... comment tu fais pour prendre les gens qui sont habitués à ne rien faire, comment tu peux les sortir de leur fauteuil, et aider à laver la rue.

A Utrecht, les allocataires de l'assistance sociale sont incités par l'octroi d'un « extra » financier à réaliser des travaux d'intérêt général. Malgré la faiblesse de la rémunération horaire – près de 50% plus basse que le salaire minimum –, il vaudrait toujours mieux « travailler que ne rien faire » – ce qui correspond à une vision politique du plein usage nécessaire des ressources disponibles dans une municipalité. La mobilisation des personnes pauvres permettrait à la fois d'apporter à la ville de la main d'œuvre pour réaliser – à bas coût – des travaux d'intérêt collectif ; elle permettrait aussi de réinsérer les personnes les plus éloignées du marché du travail dans une démarche d'emploi, en les faisant se « lever le matin », respecter des horaires, des objectifs et des consignes hiérarchiques. L'« extra » financier serait un premier facteur déclenchant (« trigger ») incitant les individus à travailler. La rémunération des « mini jobs » est toutefois tellement faible que les personnes pauvres travaillent *de facto* pour une rémunération inférieure au revenu minimum légal aux Pays-Bas.

L'activation des politiques sociales est une association plus étroite entre protection sociale et marché du travail²⁸. Considérés comme des calculateurs maximisateurs faisant la comparaison rationnelle des bénéfices et des coûts de l'emploi, les personnes pauvres sont incités par les pouvoirs publics – Etat en France, Communauté Autonome en Espagne, Municipalité aux Pays-Bas – à modifier leur comportement par l'octroi d'une prime financière en cas de retour au travail. Les dispositifs de bonus financiers sont ainsi utilisés dans le secteur des politiques sociales afin d'orienter le comportement des personnes pauvres.

²⁸ Barbier, J.-C., « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe », *Revue française de sociologie*, 43-2, 2002, p.307-332.

II. L'incitation institutionnelle dans le secteur des politiques sociales

L'incitation est conçue comme une technique efficace permettant d'accélérer les retours à l'emploi. Dans le cas du RSA, des « Complements de Insercion Laboral » et des « Substitute Jobs », les bonus financiers sont dirigés vers les bénéficiaires des prestations sociales. Nous allons voir que pour augmenter les taux d'emploi, les allocataires ne sont pas les seules cibles des incitations : les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques d'assistance sont elles aussi incitées financièrement à hâter le retour au travail des personnes pauvres²⁹.

2.1. France : désindexation des dotations aux besoins des Conseils Généraux, soutien financier des sorties vers l'emploi

En France, ce sont les Conseils Généraux qui, depuis la loi de décentralisation du 18 décembre 2003, sont responsables de la mise en œuvre du RMI – puis du RSA. Le 1^{er} janvier 2004, les départements ont été rendus responsables du versement de la prestation : les dépenses liées au RMI – versement des allocations inclus – représentaient un budget total de 5,5 milliards d'euros en 2004 pour les départements³⁰. Ces dépenses sont théoriquement couvertes par des dévolutions financières en provenance de l'État, une partie de la Taxe d'Imposition sur les Produits Pétroliers (TIPP) étant attribuée aux départements pour couvrir le paiement des allocations RMI. Toutefois, malgré la décentralisation des moyens financiers aux Conseils Généraux pour faire face à leur nouvelle responsabilité, ces derniers ont dû dépenser davantage pour assumer la mise en œuvre du RMI : les ressources accordées par l'État aux départements étaient calculées en fonction de frais de fonctionnement centralisés, et prenaient mal en compte les besoins spécifiques d'investissement pour la mise en route du dispositif, ainsi que les moindres gains d'échelle au niveau local par rapport à une organisation centralisée. Si le RMI a coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004, ceux-ci n'ont perçu de l'État qu'un budget de 4,3 milliards, soit 1,2 milliards de charge nette pour les départements – à financer sur le budget propre des Collectivités locales. Avec la prise en charge du versement de l'allocation RMI, la part des dépenses départementales nettes liées au RMI est ainsi passée de 6% en 2003 à 30% en 2004³¹.

Le poids du RMI sur les finances départementales a été aggravé par la conjoncture économique. Avec la dégradation de l'emploi et l'augmentation du nombre de chômeurs arrivant en fin de droit, les dossiers ouverts pour demander le minimum social ont été démultipliés : après une baisse du nombre des RMistes en 2007 et 2008, les demandes de minimum social sont reparties à la hausse en 2009 et 2010. En trois mois – de décembre 2009 à mars 2010 – 9 000 personnes supplémentaires sont devenues allocataires du RMI³². Parce qu'il dépend directement de la conjoncture économique, le coût total du RMI (puis RSA) pour les départements a augmenté fortement depuis 2009 ; dans le même temps, le niveau des transferts financiers de l'État aux Conseils Généraux dépend, lui, d'une estimation préalable des besoins ainsi que de ressources peu élastiques, liées à la perception de la TIPP. Comme le résumaient en 2010 Gilbert et Guengant, « les ressources des départements présentent une

²⁹ Le projet de recherche comparative s'étendant sur la période 2009-2012, nous ne présentons ici que les incitations institutionnelles mises en œuvre en France et aux Pays-Bas – l'étude du terrain espagnol étant encore en cours.

³⁰ DREES, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 », *Etudes et résultats*, n°453, décembre 2005.

³¹ DREES, *op. cit.*, p. 5.

³² Sources : CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche.

forte cyclicité et un adossement peu dynamique aux compétences transférées »³³. Dès 2004, la TIPP ne permettait pas de couvrir les besoins de financement des Départements et le Premier ministre s'était alors engagé à financer le déficit de l'année 2004 au-delà des prescriptions légales en vigueur – pour un montant de 450 Millions d'euros en 2004³⁴. Mais loin d'être simplement temporaire, le déficit entre ressources de la TIPP et besoins de financements s'est révélé structurel, les Départements se retrouvant confrontés à un *effet de ciseau* : hausse du coût de l'aide sociale, rigidité des dotations étatiques. Ainsi en 2008, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation compensatoire du handicap (PCH) ont coûté aux départements plus de 11 milliards d'euros, ce que l'Etat n'a compensé qu'à hauteur de 7,5 milliards³⁵. En 2010, la charge nette supportée par les départements pour faire face aux trois dépenses sociales (RSA, PCH et APA) s'est élevée à 5,3 milliards d'euros ; elle devrait s'élever à 6 milliards en 2011³⁶, au point que 28 départements « ruraux ou urbains, de droite comme de gauche » se sont déclarés en 2010 dans une « situation financière dramatique »³⁷.

Comment faire face à des dépenses en hausse et des ressources budgétaires fixes ? Les Conseils Généraux ont interdiction constitutionnelle de présenter des budgets en déficit – ce qu'a pourtant décidé de faire le Département de Seine Saint Denis en 2010 pour alerter l'Etat et l'opinion publique sur sa situation financière³⁸. Dès septembre 2010, une dizaine de départements ont risqué la cessation de paiement, et mis en garde sur l'impossibilité de verser l'ensemble des allocations RSA pour les derniers mois de l'année³⁹. Une solution temporaire a été de trouver de nouvelles ressources par l'augmentation des impôts locaux – en particulier la taxe foncière sur les propriétés bâties. Comme s'en plaignait dans le journal d'information du Département Pascal Terrasse, Président du Conseil Général de l'Ardèche, « le seul Revenu de Solidarité Active que nous a imposé l'Etat nous oblige à trouver 1,7 millions d'euros, soit l'équivalent de 3 % d'augmentation d'impôt »⁴⁰. Une autre piste a été de dégager des économies sur d'autres secteurs et postes de dépenses – la culture, l'éducation, le sport, les transports⁴¹. Toutefois, ces mesures d'ajustement ne pouvaient qu'être limitées et temporaires : si la contrainte financière a été retardée par la possibilité pour les Conseils Généraux de moduler le taux d'imposition locale et une très faible marge d'endettement, ces solutions ne sont pas durables et arrivent à leur terme. « Le contrôle de la dépense locale par la désindexation des dotations nationales » pourrait ainsi se révéler plus « contraignant » à l'avenir⁴² :

L'annonce, pour les trois prochaines années, d'un gel en valeur des dépenses de l'Etat entraînera la suppression de l'indexation de l'enveloppe normée des concours aux collectivités locales, hors fonds de compensation pour la TVA. La stagnation des dotations freinera la croissance des ressources et probablement des dépenses.

³³ Gilbert, G., Guengant, A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010

³⁴ Rapport d'information n° 316 (2004-2005) de M. Michel MERCIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, 4 mai 2005.

³⁵ Le Parisien, « Budget : les départements menacent de se rebeller », 06.04.2010

³⁶ Source : Site de l'Association des Départements de France, rubrique « Finances et fiscalité locales ».

³⁷ ADF, cité par Garat, Jean-Baptiste, « Budget : les départements sonnent l'alarme », Le Figaro, 07/04/2010.

³⁸ Le Monde, « Le conseil général de Seine-Saint-Denis a voté un budget en déséquilibre », 08.04.10

³⁹ Le Parisien, « Menaces sur le versement du RSA », 23.06.2010.

⁴⁰ Terrasse P., Editorial, « Relief », n° 43, printemps 2010.

⁴¹ Equy L., « Départements: Bartolone défie l'Etat et vote un budget en déséquilibre », Libération, 08/04/2010.

⁴² Gilbert, G., Guengant, A., *op. cit.*

Quel rapport les budgets des Conseils Généraux entretiennent-ils avec la question des incitations financières dans le secteur des politiques sociales ? En désindexant les dotations aux Départements des besoins de financements effectifs de ces derniers, l'Etat a limité les ressources et incité, à long terme, à limiter les dépenses. Or, quelles solutions les Départements peuvent-ils trouver pour circonscrire les dépenses sociales ? Faire diminuer ou réguler le nombre de bénéficiaires du RSA à leur charge pourrait être une solution. La nouveauté apportée par le RSA réside en effet dans une double incitation à accélérer le retour à l'emploi des allocataires du minimum social : un *encouragement légal* et une *incitation financière* à l'endroit des Conseils Généraux. Concernant l'*encouragement légal*, la loi du 1^{er} décembre 2008 sur le RSA demande explicitement aux Conseils Généraux de diriger les allocataires, « de façon prioritaire », vers le marché du travail⁴³. Cette loi fait du retour au travail un objectif explicite du minimum social, l'« encourage[ment] à l'exercice ou [au] retour à une activité professionnelle » étant inscrit dans l'article 1^{er}. A l'inverse, la notion de « droit » exigible auprès de la collectivité disparaît de la loi sur le revenu minimum, alors qu'elle fondait l'article 1^{er} de la loi sur le RMI. Si est laissée au président du Conseil Général la possibilité d'orienter l'allocataire vers un parcours d'insertion sociale, dans ce cas les services sociaux du Conseil Général ont l'obligation légale de réexaminer la situation de l'allocataire tous les six mois ; l'« équipe pluridisciplinaire » du Conseil Général doit alors prendre des mesures pour accélérer le retour vers une « démarche de recherche d'emploi⁴⁴ », les difficultés sociales étant conçues comme ne pouvant faire que « temporairement obstacle » à l'« engagement » des allocataires dans l'emploi⁴⁵.

Financièrement, les Conseils Généraux sont responsables du versement du RSA pour les personnes sans emploi, mais ils sont délestés de cette charge quand les allocataires reprennent un emploi. Cette « incitation financière » n'est pas nouvelle dans la mesure où les Conseils Généraux sont responsables du versement des prestations depuis 2004 : davantage de reprises d'emploi impliquent moins de minima sociaux à verser. L'innovation introduite par le RSA concerne le partage des compétences et des responsabilités financières, à travers la création du « Fonds National des Solidarités Actives » (FNSA). Ce nouveau Fonds, financé par une taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine, est abondé par l'Etat. Il est mis à contribution et soutient voire prend le relais du Conseil Général dès que l'allocataire du RSA reprend un travail ; ce fonds n'est pas mis à contribution dans le cas où la personne pauvre ne reprend pas d'emploi⁴⁶. Si l'allocataire retourne vers un emploi à temps très partiel et très faiblement rémunéré, le Conseil Général ne paie plus que la différence entre le salaire et le revenu minimum garanti de 460€ : le Conseil Général « dépense » moins. Même dans le cas d'un salaire très faible, le fonds FNSA intervient ainsi pour « rendre le travail payant » en ajoutant un complément salarial à la partie d'allocation encore à la charge du Conseil Général. L'Etat, via le FNSA, soutient financièrement le Conseil Général si l'allocataire reprend un emploi mal rémunéré. Le gain financier pour le Département est encore plus fort si l'allocataire reprend un emploi payé au dessus du revenu minimum garanti : dans ce cas, le Conseil Général ne verse plus aucune prestation et c'est le FNSA – donc l'Etat – qui prend à sa charge l'intégralité du complément salarial⁴⁷.

Dans tous les cas, l'Etat incite financièrement les Conseils Généraux à accélérer le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. Le « Fonds National des Solidarités

⁴³ Code de l'action sociale et des familles, article L.262-28.

⁴⁴ C. Act. Soc. Fam., *loc. cit.*

⁴⁵ C. Act. Soc. Fam., art L.262-29.

⁴⁶ Cazalet, A., De Montgolfier, A., « Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011 : Solidarité, insertion et égalité des chances », Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 111, 18 novembre 2010.

⁴⁷ Calculé selon le mode de calcul dégressif – baisse moins que proportionnelle au salaire – présenté en première partie de cet article.

Actives » ne paie les prestations et ne soutient financièrement les Départements que *dans les cas où les allocataires reprennent un travail*. Les services sociaux ainsi que les Présidents des Conseils Généraux ont toujours la liberté et la possibilité théoriques d'orienter les allocataires du RSA vers des parcours sociaux d'insertion ; toutefois, ils sont *légalement encouragés et financièrement intéressés* à accélérer le retour vers l'emploi des bénéficiaires du minimum social. En France, les Conseils Généraux sont ainsi incités *de facto* à encourager la reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA : obligés d'équilibrer leur budget, ils ont des ressources peu élastiques et ne peuvent agir que sur la ventilation et le montant de leurs dépenses – les dépenses sociales, et singulièrement le RSA, représentant la plus grosse charge de leur budget. On peut parler d'une incitation financière institutionnelle qui aboutit *de facto* à la modulation des politiques sociales dans les Départements français.

2.2. *Inciter négativement et positivement les municipalités hollandaises à accélérer le retour à l'emploi : la réforme de 2004*

Aux Pays-Bas, l'incitation des collectivités territoriales chargées de l'implémentation des politiques sociales a été l'objet d'une réforme spécifique, dont les objectifs ont été clairement présentés et débattus à la chambre des députés : la réforme du système de financement des municipalités en 2004 a eu pour visée d'inciter les services sociaux municipaux à diriger le plus de personnes possibles vers le marché du travail. Avant 2004, les municipalités étaient déjà responsables des politiques d'assistance, mais elles recevaient de l'Etat leurs dotations en fonction d'évaluations locales, « rallongées » en fin d'année en cas de besoin ou rétrocédées à l'Etat en cas de surplus. En 2004, le système a complètement changé – comme l'explique une responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW) :

Depuis 2004, c'est un système d'enveloppe budgétaire: chaque gouvernement local reçoit un budget, et sur ce budget ils doivent aider chaque personnes dépendante... dépendant des prestations sociales. Ils ont un système pour les prestations qu'ils doivent verser aux gens, et un budget pour les services de réinsertion. [...] Le gouvernement central divise l'argent entre les gouvernements locaux par le biais d'un « système de distribution objectif ». Cela signifie que chaque gouvernement local reçoit un budget sur la base d'informations... objectives. Donc l'argent dont vous avez besoin pour les prestations sociales et pour les services de réinsertion des bénéficiaires est évalué à partir de mesures objectives⁴⁸.

Les dotations de l'Etat aux municipalités pour mettre en œuvre les politiques d'assistance (WWB) ne dépendent plus d'une évaluation des besoins réalisée par les municipalités elles-mêmes, ni du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale, « parce que ça, ça peut être influencé par le gouvernement local ». Depuis 2004, le ministère des affaires sociales SZW veut déterminer les besoins des collectivités territoriales de manière « objective », en fonction d'un ensemble de critères et de variables socio-économiques caractéristiques de la région :

C'est, par exemple, le nombre d'habitants de la ville, ou le taux d'emploi dans un quartier donné d'une ville [...], le marché de l'emploi et la région. Et c'est aussi bien l'offre que la demande. Donc si vous avez une bonne offre – bonne offre de main d'œuvre – et de la demande dans la zone, vous avez moins de budget.

⁴⁸ Entretien semi-directif, réalisé le 10 décembre 2010 à Den Haag.

Le ministère des affaires sociales estime, en fonction de la situation macro-économique et des caractéristiques sociales d'une zone, les « performances » escomptables sur un marché du travail donné, et distribuent à chaque ville un budget social en fonction de ce qu'elle *devrait être en mesure de faire* sur cette zone en matière de réinsertion sur le marché du travail. Ce changement induit une forte responsabilisation des services sociaux des mairies quant aux coûts et aux résultats de la réinsertion : « si vous avez besoin de davantage que le budget qui vous est alloué, alors vous devez financer sur les ressources propres du gouvernement local ». Comme l'exprime un collègue de la responsable du travail au SZW, « les municipalités ont une incitation financière à améliorer la qualité et l'efficience-coût de leurs services de réintégration dans le travail »⁴⁹. C'est ce qu'on pourrait appeler une « incitation négative » : comme dans le cas du RSA et des Départements français, le budget alloué par l'Etat est fixe et les dépassements sont à la charge de la collectivité locale, ce qui encourage *de facto* à trouver des moyens d'équilibrer, *par le bas*, les recettes et les dépenses. Mais l'incitation aux municipalités est aussi fortement *positive* aux Pays-Bas : si la municipalité a moins dépensé que ce qui a été alloué par le gouvernement central, elle peut garder le surplus, l'intégrer à son budget propre et l'utiliser à son gré.

Qu'elle soit négative ou positive, l'incitation a le même objectif final: réintégrer le « plus grand nombre possibles de bénéficiaires des aides sociales dans le travail ». Le calcul centralisé des besoins financiers locaux – en fonction de critères d'appréciation socio-économiques choisis et mesurés par les services du SZW – ainsi que la responsabilisation des municipalités en ce qui concerne les dépassements ou les surplus éventuellement dégagés, ont pour objectif exprès d'« activer » les collectivités locales et *in fine* d'augmenter les taux de retour à l'emploi :

C'est une sorte de système incitatif, pour être sûr que les gouvernements locaux sont actifs dans la réintégration du plus grand nombre possibles de bénéficiaires des aides sociales dans le travail. C'est une manière de rendre les gouvernements locaux actifs. Par l'incitation financière.

D'après la responsable « Work » au SZW, le gouvernement hollandais considérait que « trop de personnes dépendaient des prestations sociales, et le gouvernement central cherchait un moyen de rendre les gouvernements locaux plus actifs dans... dans ce champ ». Avant 2004 en effet, il n'y aurait pas eu suffisamment

d'incitation pour les gouvernements locaux à s'assurer que les personnes sortent des allocations sociales et commencent à travailler. [...] Et maintenant ils sont financièrement responsables de leurs dépenses. Donc maintenant il y a plus d'incitation à s'assurer que les gouvernements locaux sont actifs dans., hum... la réintégration des personnes. Et qu'ils ne les laissent pas dans les allocations sociales.

L'incitation financière *par le bas* (responsabilisation financière des coûts excédentaires) comme par *le haut* (possibilité de garder les surplus budgétaires) est conçue par le gouvernement hollandais comme une manière d'encourager davantage les municipalités à hâter le retour au travail des bénéficiaires des prestations sociales. Peu importe les modalités choisies par les services sociaux communaux pour organiser cette réintégration – faire appel à des prestataires privés ou réaliser eux-mêmes les services sociaux, de formation et de

⁴⁹ Mail de présentation du « marché de la réintégration », reçu le 30 novembre 2010.

réinsertion⁵⁰. L'important est le résultat : le retour le plus rapide des bénéficiaires des prestations sociales vers le travail.

III. Harmonisation cognitive et instrumentale : ce que nous apprend la comparaison

3.1. Ecart et variations

Que nous apprend la comparaison des réformes des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? Plusieurs différences sont à noter :

- 1) Des temporalités spécifiques, parfois superposées : concernant l'activation des bénéficiaires de minima sociaux, il est difficile de définir de manière univoque « qui », quel Etat membre, a été le premier à mettre en œuvre une politique d'incitation – chaque réforme nationale trouvant des origines dans des héritages sociopolitiques, des sentiers de politiques publiques, des négociations et des enjeux domestiques multiples. Si le RSA, par exemple, a été appliqué pour la première fois sur l'ensemble du territoire français en 2009, la loi sur la généralisation datait, elle, de décembre 2008, l'expérimentation avait débuté en 2007, un rapport au Sénat avait été voté en 2005, et des travaux économétriques modélisant les bénéfices financiers du travail pour les allocataires de minima sociaux avaient déjà été publiés au début des années 2000⁵¹. La question de la temporalité mérite toutefois d'être posée, dans la mesure où les Etats-membres ont pu s'influencer mutuellement : la responsable des « services d'insertion dans le travail » de la Generalitat de Catalunya explique ainsi qu'elle s'est directement inspirée des travaux préparatoires au RSA pour penser l'« ayuda complementaria de inserción laboral » – alors même que le dispositif espagnol a été voté et mis en place avant le dispositif français duquel il s'inspirait ! S'interroger sur les temporalités des réformes exigerait ainsi d'analyser en détail les logiques d'influence, de transfert et d'eupéanisation qui ont pu orienter les réformes des régimes de protection sociale dans les trois Etats-membres⁵².
- 2) Des architectures institutionnelles diversifiées : peut-on comparer le Haut Commissariat aux Solidarités Actives, la Generalitat de Catalunya et la municipalité d'Utrecht ? Comparant la conception et la mise en œuvre des politiques d'incitation des bénéficiaires de minima sociaux, nous avons en effet analysé conjointement trois Etats-membres, et au sein de ces Etats trois niveaux de gouvernement distincts. La raison est simple : dans les trois pays étudiés, la

⁵⁰ Sur l'importance et le développement du marché privé de la réinsertion aux Pays-Bas, voir : Georges, N., « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Documents de travail du CEE*, n°81, février 2007.

⁵¹ Gurgand, M., Margolis, D., « RMI et Revenu du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et statistique*, n°346-47, 2001, p. 103-122 ; L'Horty, Y., Ouvrard, J.-F., « Comment améliorer les gains du retour à l'emploi? », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, 2006.

⁵² Cette question du transfert et de l'eupéanisation des politiques sociales est l'objet d'une communication spécifique au Congrès 2011 de l'AFSP, ST46, sous le titre : « L'Europe et l'emploi : comment penser l'eupéanisation sans la loi ? »

conception et la mise en œuvre des politiques de minima sociaux ne sont pas de la responsabilité des mêmes institutions politiques. En France, si les Conseils Généraux sont chargés de l'accueil, du profilage et de l'orientation des allocataires – ainsi que du versement des prestations depuis 2004 –, ils ne font qu'appliquer des dispositions légales votées par le pouvoir législatif français et ne sont pas responsables des réformes du système d'assistance. En Espagne, la situation est inverse: le gouvernement madrilène n'a pas la compétence en matière de politiques d'assistance, et ce sont les Communautés Autonomes qui décident des mécanismes, des objectifs et des réformes éventuelles des minima sociaux. Si ce qui nous intéresse est de comprendre pourquoi les minima sociaux ont été réformés – quels instruments de politiques publiques ont été privilégiés et dans quelles visées – alors il est significatif d'étudier : en France, les discours politiques nationaux et justifications apportées par des acteurs centralisés (proches notamment du Haut Commissariat aux Solidarités Actives) ; en Espagne, des acteurs politico-administratifs principalement situés au niveau des Communautés Autonomes ; aux Pays-Bas, les deux niveaux (à la fois le ministère des affaires sociales SZW pour la gouvernance du système, et les municipalités pour l'application et les révisions précises des dispositifs). En comparant le Haut Commissariat aux Solidarités Actives et les Conseils Généraux français d'un côté, la Generalitat de Catalunya d'un autre, et enfin le SZW et la municipalité d'Utrecht, nous avons opté pour une *comparaison fonctionnelle* des acteurs *responsables* des réformes et de la mise en œuvre des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

- 3) Enfin, les mécaniques privilégiées : les réformes adoptées dans les trois Etats ne sont pas identiques. En Espagne, c'est une prime forfaitaire de 140€ par mois, d'une durée maximum d'un an, qui a été mis en place par la réforme de 2006. En France, c'est un dispositif complexe de cumul dégressif des revenus salariaux et de l'allocation sociale qui a été pensé par le Haut Commissariat, la sortie du dispositif n'étant pas fixée par une borne temporelle mais par un seuil de revenus : un allocataire peut percevoir le RSA indéfiniment tant que ses revenus salariaux n'ont pas dépassé le seuil d'1,04 SMIC⁵³. Aux Pays-Bas, nous avons étudié à la fois une allocation compensatoire pour les chômeurs reprenant un emploi mal rémunéré (calculée de manière différentielle par rapport aux revenus précédents), et les « mini jobs » pour les personnes pauvres (rémunérés à hauteur de 50% du salaire minimum horaire, mais cumulables avec les prestations d'assistance).

La manière de penser la complémentarité des revenus sociaux et salariaux n'est pas la même dans les trois systèmes étudiés:

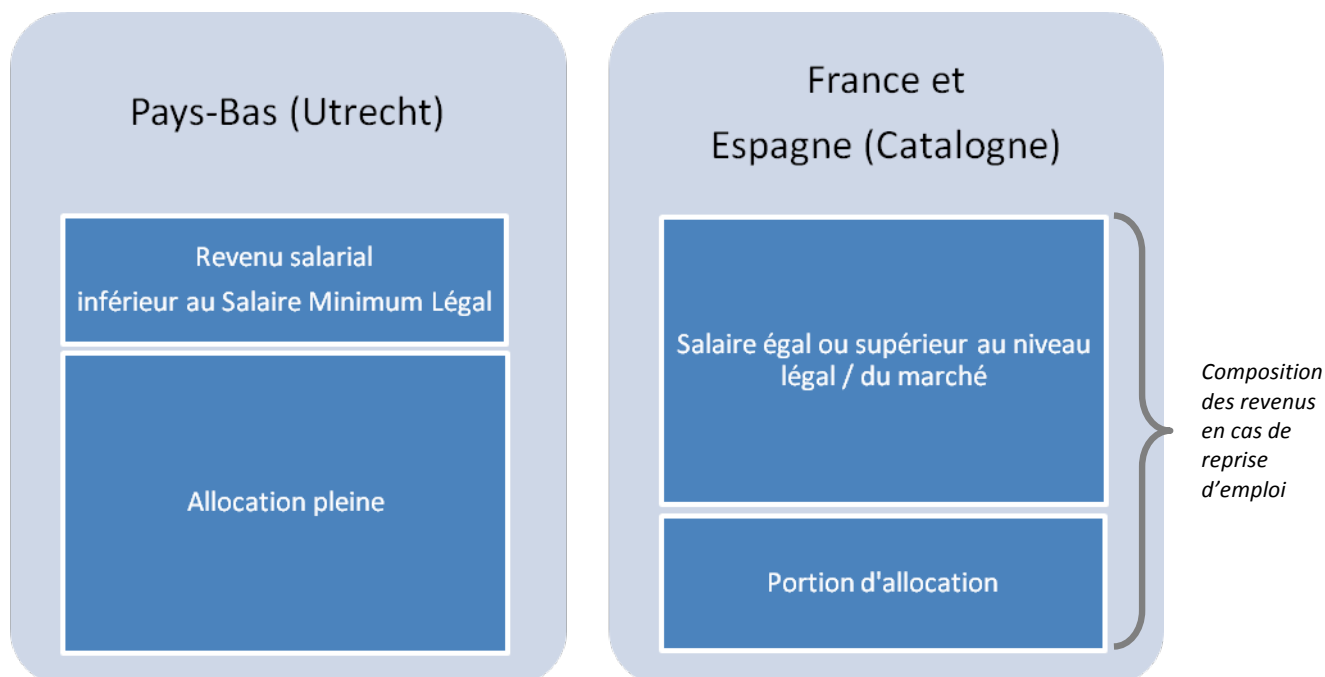
- en France et en Espagne, la prime au travail permet de cumuler un salaire (fixé sur le marché, c'est-à-dire *a minima* au niveau du salaire minimum légal) avec une fraction d'allocation (35% de la Renda Mínima en Catalogne, RSA dégressif en France) ;
- dans le cas des « substitue jobs » hollandais, la complémentarité est inverse : l'allocataire garde le montant plein de l'allocation sociale, mais c'est le salaire qui, lui, sera inférieur au Salaire Minimum Légal.

Dans tous les cas, la personne qui reprend un emploi a un gain financier ; simplement, la composition des revenus est asymétrique: aux Pays-Bas, la

⁵³ Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat », n°25, 2008.

personne pauvre qui reprend un travail touche une part entière d'allocation mais ne gagne qu'une demi-part de salaire ; en France et en Espagne, la personne pauvre qui reprend un travail gagne une part entière de salaire mais ne touche plus qu'une demi-part d'allocation.

Tableau 1 : Composition des revenus des allocataires de minima sociaux reprenant un emploi



Chaque système de politiques publiques a été réformé selon des contraintes, des ressources et des logiques socio-institutionnelles partiellement distincts. Pourtant – et c'est ce point de convergence qui va nous intéresser dans le prochain développement – cette diversité des acteurs, des temporalités et des mécaniques précises adoptées dans les trois Etats ne doit pas masquer un point commun aux réformes étudiées : au-delà des variations, des logiques internes spécifiques et des distances à un hypothétique « idéal-type » d'Etat managérial, les réformes analysées ont toutes cherché à *augmenter les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux*. Pour ce faire, l'instrument incitatif a été privilégié comme manière d'orienter les conduites – à la fois les conduites des allocataires eux-mêmes, mais aussi les pratiques des institutions chargées de la mise en œuvre des politiques sociales. Ce mouvement de réforme caractérise d'après nous un changement de pratique de gouvernementale dans le secteur des politiques sociales – l'*incitation* d'acteurs considérés comme des *calculateurs intéressés* étant l'instrument cardinal d'une nouvelle forme de *gouvernementalité*.

3.2. Le gouvernement économique de la question sociale

Dans le secteur des politiques sociales et de l'emploi, nous pensons qu'il est possible de s'accorder sur le constat d'une persistance des régimes nationaux d'Etat providence⁵⁴ tout en notant « une progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes »⁵⁵. La solution au paradoxe apparent est de comprendre la « convergence » comme un rapprochement des *processus* et des *instruments*, plutôt que comme une hypothétique superposition exacte des *résultats* – pour reprendre la distinction proposée par Börzel et Risse⁵⁶. Ainsi, nous constatons à la fois la polarité persistante des *performances* comparées des marchés du travail – le taux de chômage espagnol étant le plus élevé de l'Union européenne, le taux hollandais le plus bas, et le taux français restant proche de la moyenne européenne en avril 2011⁵⁷ – et une harmonisation *instrumentale* et *cognitive*⁵⁸ à l'œuvre dans le secteur des politiques sociales, autour d'une conception économique néoclassique du marché du travail et de la pauvreté.

Malgré plusieurs enquêtes sociologiques relativisant l'importance des motivations pécuniaires pour expliquer le comportement des allocataires à l'égard du travail⁵⁹, les réformes des régimes de minima sociaux adoptent une approche economiciste de la question de la pauvreté : la pauvreté et le chômage seraient la conséquence de choix individuels dans un système de marché contraint institutionnellement par l'intervention publique⁶⁰. L'individu est supposé reprendre un emploi si les avantages dépassent les coûts, c'est-à-dire si la situation du travailleur est perçue comme plus favorable que celle de l'allocataire d'un minimum social. Le calcul rationnel des coûts et des bénéfices à la (re)prise d'un travail se ferait en comparant :

- a) l'apport financier du travail par rapport à l'apport financier des allocations ;
- b) les coûts directs et indirects générés par le travail par rapport aux coûts du non travail.

Les réformes des régimes de minima sociaux s'appuient sur une analyse économique orthodoxe de l'emploi et du chômage, en ceci qu'elles considèrent que les minima sociaux modifient les comportements des acteurs sur le marché et empêchent la libre fixation des prix et des quantités d'équilibre sur le marché du travail. Pour restaurer l'équilibre du marché, le

⁵⁴ Barbier, J-C., « Workfare, 'flexicrité', réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Communication au 10e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.

⁵⁵ Enos-Attali, S., Jönsson A., Sheppard, E., Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? in Palier, B., Surel Y., *L'Europe en action*. Paris : L'Harmattan, 2007, pp. 313-357.

⁵⁶ Borzel, T., Risse, T., « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and Domestic Change », *European Integration online Paper*, 2000, vol. 4, n° 15.

⁵⁷ 20,7% de chômage en Espagne, 4,2% aux Pays-Bas et 9,4% en France en avril 2011. Source : Eurostat, séries teilm020 .

⁵⁸ Mandin, C., Palier, B., L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales. In : Surel, Y., Lequesne, C., (dir.). *L'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, pp. 255-285.

⁵⁹ Voir notamment : Lhommeau, B., Rioux, L., « Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998 », *Etudes et Résultats*, n°84, 2000 ; Guillemot D., Pétour P., Zajdela H., « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *La Revue Economique*, n°6, 2002 ; Marc, C., « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux », *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008.

⁶⁰ Pour une présentation de la théorie économique orthodoxe du marché du travail, voir : McConnell, C.R., Brue, S.L., MacPherson, D.A., *Contemporary labor economics*, Boston, McGraw-Hill Irwin, 2008.

rôle renouvelé des pouvoirs publics serait de réintroduire des stimuli économiques (intérêts financiers) rétablissant le comportement utilitariste des acteurs. Ces recommandations de réformes ont été adressées aux Etats européens à de multiples reprises par des institutions internationales et communautaires, l'OCDE⁶¹ et la Commission européenne⁶² promouvant depuis plus d'une décennie les incitations au travail (« to make work pay »). La variété des solutions adoptées par les Etats membres pour s'adapter à cette commune exhortation n'est pas contradictoire avec l'idée de convergence, dans la mesure où les solutions nationales restent des déclinaisons d'un même thème « incitatif » ; l'OCDE constatait ainsi en 2006 que

plusieurs modèles de réussite coexistent dont on peut s'inspirer en les adaptant aux circonstances nationales spécifiques et à l'histoire propre à chaque pays. Cependant, cela ne veut pas dire que tout se vaut. Les exemples de réussite présentent certains traits communs, notamment l'importance donnée à la stabilité macroéconomique, les incitations appropriées pour tous les agents du marché du travail et une forte concurrence sur les marchés de produits⁶³.

Si l'OCDE reconnaît la pluralité des « modèles de réussite » et la nécessité d'« adapter » les solutions de politiques publiques aux environnements et systèmes politiques hérités, elle fait de la « stabilité économique », de la « concurrence » et des « incitations » les invariants de sa doctrine dans le champ des politiques sociales et de l'emploi. Or l'« activation » et le développement des incitations ont des conséquences communes sur les différents systèmes de protection sociale. Alors que les Etats-Providence se sont historiquement construits dans un processus de *démarchandisation*⁶⁴, l'activation des politiques sociales sous-tend une *remarchandisation* des systèmes d'Etat-Providence. Dans la mesure où la sortie de la pauvreté est conditionnée par la reprise d'un emploi, les « substitute jobs », le RSA et l'« ayuda complementaria de inserción laboral » renforcent le marché du travail comme mécanisme et objectif prioritaire des politiques sociales. Les minima sociaux *sans reprise d'emploi* sont maintenus volontairement bas – environ la moitié du seuil de pauvreté en France – car si la prestation d'assistance était augmentée, cela « accroît[rait] le nombre des situations dans lesquelles le retour au travail n'est pas rémunérateur »⁶⁵. Si, dès la fin du XIXe siècle, des réformateurs sociaux ont justifié le développement des revenus de transfert par le besoin de socialisation des risques socio-économiques⁶⁶ et par la déconstruction des notions culpabilisatrices de « tare sociale » et d'« oisiveté volontaire »⁶⁷, les « politiques sociales actives » personnalisent de nouveau les causes du chômage et de la misère. Parce qu'ils limitent l'étendue et la générosité des prestations sociales pour les personnes sans emploi, les dispositifs incitatifs responsabilisent les plus pauvres sur les manières de sortir de la pauvreté tout en veillant à ce qu'aucun salut social et économique ne soit durablement envisageable en dehors du marché du travail.

⁶¹ OCDE, « Making work pay », *Employment Outlook*, 1996.

⁶² European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », 2003.

⁶³ Cotis, J.P., Martin, J.P., L., « Editorial – Stimuler l'emploi et les revenus », in OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006, p. 13-14.

⁶⁴ Esping-Andersen, G., *op. cit.*

⁶⁵ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008, p. 3-4.

⁶⁶ Bonvin, J-M., Moachon, E., L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.

⁶⁷ Topalov, C., *Naissance du chômeur*, Paris, Albin Michel, 1994.

Pour les allocataires comme pour les metteurs en œuvre des politiques sociales, l'« incitation » se généralise comme technique de gouvernement des conduites⁶⁸. En utilisant des dispositifs financiers, les réformes appliquent les conseils selon lesquels « pour les gouvernements, les taxes et les allocations sont la manière la plus directe d'affecter les incitations financières au travail des individus [...] »⁶⁹. Postulant et gouvernant l'utilitarisme supposé des acteurs sociaux⁷⁰, les primes et sanctions pécuniaires laissent à chacun la « liberté » de choix, tout en rendant certaines options plus coûteuses que d'autres. Sans prescrire de manière policière ou coercitive les directions à prendre, les incitations font en sorte que les acteurs sociaux « tracent leur trajectoire de façon à ce qu'un certain critère normatif [...] se trouve maximalelement satisfait »⁷¹. Les « politiques sociales actives » orientent ainsi les comportements en plaçant les personnes pauvres devant la fausse alternative du *bonus* et du *malus* financier, devant le faux choix de l'aide ou de la sanction financière. Ce faisant, elles veillent à ce que chacun soit « raisonnable » et s'oriente vers le seul parcours social possible: le retour au travail.

⁶⁸ Foucault, M., *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.

⁶⁹ OCDE, « Making work pay », *op. cit.*, p. 25.

⁷⁰ Dardot, P., Laval, C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

⁷¹ Arnsperger, C., L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 286.

Conclusion

Le gouvernement par l'incitation saisit à la fois les bénéficiaires et les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques sociales. Pour les personnes pauvres, le Revenu de Solidarité Active, l'« Ayuda Complementaria de Inserción Laboral », les « Substitute Jobs » et le « Wage Supplement Scheme » visent à ce que la reprise d'emploi se traduise systématiquement par une hausse des revenus. Les mécanismes de calcul, les « pentes » et les « taux de remplacement » sont certes différents (prime forfaitaire, dégressive, durable ou limitée dans le temps, etc.) mais l'objectif des dispositifs reste le même : rendre le travail payant. La rationalité financière est à la fois conçue comme motivation du comportement des allocataires de minima sociaux et comme variable sur laquelle faire jouer les dispositifs publics. *A l'extérieur des structures et corps administratifs*, c'est bien le comportement des bénéficiaires des politiques sociales qui est modélisé, gouverné et calibré selon les canons de la théorie économique.

A l'intérieur des institutions publiques, ce sont les contraintes budgétaires et les incitations financières qui permettent d'influencer le comportement des acteurs institutionnels et de déléguer sur eux – en premier lieu sur les collectivités territoriales chargées de la mise en œuvre – la responsabilité des choix pesant *in fine* sur les administrés. Dans le cas du RSA, le renforcement légal des obligations et l'incitation financière sont les deux techniques associées pour encourager les services sociaux des Conseils Généraux à orienter de manière prioritaire et accélérée les personnes pauvres vers le marché du travail. Aux Pays-Bas, la réforme de 2004 a eu pour objectif explicite d'inciter les services sociaux des mairies à diriger vers l'emploi davantage de personnes pauvres – les municipalités étant financièrement intéressées à faire baisser le nombre d'allocataires de l'assistance.

La priorité donnée au retour à l'emploi, les simulations économétriques du comportement des bénéficiaires ainsi que la préférence accordée aux outils incitatifs et aux instruments financiers dessinent un nouveau modèle de *conduite des conduites* dans le champ des politiques sociales. Pour les institutions comme pour les personnes pauvres, l'octroi conditionné de ressources financières doit permettre de stimuler et d'orienter les choix et les actes ; certes les préférences de chaque acteur restent subjectives, mais c'est dans la balance des coûts et des bénéfices de chaque décision que les pouvoirs publics interviennent et tentent d'influencer les calculs souverains. Lorsque l'Etat force ainsi les choix rationnels, c'est l'opposition traditionnelle entre les concepts de « contrainte » et de « liberté » qu'il convient de repenser: supposant et stimulant la rationalité financière des acteurs, les pouvoirs publics modifient les variables du choix, imposent des normes de calculs utilitaristes et mettent en œuvre une pratique économique de gouvernement des conduites.

Bibliographie

- Arnsperger, C., L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 279-300.
- Barbier, J.-C., « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe », *Revue française de sociologie*, 43-2, 2002, p.307-332.
- Barbier, J.-C., « Workfare, 'flexicurité', réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Communication au 10e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.
- Bardin, L., *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 2007.
- Bonvin, J.-M., Moachon, E., L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.
- Borzel, T., Risse, T., « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and Domestic Change », *European Integration online Paper*, 2000, vol. 4, n° 15.
- Cazalet, A., De Montgolfier, A., « Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011 : Solidarité, insertion et égalité des chances », Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 111, 18 novembre 2010.
- Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.
- Cotis, J.P., Martin, J.P., L., « Editorial – Stimuler l'emploi et les revenus », in OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006, p. 13-14.
- Dardot, P., Laval, C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.
- DREES, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 », *Etudes et résultats*, n°453, décembre 2005.
- Enos-Attali, S., Jönsson A., Sheppard, E., Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'europanisation ? in Palier, B., Surel Y., *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 313-357.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Erhel, C., Palier, B., « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.
- European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », 2003.
- Foucault, M., *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.
- Gilbert, G., Guengant, A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010.
- Georges, N., « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Documents de travail du CEE*, n°81, février 2007.

- Guillemot D., Pétour P., Zajdela H., « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *La Revue Economique*, n°6, 2002.
- Gurgand, M., Margolis, D., « RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et statistique*, n°346-47, 2001, p. 103-122.
- Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008.
- L'Horty, Y., Ouvrard, J.-F., « Comment améliorer les gains du retour à l'emploi? », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, 2006.
- Lhommeau, B., Rioux, L., « Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998 », *Etudes et Résultats*, n°84, 2000.
- Mandin, C., Palier, B., L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales. In : Surel, Y., Lequesne, C., (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 255-285.
- Marc, C., « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux », *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008.
- McConnell, C.R., Brue, S.L., MacPherson, D.A., *Contemporary labor economics*, Boston, McGraw-Hill Irwin, 2008.
- MISSOC, « Protection sociale : aspects relatifs à la flexicurité et à l'inclusion active », Rapport pour la DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la Commission européenne, juin 2008.
- Morel, S., « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », Barbier, J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris: PUF, 1998, p. 219-234.
- Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- OCDE, « Making work pay », *Employment Outlook*, 1996.
- Paugam, S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : PUF, 2005, 286 p.
- Salverda, W., « The Dutch minimum wage. A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs », *ALIAS*, Working Paper 09-71, Mars 2009.
- Topalov, C., *Naissance du chômeur*, Paris, Albin Michel, 1994.