

LIBRES COURS
POLITIQUE

Gouverner par les incitations

LES NOUVELLES POLITIQUES SOCIALES
EN EUROPE

M. Arrignon

PUG

Mehdi Arrignon

Gouverner par les incitations

Les nouvelles politiques
sociales en Europe

Presses universitaires de Grenoble

DANS LA MÊME COLLECTION

Libres cours POLITIQUE

A. François, R. Magni-Berton, *Que pensent les penseurs ? Les opinions des universitaires et scientifiques français*, 2015

Y. Deloye, O. Ihl, A. Joignant (dir.), *Gouverner par la science : perspectives comparées*, 2013

G. Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 2013

M. Hollard, G. Saez (dir.), *Politique, science et action publique. La référence à Pierre Mendès France et les débats actuels*, 2010

C. Bidégaray, S. Cadiou et C. Pina, *L'élu local aujourd'hui*, 2009

M. Chauchat, *Vers un développement citoyen. Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, 2006

J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, 2005

Introduction

Après une phase d'expérimentation, le revenu de solidarité active (RSA) a été généralisé le 1^{er} juin 2009. Permettant de cumuler salaire et prestation sociale, la réforme visait à accélérer le retour au travail des personnes touchant le revenu minimum en France. Quelques années plus tôt, en Espagne, la Catalogne avait elle aussi réformé son principal dispositif d'assistance. Les personnes pauvres de retour à l'emploi pourraient désormais garder une petite partie de leur allocation en plus de leur salaire. À plusieurs centaines de kilomètres de là, aux Pays-Bas, la loi sur les minima sociaux a été réformée en 2004 et remplacée par un système dit d'« assistance et de travail » ; il s'agissait, là encore, d'« amener plus d'allocataires vers le travail », d'après le ministère néerlandais des Affaires sociales¹.

5

Ces réformes sociales apparemment très semblables poursuivaient-elles les mêmes objectifs, s'attaquaient-elles aux mêmes problèmes, adoptaient-elles des approches identiques ? Pourquoi des réformateurs de pays différents, qui appartenaient à des institutions distinctes et qui étaient confrontés à des taux de pauvreté et de chômage sans commune mesure, ont-ils tous mis en œuvre des réformes majeures de leurs systèmes de protection sociale dans les années 2000 ? Comment expliquer la simultanéité des changements : la concomitance des réformes sociales n'est-elle qu'une coïncidence ou répond-elle à des pressions au changement similaires en Europe ?

À ces questions sur les changements contemporains de la protection sociale, le livre apportera des réponses progressives. Nous montrerons que ces politiques actives – puisqu'elles sont appelées ainsi par les acteurs politiques et académiques² – sont effectivement comparables en de nombreux points, et que le rapprochement des manières de faire des politiques sociales peut être imputable à des dynamiques spécifiquement communautaires. Mais avant

1. SZW, 2008, p. 6.

2. Simonnet, 2014 ; Martin, 2000.

d'entrer dans les détails, il faut s'accorder sur l'objet que l'on étudie : nous nous intéressons à des réformes sociales dites « actives », telles qu'elles ont été menées depuis la fin des années 1990 dans plusieurs pays d'Europe. Or, qu'est-ce qu'une politique sociale « active » ? Des économistes voient dans les stratégies d'activation des réformes visant à rendre les politiques sociales plus favorables à l'emploi³. Sociologues et politistes débattent des conséquences : les politiques actives impliquent-elles partout une réduction des aides sociales et un retrait généralisé de l'État social, ou bien les implications varient-elles selon les histoires et les styles nationaux de politiques publiques⁴ ? Définir ce qu'est une politique sociale « active », définir l'activation, pourrait être en soi un projet de recherche : nous expliquerons dans le premier chapitre pourquoi il a été si difficile jusqu'alors de trouver un consensus académique sur ce que le phénomène recouvre, et dans quelle mesure cet ouvrage peut apporter des éléments de définition sur les nouvelles politiques sociales mises en place depuis quinze ans. L'activation des politiques sociales recouvre à la fois des objectifs, des instruments et des manières spécifiques de penser le comportement des personnes pauvres. Comme nous le montrerons tout au long du livre, les dispositifs de minima sociaux sont de moins en moins conçus comme des politiques sociales, et de plus en plus comme des politiques économiques – ce qui en modifie radicalement les visées, les principes et les outils.

Pourquoi les réformes sociales actives sont-elles si intéressantes à étudier ? Premièrement parce qu'on va découvrir que ces réformes ont été expérimentées de manière similaire dans des pays pourtant très différents. Deuxièmement parce qu'elles ont des conséquences majeures sur les systèmes de protection sociale – emportant des changements historiques pour les États-providence européens. Si les stratégies d'activation sont un objet d'étude central, enfin, c'est parce qu'elles font le lien entre tous les niveaux de gouvernement – des collectivités chargées de la mise en œuvre jusqu'aux institutions européennes qui encouragent à « passer de mesures passives à des mesures actives⁵ ». Comment imputer les responsabilités dans un système complexe de gouvernement ? Les politiques mises en œuvre dans les conseils généraux français, dans les communautés espagnoles et dans les municipalités néerlandaises ont-elles quelque chose à voir avec la manière

3. L'Horty, 2006

4. Barbier, 2003 ; Serrano Pascual, 2004.

5. Lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 15 décembre 1997.

dont les institutions européennes pensent les politiques sociales? D'où vient cette solution de politique publique qu'est l'activation de la protection sociale? Pourquoi se généralise-t-elle, et pourquoi maintenant?

Nous organiserons notre démonstration en cinq temps. Dans le premier chapitre, nous rappellerons que si l'Espagne est aujourd'hui pointée du doigt pour ses mauvais résultats en matière d'emploi, il y a seulement dix ans le pays faisait encore figure de modèle pour ses voisins. Au milieu des années 2000, les institutions européennes félicitaient l'Espagne pour ses résultats exceptionnels en matière de création d'emploi; à l'inverse, les Pays-Bas et l'Allemagne recueillaient les plus piètres résultats, et ils étaient sommés de s'inspirer du bon élève espagnol. Comment les pays du centre de l'Europe sont-ils devenus en si peu de temps des modèles européens alors que le système espagnol subissait un revers historique? Comment comprendre que dans un espace économique ouvert, les marchés du travail diffèrent toujours autant d'un pays à l'autre? L'objectif de ce premier chapitre est de présenter les situations sociales comparées afin de mesurer la diversité des problèmes d'emploi et des situations sociales en Europe. Car parler d'emploi et de lutte contre la pauvreté ce n'est pas raconter la même histoire en France, en Espagne ou aux Pays-Bas.

S'ils ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes socio-économiques, la plupart des pays européens ont mis en œuvre des politiques sociales plus actives dans les années 2000. Mais que recouvrent vraiment ces stratégies? L'objectif du deuxième chapitre est de s'interroger sur les politiques sociales qui ont pour objectif de concilier l'incitation au retour à l'emploi et la lutte contre la pauvreté. La comparaison de trois États permet de constater que des primes incitatives se généralisent, sous la forme d'allocations cumulables avec un faible salaire. Mais quelles logiques et quelles justifications ont présidé à la mise en place des réformes dans chacun des pays? Dans quelle mesure peut-on parler d'un nouveau référentiel⁶ de la protection sociale?

Dans le troisième chapitre, nous nous interrogerons plus précisément sur les causes des réformes: qu'est-ce qui peut expliquer l'empressement des responsables politiques à accélérer l'activation des systèmes sociaux? Ce chapitre permettra de repousser des idées reçues souvent mises en avant pour expliquer les réformes: la crise des finances publiques aurait imposé de limiter les budgets sociaux dans tous les États; le coût du travail serait un problème généralisé qui expliquerait que des politiques semblables soient

6. Muller, 2005.

adoptées dans tous les pays européens ; le soutien de l'opinion publique envers la protection sociale et les systèmes d'assistance s'éroderait de plus en plus ; enfin, les chômeurs n'auraient pas assez d'intérêt à reprendre un emploi, et il faudrait les y inciter davantage. Ce chapitre permet de dialoguer avec ces hypothèses et de les repousser une à une. Mais si ces explications traditionnelles ne fonctionnent pas, comment comprendre le changement des politiques publiques ?

Ce sont des phénomènes d'eupéanisation qui ont amené les réformateurs nationaux à penser « nécessaire » et à accélérer le processus d'activation de leurs politiques sociales : voilà la thèse de cet ouvrage, et c'est ce que nous montrerons dans le quatrième chapitre. On reviendra d'abord sur la Stratégie européenne pour l'emploi et les recommandations adressées aux différents États membres de l'Union européenne depuis la fin des années 1990. Le chapitre permettra ainsi de s'interroger sur le « modèle » européen de protection sociale et de constater que les changements observés en France et dans les autres pays sont congruents avec les préconisations de la Commission européenne depuis une quinzaine d'années. Nous ne nous intéressons pas aux intentions historiques des responsables politiques qui ont soutenu et fait avancer la construction européenne ; nous n'étudions pas les *causes* de l'intégration européenne, nous en étudions le contenu et les *effets* contemporains⁷. Nous ne prenons donc pas part au débat consistant à savoir dans quelle mesure les acteurs politiques ayant soutenu l'intégration plus poussée de l'Union européenne l'auraient fait par conviction, par stratégie, par nécessité ou simple effet d'engrenage. Il ne s'agira pas de revenir sur les causes de l'intégration européenne – de savoir si les États membres ont fait passer « par le haut » des contraintes impopulaires ou si les institutions de l'Union européenne se sont autonomisées au point d'imposer des politiques de plus en plus distinctes du programme initial de l'intégration. En nous intéressant au fait communautaire à la fin des années 1990 et dans les années 2000, nous analyserons dans cet ouvrage les politiques menées dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi – en étudiant les contenus, les normes d'action et les effets. Nous étudierons la construction européenne comme un fait – et tenterons d'évaluer si le processus d'eupéanisation peut être considéré comme partie prenante de certains changements des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas. S'il faut s'interroger sur les processus par lesquels des instruments communautaires ont pu influencer

7. Pour une présentation des principaux débats théoriques concernant les causes de l'intégration européenne, se reporter à Saurugger, 2010.

des politiques de l'emploi, c'est que la proximité entre les demandes communautaires et les réformes nationales est troublante : les réformes françaises, néerlandaises et catalanes d'« activation » semblent en effet appliquer à la lettre des recommandations communautaires. La construction européenne serait-elle à l'origine des réformes ? L'intuition est intéressante mais elle n'est pas si simple à démontrer : en effet, comment des institutions européennes auraient-elles pu influencer d'une quelconque manière les États européens en matière sociale, alors que la compétence sur ces thématiques reste jalousement gardée par les États eux-mêmes ?

Le dernier chapitre replacera les changements observés dans un temps historique plus long. Les politiques actives constituent en effet une véritable rupture dans l'histoire sociale européenne. Après une première phase historique de construction des États-providence comme garantie sociale et comme réponse économique aux défaillances du marché, les politiques actives *remarchandisent* aujourd'hui la protection sociale – lorsqu'elles pensent les dispositifs d'assistance sur le modèle de l'offre et de la demande ; lorsqu'elles conditionnent les prestations de dernier recours au retour des allocataires sur le marché de l'emploi ; lorsqu'elles ré-individualisent les causes de la pauvreté en pensant les chômeurs comme responsables d'un choix. En considérant les individus comme des calculateurs rationnels, les politiques sociales actives modélisent les comportements, stimulent et tentent d'orienter les choix individuels par le biais des incitations. Plus favorable au marché, ce nouveau mode de gouvernement n'implique pourtant pas l'affaiblissement ni le désengagement de la puissance publique à l'égard des affaires économiques et sociales. Comme nous le verrons finalement, les nouveaux États sociaux sont tout aussi interventionnistes que les anciens, mais ils sont repensés dans des objectifs et selon des modèles de plus en plus tirés du secteur économique.

Trois pays, trois approches de la pauvreté et du chômage

Pourquoi avoir choisi de comparer la France, l'Espagne et les Pays-Bas ? La comparaison permet de mesurer des régularités par l'étude répétée de phénomènes sociaux⁸. Comparer, que ce soit dans le temps ou dans l'espace, est en effet la seule manière de démontrer des causalités dans les domaines scientifiques où l'expérimentation est impossible :

« Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause d'un autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents ou absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons témoignent que l'un dépend de l'autre⁹. »

11

Une fois admis le constat selon lequel la comparaison est le procédé de recherche privilégié sinon unique dans les sciences sociales, deux questions pratiques se posent : comment le faire, et quels cas choisir ?

France, Espagne, Pays-Bas : différents « mondes » de la protection sociale

Nous avons choisi d'étudier le cas de la France, de l'Espagne et des Pays-Bas parce qu'ils permettaient une comparaison de type « *Most Different Systems Design*¹⁰ ». Cette stratégie de recherche vise à répondre à une question simple : qu'est-ce qui reste comparable dans des contextes différents ? Si l'on veut

8. Seiler, 2011.

9. Durkheim, 2007b.

10. Przeworski, Teune, 1970 ; Anckar, 2008.

savoir ce que les nouvelles politiques sociales adoptées en Europe peuvent avoir comme caractéristiques transversales, alors autant prendre des cas *a priori* très polarisés : les traits communs n'en ressortiront que davantage. Comme nous allons le voir, la situation des trois pays était très différente en matière d'approche traditionnelle à l'égard de la pauvreté d'abord, d'organisation du système de protection sociale ensuite, et surtout d'intensité des problèmes sociaux : au moment où nous avons débuté l'enquête en 2009, les Pays-Bas connaissaient le taux de chômage le plus faible de toute l'Europe, l'Espagne le chômage le plus élevé, et la France se situait proche de la moyenne européenne. Le choix de ces situations était donc justifié par une stratégie de type « *Most Different Systems Design* ».

Concernant les systèmes de protection sociale, la France, l'Espagne et les Pays-Bas ont été historiquement rattachés à des modèles d'État-providence différents. Les premières recherches comparatives sur les systèmes d'État-providence datent des années 1960. Dans le contexte de l'après-guerre, Marshall (1973), Rimliger (1971) et Titmuss (1974) constatent le développement et l'extension progressive des droits sociaux et des programmes de protection sociale dans les pays occidentaux. Plus tard, les chocs pétroliers des années 1970 provoquent un changement brutal du contexte financier et économique : Castles (1982), Korpi (1983) et Skocpol (1985) étudient alors les manières dont les systèmes sociaux tentent de maintenir et de faire évoluer les protections face aux crises. Héritiers de ces choix, les systèmes d'État-providence en place dans les années 1990 pourraient être classés en trois « mondes » d'après la typologie d'Esping-Andersen (1990) : le monde corporatiste-conservateur, le monde sociodémocrate et le monde libéral. Selon quel critère peut-on faire cette distinction ? C'est la prise de distance de l'État par rapport au marché (ce qu'Esping-Andersen appelle la démarchandisation) qui permet de comprendre dans quelle mesure les systèmes de protection sociale permettent aux individus de vivre sans dépendre totalement du marché du travail. Le modèle libéral, le plus marchand des trois, ne couvrirait que les plus démunis ; le modèle corporatiste apporterait une protection aux travailleurs et à leur famille en fonction du revenu et des cotisations payées ; le modèle social-démocrate étendrait la couverture sociale à tous les citoyens. Les institutions qui apportent l'aide diffèrent dans les trois systèmes : dans les pays libéraux, le marché est l'institution principale qui permet de procurer les revenus d'activité, mais aussi la plupart des services sociaux ; dans le modèle conservateur, la famille est l'instance autour de laquelle s'organise la solidarité sociale ; enfin, l'État est l'institution de référence dans les modèles sociodémocrates. Selon cette typologie classique, Esping-Andersen rapproche les Pays-Bas du modèle social-démocrate,

l'Espagne et la France du modèle corporatiste-conservateur. Dans les formulations adoptées par Scharpf et Schmidt (2000) d'un côté, par Palier (2002) de l'autre, l'expression « régime chrétien-démocrate » est parfois préférée à celle de « modèle conservateur », mais la typologie reste proche de celle d'Esping-Andersen.

Souhaitant tester la validité empirique de cette typologie, Saint-Arnaud et Bernard (2003) ont proposé de comparer une trentaine d'indicateurs liés à l'organisation et aux effets de la protection sociale – par exemple la part de la richesse nationale consacrée aux dépenses sociales ou le niveau de syndicalisation dans chaque pays. Grâce à leur analyse statistique, Saint-Arnaud et Bernard classent l'Espagne dans un premier groupe de pays (avec l'Italie, la Grèce et le Portugal), la France se rapproche du type II (avec la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche), et les Pays-Bas seraient dans une situation intermédiaire entre le type II et le type III (ce dernier groupe regroupant la Suède, la Norvège et le Danemark)¹¹. Les trois pays que nous avons choisis pour l'étude comparative appartiendraient donc à des modèles différents de protection sociale, si l'on se réfère au ciblage des politiques sociales, à leur objectif ou aux modes de financement privilégiés¹².

Des approches typiques à l'égard de la pauvreté

L'hétérogénéité de nos trois terrains d'enquête se retrouve dans d'autres travaux sur les politiques sociales. Paugam (2005) a proposé une classification des États européens en fonction de leur approche traditionnelle à l'égard de la pauvreté. Dans chaque pays, la manière d'appréhender la pauvreté dépendrait à la fois du fonctionnement du marché de l'emploi, des liens sociaux et du fonctionnement de l'État. La combinaison de ces caractéristiques permet à Paugam d'établir trois modèles : la pauvreté disqualifiante, la pauvreté intégrée et la pauvreté marginale. La pauvreté disqualifiante caractériserait plutôt la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Dans ces États, la pauvreté toucherait une part croissante de la population qui était jusque-là intégrée au marché de l'emploi, ce qui se traduirait par une crainte généralisée de basculer dans l'exclusion. La France est le pays de notre corpus

11. Le type IV recoupe le modèle « libéral » proposé par Esping-Andersen et regroupe le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et l'Irlande.

12. L'intégration des cas nationaux dans les modèles types d'État-providence a suscité des discussions universitaires nombreuses dans les années 1990. Voir, en particulier : Théret, 1997 ; Esping-Andersen, 1996.

qui correspond le plus à ce type. Dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Portugal, Italie), la pauvreté est moins stigmatisée parce qu'elle est conçue comme la conséquence d'un problème socio-économique général. La pauvreté est certes très développée, mais les solidarités familiales garantissent la persistance des liens sociaux et limiteraient l'exclusion (pauvreté dite « intégrée », selon Paugam). Enfin, la pauvreté marginale regroupe des pays dans lesquels les pauvres sont moins nombreux et considérés comme souffrant de problèmes sociaux spécifiques. Les personnes pauvres sont stigmatisées mais elles bénéficient d'une politique de requalification et d'accompagnements plus intensifs que dans les autres pays. Les États scandinaves sont les idéaux types d'une approche en termes de pauvreté marginale ; ce sont les Pays-Bas qui adoptent le plus ce type d'approche parmi les pays de notre corpus.

En termes de niveau de protection, les situations sont effectivement polarisées dans nos trois États : en 2005, la prestation d'assistance aux Pays-Bas s'élevait à 62 % du salaire moyen, contre 40 % en France et 30 % en Espagne¹³. Par-delà les différentes typologies, le plus important dans notre comparaison est de noter que les trois États sont rattachés à des modèles distincts : par la générosité de ses prestations et l'universalité des aides – notamment l'ancienneté du dispositif de minimum social néerlandais¹⁴ –, le système social des Pays-Bas s'oppose à celui de l'Espagne, où la couverture de base universelle a longtemps été inexistante¹⁵, où le système de protection sociale n'est pas encore stabilisé¹⁶ et où il reste peu généreux en comparaison internationale¹⁷. La France, l'Espagne et les Pays-Bas ont des traditions différentes de politiques publiques en matière de chômage et d'indemnisation de l'inactivité, que l'on prenne pour critère les structures traditionnelles et institutionnelles de prise en charge de la pauvreté, le niveau des allocations ou les conditions d'accès aux prestations. Outre le système traditionnel de prise en charge de la pauvreté, les trois pays connaissent surtout les résultats les plus polarisés en matière de chômage et d'emploi.

13. Données OCDE. La donnée pour l'Espagne est une moyenne sur l'ensemble du territoire, sachant que les prestations d'assistance sont de la responsabilité des communautés autonomes et que les niveaux peuvent varier légèrement d'une communauté à l'autre. Voir, à ce sujet, Laparra, 2004.

14. Le *Bijstand* a été créé en 1963.

15. Ce sont les communautés autonomes qui ont pris l'initiative de créer des dispositifs de soutien minimal au revenu dans les années 1990.

16. Navarro, 2006.

17. Martín Castro, 2012.

Chômage et emploi : le patchwork européen

L'intérêt d'une comparaison portant sur la France, l'Espagne et les Pays-Bas est d'englober les pays présentant la palette la plus variée des taux de chômage en Europe. Un retour en arrière historique est utile ici, bien qu'il soit ironique et, en un sens, cruel : dans sa synthèse sur l'emploi en Europe en 2006¹⁸, la Commission européenne félicitait l'Espagne pour ses excellents résultats en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté ; à l'inverse, les Pays-Bas étaient désignés comme le pays ayant enregistré – avec l'Allemagne – les plus piètres résultats dans la première moitié des années 2000. Depuis lors, et en deux ans seulement, la situation s'est retournée. L'Espagne est l'un des pays les plus durement touchés par la crise économique : la situation du marché du travail s'y est dégradée dès 2007. Même s'ils ont eux aussi subi la crise économique, les marchés du travail français et néerlandais ont mieux résisté au changement de conjoncture. Revenons donc brièvement sur l'histoire du chômage sur le continent afin de se défaire d'une vision trop actuelle des « bons » et « mauvais » élèves de l'Europe, et de rappeler l'évolution des systèmes dont nous parlons.

Encadré 1

15

Des taux de chômage harmonisés

Dans les « taux de chômage harmonisés » calculés par l'OCDE, les chômeurs sont les individus en âge de travailler mais sans travail, disponibles sur le marché du travail, et qui ont accompli des démarches spécifiques pour trouver un emploi. Le « taux de chômage harmonisé » est mesuré en pourcentage du nombre de personnes au chômage dans la population active – c'est-à-dire le nombre total de personnes en emploi ou en recherchant activement un. Les taux de chômage pour les pays membres de l'Union européenne sont calculés par Eurostat et repris par l'OCDE. En septembre 2000, Eurostat a adopté une nouvelle définition du chômage ; les explications et détails du mode de calcul actuel sont disponibles sur le site Internet d'Eurostat (ec.europa.eu/eurostat).

18. Commission européenne, 2006b, p. 6.

Le choix statistique est un choix doublement politique – par ses effets et par ses principes de classement. Le fait de prendre pour unité de mesure les deux ou les quatre dernières semaines, par exemple, d'inclure ou d'exclure ceux qui n'ont pas accompli suffisamment de démarches au sein du service public de l'emploi (les « radiés »), voire de simplement choisir une catégorie d'âge plutôt qu'une autre (en âge de travailler jusqu'à 60 ans, jusqu'à 64 ans ou davantage ?) va faire enfler ou au contraire dégrossir mécaniquement le taux de chômage. Outre les effets politiques que cela induit sur la présentation du phénomène social, le choix statistique révèle aussi des conceptions différentes du problème économique : pour être considéré comme chômeur, il faut être activement à la recherche d'un emploi et être immédiatement disponible. Or une personne travaillant seulement quelques heures par mois ne sera pas comptabilisée par l'OCDE – alors qu'elle peut l'être par Pôle emploi sous certaines conditions. À l'inverse, une personne qui n'est pas inscrite au service public de l'emploi mais qui recherche par ses propres moyens (par des démarches spontanées auprès d'employeurs ou d'agences d'intérim, par la réponse directe à des annonces d'emploi...) ne sera pas considérée comme entrant dans la définition de Pôle emploi – alors qu'elle le sera dans celle de l'OCDE. Si les chiffres de l'OCDE et d'Eurostat sont donc fondés sur des définitions partielles – et toujours discutables – du chômage, ils permettent toutefois par leur tentative d'harmonisation de favoriser la comparaison des tendances entre pays et dans le temps.

Depuis 1984, les Pays-Bas sont le pays qui a toujours connu le plus faible taux de chômage parmi nos trois terrains d'étude. Malgré une conjoncture négative au début des années 2000, le taux de chômage y est resté globalement stabilisé sous la barre des 5 % depuis 1997 – malgré une légère hausse depuis 2013, jusqu'à un niveau encore envié par ses voisins de 7 % en 2015. L'Espagne, elle, a connu plusieurs phases dans l'évolution du marché du travail. Si le chômage était très élevé à son entrée dans l'Union européenne et jusqu'en 1994 (pic de 19,5 % atteint cette année-là), il a ensuite amorcé une baisse prononcée pendant plus d'une décennie, pour se rapprocher du taux moyen en Europe au début des années 2000 (8 %). Mais la crise de 2007 a impacté de manière forte et rapide le marché de l'emploi ibérique, qui a retrouvé en quelques mois son niveau du milieu des années 1990, passant de 8 % à 18 % en seulement deux ans, entre 2007 et 2009. En France, enfin, le taux de chômage se situe autour des 10 % depuis les années 1980. Si la conjoncture a impacté le marché du travail à trois reprises en particulier (au début des années 1980, au début des années 1990 et à la fin des années 2000), les variations

sont incomparables avec celles constatées en Espagne. La plus forte hausse du taux de chômage français – plus 3,2 points entre 1990 à 1994 – a été étalée sur quatre ans¹⁹. À l'amélioration constatée entre 1997 et 2001 en France a succédé une période de relative stabilité du taux de chômage – puis une forte dégradation avec la crise économique et financière à partir de 2009.

Les données disponibles pour le mois de décembre 2009 montrent une exacerbation des tendances observées à la toute fin de la décennie 2000. La dégradation de l'emploi s'accélère pour l'ensemble des pays, mais avec une acuité particulière en Espagne. Le pays ayant subi la plus forte hausse du taux de chômage au cours de la crise économique de 2008-2009 est bien celui-ci, avec un dépassement de la barre des 20 % dès l'année 2010. Aujourd'hui, et malgré une dégradation identique à l'aune de la crise, la situation des trois pays reste fortement polarisée : au deuxième trimestre 2014, d'après Eurostat, l'Espagne connaissait un taux de chômage de 25 %, la France de 10 % et les Pays-Bas de 7 %. Comment expliquer ces performances polarisées, et notamment l'effet distinct de la crise dans les trois États ?

Les effets de la crise

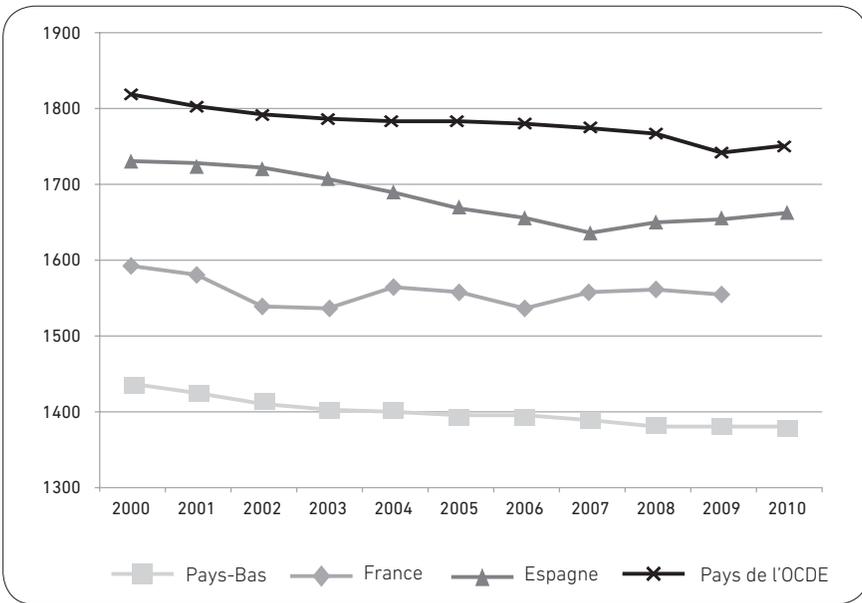
Les explications typiques pour expliquer la résistance plus ou moins forte des économies européennes à la crise récente sont la dépendance variable des économies aux échanges ou aux activités cycliques (notamment bâtiment et tourisme), le degré d'exposition des banques aux crédits toxiques, le fonctionnement des systèmes de prise en charge des chômeurs et le caractère plus ou moins souple du droit du travail – avec l'encouragement au chômage partiel dans certains pays (en Allemagne notamment) ou au contraire un usage facilité du licenciement depuis la crise (en Espagne surtout). Mais même dans les zones les plus préservées, la crise n'a pas épargné l'emploi : en France, qui est l'un des pays d'Europe où la dégradation économique a été la plus lente, le taux de chômage est passé de 7,8 % à 10,3 % entre 2008 et 2012 ; en Allemagne, le rebond récent de l'activité compense les effets d'une crise qui a été particulièrement violente à ses débuts (le PIB ayant chuté lourdement de – 5,1 % en 2009) et qui a impacté rapidement le chômage (de 3,4 % à 7,5 % de chômage entre 2008 et 2010). La crise économique a également eu des conséquences sociales de grande ampleur : entre 2008 et 2012, 3 millions de personnes supplémentaires se sont retrouvées en situation de pauvreté

19. À titre d'exemple, on peut citer le taux de chômage espagnol qui a subi, lui, une hausse de 6,5 points sur la même période (1990-1994). Source : OCDE.

dans l'Union européenne, ce qui a porté le taux de pauvreté à 17,1 % de la population totale en Europe (Union européenne à 27 membres).

La question du temps de travail est au cœur de débats politiques en France et au-delà : faut-il faciliter le recours aux heures supplémentaires et relancer, ce faisant, l'activité? Faut-il au contraire partager le travail disponible – et réduire le temps de travail des personnes en activité? Comparer les situations en Europe permet de nourrir le débat et de se demander si les pays où l'on travaille le plus sont également ceux où le taux de chômage est le plus faible; la situation des Pays-Bas est intéressante à cet égard (voir figure ci-dessous).

Figure 1. Évolution du nombre moyen d'heures travaillées par an et par travailleur.

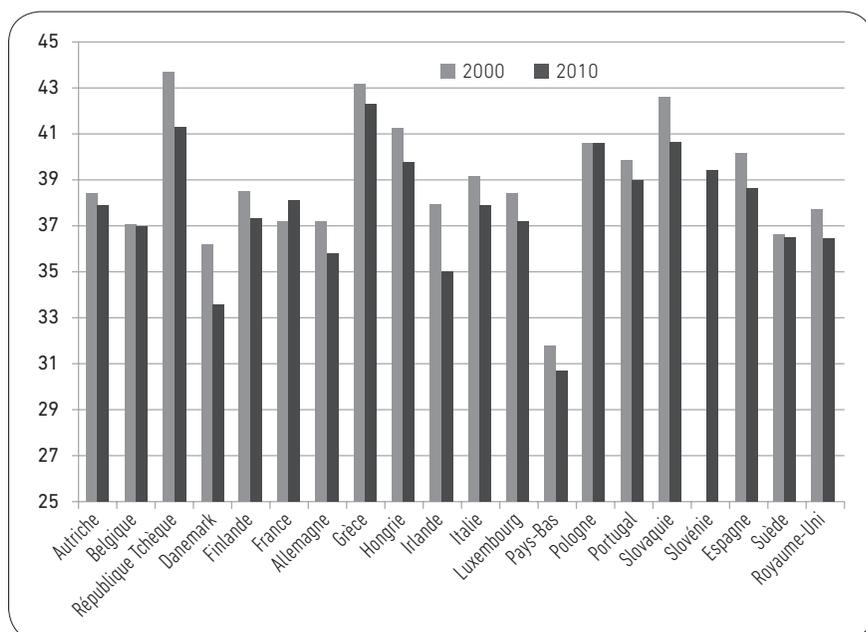


Source : OCDE, séries LFS.

Ce n'est pas dans les pays où l'on travaille le plus que le chômage est le plus faible. Calculée en nombre d'heures travaillées en moyenne par chaque actif occupé, la durée du travail est la plus basse aux Pays-Bas – pays qui a également le plus faible taux de chômage. Si l'on raisonne de manière dynamique, le nombre moyen d'heures travaillées a encore baissé aux Pays-Bas au cours des années 2000. Agréant des situations d'emplois très diverses – temps pleins ou temps partiels, travailleurs saisonniers ou sur l'année, etc. –, cette statistique permet de représenter graphiquement le partage du travail au niveau national : aux Pays-Bas, toutes situations d'emploi et toutes périodes

d'inactivité confondues (week-end, vacances, etc.), chaque personne en emploi travaille moins longtemps qu'un travailleur français ou qu'un travailleur espagnol. L'OCDE rappelle que la disparité des données rend délicate la comparaison des heures travaillées annuellement ; l'organisme est alors plus confiant quant à la comparabilité du nombre d'heures travaillées par semaine – ce que nous pouvons observer grâce au tableau ci-dessous.

Figure 2. Nombre d'heures travaillées, en moyenne, par semaine et dans l'emploi principal.



Source : OCDE, séries LFS.

Exprimée en nombre d'heures travaillées par semaine et par personne en emploi, la statistique sur la durée moyenne du travail confirme l'analyse précédente : un travailleur néerlandais travaille moins qu'un travailleur espagnol ou qu'un travailleur français. Les Pays-Bas sont même le pays d'Europe où le nombre d'heures travaillées par semaine est le plus bas : la durée de travail moyenne y était de 30,6 heures en 2010, alors qu'elle dépassait les 38 heures en France et en Espagne, les 40 heures en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie ou en Grèce. Si l'on élargit l'échelle géographique, les Pays-Bas sont d'ailleurs le pays où l'on travaille le moins de tous les pays de l'OCDE : face aux 30,6 heures des Pays-Bas, on travaillait 36 heures en moyenne par semaine en Australie, 43 heures au Mexique,

46 heures en Corée et près de 50 heures en Turquie²⁰. Le système d'emploi néerlandais est un modèle de partage du travail, caractérisé à la fois par une faible durée du temps de travail et par un faible taux de chômage.

Des taux de pauvreté polarisés

Au-delà du travail proprement dit, comment comparer les situations sociales en Europe, en particulier les niveaux de pauvreté? Assez logiquement, étant donné le partage du travail et l'étendue de la protection sociale néerlandaise, les Pays-Bas sont l'un des pays d'Europe où le taux de pauvreté est le plus faible (10,1 % en 2011)²¹. À l'opposé, en Espagne, le taux de pauvreté est le double de celui mesuré aux Pays-Bas : à 60 % du revenu médian, ce sont plus de 22 % des Espagnols qui vivent sous le seuil de pauvreté. Avec la Grèce, l'Espagne est le pays où la pauvreté est la plus développée en Europe. La France se situe en dessous de la moyenne européenne avec 14,1 % de personnes pauvres – contre une estimation de 16,9 % en Europe –, soit une nouvelle fois une position intermédiaire dans le groupe de pays que nous étudions. Il faut noter que ces écarts entre taux de pauvreté sont le résultat des performances nuancées des marchés de l'emploi, mais ils sont aussi liés aux politiques sociales mises en œuvre : ces données sont des taux de risque de pauvreté après transferts sociaux – donc après que le système de protection a redistribué les revenus. Cette statistique synthétise donc ce que l'on a pu constater jusqu'alors : des trois États pris en considération, le marché du travail espagnol semble le plus instable et le moins protecteur, et le système de l'emploi néerlandais serait le plus inclusif. Après avoir présenté ces statistiques sur le chômage, il faut comprendre comment les systèmes publics de prise en charge du chômage et de la pauvreté sont conçus dans chaque pays.

20

Des traditions de politiques publiques différentes

Non seulement le système économique fonctionne différemment en France, en Espagne et aux Pays-Bas, mais les organismes publics de lutte contre le chômage et la pauvreté ont des approches institutionnelles et des manières de faire très spécifiques dans chaque État.

20. Source : OCDE, séries LFS, «Durée moyenne hebdomadaire habituelle du travail». Données disponibles sur : <http://stats.oecd.org/>

21. Source : Eurostat, série de données «ilc_li02». Données disponibles en ligne sur : <http://ec.europa.eu/eurostat>

Pays-Bas : une protection toujours généreuse ?

En dépit de réformes récentes, le système d'assurance chômage néerlandais reste bien plus généreux que dans d'autres pays²². Le montant des allocations de chômage dépend du dernier salaire perçu et de la durée hors emploi : les deux premiers mois de chômage donnent droit à une allocation correspondant à 75 % du dernier salaire ; les mois suivants, le montant est fixé à 70 % de l'ancien salaire²³. Une réforme en 2005 a limité la durée de perception à 38 mois, alors qu'elle pouvait auparavant aller jusqu'à cinq ans²⁴. Pour les chômeurs de longue durée aux Pays-Bas, c'est *de facto* le système d'invalidité qui joue en dernier recours un rôle important dans la prise en charge des personnes sans emploi²⁵. Créé en 1967 pour assurer des ressources aux personnes dans l'incapacité de travailler, le régime a accueilli très rapidement un grand nombre de personnes : les travailleurs devenant moins adaptés à l'emploi, du fait de l'évolution technologique ou de mutations du marché du travail, pouvaient intégrer ce régime. Plus favorable que l'assurance chômage (80 % du dernier salaire jusqu'à la retraite), le régime d'invalidité a largement servi à absorber les crises de l'emploi aux Pays-Bas jusque dans les années quatre-vingt-dix²⁶. Un régime d'assistance, enfin, le *Bijstand*, est destiné aux personnes sans emploi ou sans ressources de plus de 18 ans. Créé en 1963, financé par l'impôt, il devait assurer aux ménages pauvres un niveau de vie convenable, étalonné sur le salaire minimum. Mais le système de revenu minimum a été fortement réformé en 2004 par une loi sur le travail et l'assistance, le *Work and Social Assistance Act*²⁷. C'est cette réforme du revenu minimum néerlandais – et ses principes dits « d'activation²⁸ » – que nous étudierons plus en détail dans la suite de l'ouvrage.

La situation du marché de l'emploi néerlandais à la fin de la décennie 2000 paraît encore enviable pour les décideurs politiques des pays voisins. Le taux de chômage y est le plus faible d'Europe et, depuis vingt ans, les taux

22. Sur la générosité du système de compensation du chômage aux Pays-Bas jusqu'au début des années 2000 – générosité relative, évaluée en comparaison internationale –, voir Becker, 2000.

23. SZW, 2010.

24. Wierink, 2014.

25. Van Oorschot, Boos, 2001.

26. Wierink, 1999.

27. En néerlandais : *Wet Werk en Bijstand* (WWB).

28. Blommesteijn, Mallee, 2009, p. 8.

d'inclusion sociale sont parmi les plus élevés – seulement concurrencés par la Norvège depuis le milieu des années 2000²⁹. Ces résultats ont conduit les chercheurs à s'interroger sur les raisons profondes de ce qu'on appelle parfois le « miracle polder³⁰ ». À la fin des années 1990, De Beer et Luttikhuisen (1998) écrivaient : « le “miracle” est d'autant plus remarquable qu'il y a à peine dix ou quinze ans, le modèle néerlandais était tenu pour l'exemple même de la faillite ». Si le taux de chômage du pays s'est en effet stabilisé en dessous des 5 % depuis 1996, ces bons résultats font suite à des décennies 1970 et 1980 difficiles dans un premier temps. Il est intéressant d'y revenir pour démystifier le modèle : entre 1970 et 1976, le taux de chômage des Pays-Bas était devenu un problème majeur, en passant de 1 % à 6,2 % de la population. Après une courte période de stabilisation entre 1977 et 1980, il a presque atteint les 10 % au milieu des années 1980³¹. Comment expliquer l'amélioration depuis lors ? Plusieurs facteurs ont soutenu la croissance des emplois dans les années 1980 et 1990 aux Pays-Bas³². La réduction du temps de travail est le premier élément : entre 1970 et 1995, la durée moyenne du travail est passée de 43 heures à 37 heures par semaine dans le pays, ce qui a pu favoriser la création d'emplois. La baisse du temps de travail a été acceptée et signée par le patronat et les syndicats dans les accords de Wassenaar de 1982. La réduction du temps de travail devait permettre de partager davantage le volume de travail ; elle a permis à la fois de diminuer le taux de chômage, mais aussi d'insérer des groupes autrefois écartés de l'activité – telles les femmes, qui étaient jusqu'alors largement éloignées de l'emploi et qui comptèrent parmi les principales entrées sur le marché du travail dans les années suivant les accords de Wassenaar³³. Les nouvelles embauchées furent souvent recrutées à temps partiel : en 1985, 19,5 % des contrats de travail néerlandais étaient à temps partiel ; le taux est monté à 26 % en 1987, à 30 % en 1998 et à plus de 36 % en 2008³⁴. Les Pays-Bas ont donc peu de chômeurs mais un grand nombre de salariés qui travaillent

29. Depuis 2004, la Norvège a un taux de chômage très légèrement inférieur à celui des Pays-Bas : 4,3 % contre 4,6 % en 2004 ; 2,5 % contre 3,2 % en 2007. Si l'on élargit la focale à l'échelle du monde, dans les années 2000 seule la Corée du Sud a connu des taux aussi bas que ceux des Pays-Bas. Source : OCDE.

30. Visser, Hemerijck, 1998.

31. Source : OCDE.

32. De Beer, Luttikhuisen, 1998, p. 113.

33. Visser, 2000.

34. Source : OCDE.

peu : la proportion des temps partiels est de plus du double de ce qu'elle est dans le reste de l'Europe – la moyenne européenne se situant en 2008 à 16,7 %³⁵.

Le système d'accompagnement personnalisé a sans doute lui aussi favorisé le placement rapide des demandeurs d'emploi sur le marché du travail³⁶. On sait que le taux de chômage officiel ne reflète qu'imparfaitement la réalité : d'après De Beer et Luttikhuizen, « le nombre des personnes recevant des indemnités de chômage est deux fois supérieur au chiffre des chômeurs inscrits³⁷ ». Ne sont notamment pas comptabilisés comme chômeurs aux Pays-Bas les demandeurs d'emploi inscrits en formation, les personnes de plus de 57 ans et les invalides³⁸. Le système de protection spécifique pour les invalides se substitue de fait à l'assurance chômage – ce qui tend à diminuer artificiellement les chiffres officiels du chômage. Toutefois ce débat sur les chiffres officiels n'est pas spécifique aux Pays-Bas et il ne doit pas conduire au relativisme ou au fatalisme : partout en Europe, les premières catégories du taux de chômage n'incluent que les personnes immédiatement disponibles et ayant travaillé un volume horaire faible. Si l'on intégrait le halo autour du chômage en France et en Espagne, les statistiques seraient aussi relevées³⁹ – et dépasseraient encore largement celles des Pays-Bas.

Concernant les dynamiques politiques et les principales réformes, trois moments importants doivent être notés. Le système d'invalidité a été réformé en 2006. La voie choisie a été de responsabiliser les entreprises quant à la gestion de leurs ressources humaines : c'est ce qu'a mis en place la « loi sur le travail et le revenu en fonction de la capacité de travail » (WIA). Dans les années 1990, les entreprises utilisaient massivement le système de protection de l'invalidité pour se séparer de leurs salariés les plus âgés⁴⁰. Aujourd'hui, les entreprises peuvent toujours inciter les salariés à se faire porter invalides, mais elles sont soumises à une contribution financière pour le paiement des prestations de leurs anciens travailleurs.

Le régime d'assurance chômage a lui aussi été révisé, limitant la générosité des prestations et la durée de perception. En quinze ans, le changement a

35. Europe à 19 membres dans les statistiques de l'OCDE.

36. Georges *et al.*, 2009.

37. De Beer, Luttikhuizen, 1998, p. 117.

38. Van Oorschot, Boos, 2001.

39. Demazière, 2013.

40. Bovenberg, 2000.

été radical, et la durée maximale de perception est même passée de cinq ans à deux ans avec la toute récente « loi emploi et sécurité » de mai 2014⁴¹. La justification du ministère est connue : « Une protection des revenus trop peu activante, *via* l'indemnisation du chômage, réduit la stimulation à chercher activement un nouvel emploi⁴². » Nous y reviendrons.

Au-delà de l'invalidité et de l'assurance chômage, enfin, c'est le système d'assistance qui a été révisé. La méfiance à l'égard de la protection sociale avait en effet touché le régime d'aide aux plus pauvres dès le milieu des années 2000. En 2004, le *Work and Social Assistance Act* (WWB) avait ainsi remplacé l'ancien dispositif d'assistance par un nouveau système dit d'« assistance et de travail ». Le changement visait explicitement à favoriser les sorties de ce régime d'aide sociale (« *promote outflow from social assistance*⁴³ »). Les municipalités, chargées du paiement des allocations d'assistance et du suivi des allocataires, furent encouragées, dans ce cadre, à mettre en œuvre des programmes dits de « *Work First* », par lesquels les allocataires reprenant un travail gardent leur allocation et touchent un bonus financier⁴⁴. D'après un employé des services sociaux expérimentant ce dispositif, l'incitation financière serait un bon « enclencheur⁴⁵ » pour encourager les allocataires de l'assistance à se tourner vers le marché de l'emploi. Mais l'argument financier est-il vraiment le problème ? Pourquoi avoir monté ce type de dispositif ? Surtout, peut-on comparer ce type de réforme sociale « active » à d'autres politiques menées ailleurs en Europe – et notamment à ce qui a été fait avec le RSA en France, ou avec des prestations « actives » en Espagne ? C'est ce que nous étudierons plus précisément dans les parties suivantes du livre ; mais avant cela, intéressons-nous spécifiquement au cas de l'Espagne.

Espagne : un marché du travail de plus en plus flexible

En Espagne ce sont les « communautés autonomes » qui ont des compétences étendues en matière de gestion du chômage et de lutte contre la pauvreté. Depuis 1997, la plupart des communautés autonomes sont directement responsables de la gestion des agences pour l'emploi (ressources,

41. Wierink, 2014.

42. Ministerie van Sociale Zaken, *Wetsvoorstel Werk en Zekerheid. Memorie van Toelichting*, 2013, cité dans Wierink, 2014.

43. SZW, 2008, p. 7.

44. Blommesteijn *et al.*, 2012.

45. Entretien n° 26. La liste des entretiens est fournie en annexe.

Table des matières

Introduction	5
<u>Chapitre 1</u>	
Trois pays, trois approches de la pauvreté et du chômage	11
France, Espagne, Pays-Bas : différents « mondes » de la protection sociale	11
Des approches typiques à l'égard de la pauvreté.....	13
Chômage et emploi : le patchwork européen.....	15
Les effets de la crise.....	17
Des taux de pauvreté polarisés.....	20
Des traditions de politiques publiques différentes.....	20
Pays-Bas : une protection toujours généreuse?.....	21
Espagne : un marché du travail de plus en plus flexible	24
La lutte contre le chômage en France : une priorité depuis près de quarante ans	28
Conclusion : quand les politiques s'activent.....	32
<u>Chapitre 2</u>	
Pourquoi changer les politiques sociales ?	35
Croiser l'étude du RSA, de la RMI et du WWB	36
Les logiques des réformateurs.....	40
L'assisté : une figure stylisée et mythifiée	41
Ceux qui parlent des pauvres : présentations et représentations.....	45
Un modèle de raisonnement en quatre étapes	46
Mais de qui parle-t-on?.....	47
Les instruments du gouvernement social.....	50
Obligations, contrôles, sanctions : des systèmes toujours coercitifs	50
Incitations positives, incitations négatives	54
Des références économiques.....	55
L'intégration des références économiques dans le secteur social	57

Des chômeurs encore plus pauvres?	58
Baisser le montant des prestations? Des recommandations assumées	59
Les objectifs économiques des nouvelles politiques sociales	61
Améliorer le marché de l'emploi.....	65
S'attaquer aux «structures» du chômage	66
« Quel est l'objectif pour les gens ? » Finalité sociale de l'activation.....	68
Des justifications néo-hygiénistes et paternalistes	69
Droits et devoirs : la dialectique de la contrepartie	73
Conclusion	76

Chapitre 3

Quatre idées reçues sur le travail et l'inactivité

Les enjeux budgétaires au cœur des réformes?	80
Le « problème » du coût du travail : une hypothèse peu convaincante	85
Des circonstances politiques particulières ?	90
Des politiques de droite ou de gauche?	91
La critique de l'assistance par-delà l'opinion publique	93
La valeur travail est-elle en voie de disparition ?	98
Les motivations à l'égard du travail.....	100
L'apport de la sociologie pour éclairer les motivations du retour au travail	102
Les désincitations: un problème marginal mais grandissant?.....	104
Conclusion	107

Chapitre 4

Vers quel modèle européen de protection sociale ?.....

Stratégie européenne pour l'emploi et politiques d'activation	110
Les recommandations européennes : de quoi parle-t-on ?	112
La clarté des textes européens	116
Affiner l'hypothèse européenne, une nécessité.....	120
Qu'est-ce que l'europeanisation ? Problèmes théoriques et empiriques	121
Genèse des politiques sociales européennes : les traités longtemps peu diserts sur le chômage et la pauvreté.....	123
Gouvernance européenne : quatre mécanismes efficaces	127
L'europeanisation des acteurs	128
La modification des contraintes et des ressources dans le jeu politique interne...	131
Le transfert de politiques publiques.....	133
L'incitation budgétaire	137
Réussite politique, échec social : un bilan de la Stratégie européenne pour l'emploi	139
Unis dans la diversité?	139

Des résultats économiques et sociaux en deçà des attentes	141
Des politiques qui atténuent ou qui aggravent la crise?	144
Conclusion	145
Chapitre 5	
Vers un nouveau monde de l'État social	147
L'activation : une réactualisation des approches libérales traditionnelles?	147
Sources philosophiques des réformes actives :	
un retour aux débats de Speenhamland	148
Le chômage durable et involontaire : un argument longtemps opposé aux libéraux.....	150
Technologie du risque et assurance collective	151
Protection sociale et démarchandisation.....	153
Entre individualisme et moralisme	155
L'individu désocialisé.....	155
Postures compréhensives et violence symbolique.....	157
Un rationalisme paternaliste.....	158
Le néolibéralisme n'est pas un laisser-faire	159
Par le marché, pour le marché	160
L'intérêt économique pour le social	164
Une nouvelle pratique de gouvernement.....	166
Construire la rationalité des citoyens.....	167
Apprendre à bien se conduire <i>ou</i> l'incorporation des nouvelles règles de gouvernement	169
Contraindre par l'incitation	174
Conclusion	175
Conclusion de l'ouvrage	177
Des politiques sociales/économiques	178
Idées fausses et vrais motifs de l'harmonisation en Europe.....	180
Annexe	
Liste des acteurs interrogés pour l'enquête	185
France	185
Haut-Commissariat aux solidarités actives	185
Administration centrale	185
Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP).....	186
Agence nouvelle des Solidarités actives (ANSA)	186
Sénat.....	186

Conseil d'État	186
Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE)	186
Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)	186
Collectivités territoriales.....	186
Service public de l'emploi - Pôle emploi	187
Personnalités qualifiées.....	187
Pays-Bas	187
Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW).....	187
Service public central de l'emploi (UWV).....	187
Service public local pour l'emploi (UWV Werkbedrijf)	187
Services sociaux municipaux	188
Fédération des agences de travail temporaire (ABU).....	188
Syndicat FNV	188
Personnalités qualifiées.....	188
Espagne	188
Ministère du Travail (MTIN).....	188
Parlement national.....	189
Generalitat de Catalunya - Département de l'Emploi	189
Generalitat de Catalunya - Département de l'Économie	189
Generalitat de Catalunya - Département des Affaires sociales.....	189
Institutions européennes	190
Commission européenne - DG Emploi et Affaires sociales.....	190
Conseil de l'Union européenne - Représentations permanentes auprès de l'Union européenne	190
Parlement européen	191
Bibliographie	193