



HAL
open science

Contribution à l'analyse juridique de l'individualisation des droits sociaux. Étude de droit de la sécurité sociale.

Laure Camaji

► To cite this version:

Laure Camaji. Contribution à l'analyse juridique de l'individualisation des droits sociaux. Étude de droit de la sécurité sociale.. Droit. Université paris-saclay, 2022. tel-03852258

HAL Id: tel-03852258

<https://hal.science/tel-03852258v1>

Submitted on 14 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Contribution à l'analyse juridique de
l'individualisation des droits sociaux
Étude de droit de la sécurité sociale

Mémoire en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches
présenté et soutenu publiquement à la faculté Jean Monnet – Paris-Saclay

le 29 juin 2022

par

Laure CAMAJI

Jury

Mme Hélène AUBRY

Professeure à l'Université Paris-Saclay – *Garante*

Mme Anne-Sophie GINON

Professeure à l'Université Côte d'Azur – *Rapporteur*

M. Robert LAFORE

Professeur émérite à l'Université de Bordeaux

M. Jean-Philippe LHERNOULD

Professeur à l'Université de Poitiers – *Rapporteur*

M. Pascal LOKIEC

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – *Rapporteur*

Mme Judith ROCHFELD

Professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

L'Université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Ce mémoire d'habilitation à diriger des recherches représente une étape dans mon parcours d'universitaire. Sa composition doit tout aux multiples échanges et aux découvertes que m'ont permis de faire de nombreuses personnes.

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement la professeure Hélène Aubry, garante de cette HDR. Ses conseils et son soutien tout au long de la préparation de ce travail ont été extrêmement précieux. Je lui suis reconnaissante de m'avoir permis d'avancer dans ce projet, depuis ses débuts jusqu'à la soutenance. J'adresse aussi mes plus profonds remerciements aux professeures Anne-Sophie Ginon et Judith Rochfeld ainsi qu'aux professeurs Robert Lafore, Jean-Philippe Lhernould et Pascal Lokiec, qui ont accepté de participer à ce jury. Les propositions de recherche développées dans ce mémoire doivent beaucoup à leurs travaux.

J'ai eu la chance de découvrir le droit social dans un espace universitaire d'une qualité exceptionnelle. Des années après, les manières de penser le droit que j'ai rencontrées au contact du professeur Antoine Lyon-Caen, qui a dirigé ma thèse de doctorat, ainsi que des professeurs Georges Borenfreund, Philippe Langlois, Marie-Armelle Souriac et Isabelle Vacarie, au sein de l'IRERP, continuent de m'ouvrir des chemins. Je tiens à leur exprimer toute ma gratitude.

Mes domaines de recherche actuels résultent essentiellement d'opportunités qui m'ont été données. Je voudrais saluer la mémoire du professeur François Gaudu qui m'a proposé, au début de l'année 2010, d'intervenir à l'AFDT sur le thème des réformes du chômage. Depuis lors, le champ du non-emploi n'a cessé de me passionner. L'intérêt a grandi au fil des rencontres avec de nombreuses personnes qui, je l'espère, se reconnaîtront : militant·es syndicaux et associatifs, avocat·es, membres de l'IDHES. D'autres impulsions ont été tout autant décisives. Je remercie infiniment les professeures Diane Roman et Stéphanie Hennette-Vauchez de m'avoir intégrée aux programmes de recherche qu'elles ont dirigés. Les droits sociaux fondamentaux et la perspective de genre constituent aujourd'hui des repères importants dans mon travail. Je remercie aussi très sincèrement la professeure Marion Del Sol pour son invitation à rejoindre le projet de recherches dédié au numérique dans le droit de la protection sociale. Cet axe de recherche, appelé à devenir central dans mes travaux, trouve son origine dans les discussions passionnantes et amicales avec mes collègues co-organisatrices des journées d'études, que ce mémoire me donne l'occasion de remercier. J'adresse aussi tous mes remerciements au professeur Emmanuel Dockès, pour avoir démontré qu'une « alternative » était possible à travers cette formidable aventure du GR-PACT, à Eri Kasagi, pour nos riches échanges à propos de la sécurité sociale en France et au Japon ainsi qu'à Sandrine Maillard, avec laquelle il est si plaisant d'échanger et de collaborer.

Enfin et surtout, merci à Boris, qui crée chaque jour ce qui est essentiel à ma vie.

Liste des principales abréviations

Les acronymes écrits en lettres minuscules se prononcent de manière liée

AAH	Allocation aux adultes handicapés
Adde	Ajouter
AGIRC	Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
AJDA	<i>Actualité juridique, droit administratif</i>
al.	Alinéa
AME	Aide médicale d'Etat
Apa	Allocation personnalisée autonomie
APL	Allocation personnalisée logement
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARRCO	Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés
art.	Article
Aspa	Allocation de solidarité aux personnes âgées
Ass. plen.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Bull. civ.	Bulletin civil
C. ass.	Code des assurances
C. civ.	Code civil
C. mut.	Code de la mutualité
C. trav.	Code du travail
CA	Cour d'appel
Caf	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale
CE	Conseil d'Etat
CE, Ass.	Conseil d'Etat, Assemblée du contentieux
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Cf.	Voir
Chron.	Chronique
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
coll.	Collection
comp.	Comparer
cons.	Considérant d'une décision du Conseil constitutionnel
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRDF	<i>Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux</i>
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
D.	<i>Recueil Dalloz</i>
D.	Décret
DC	Décision constitutionnelle
dir.	Sous la direction de
Dr. ouvr.	<i>Droit ouvrier</i>
Dr. Soc.	<i>Droit social</i>

éd.	Edition
Fasc.	Fascicule
Gaz. Pal.	<i>La Gazette du Palais</i>
Ibid.	Au même endroit
infra	Plus bas dans le texte
Jcl.	<i>Juris-Classeur</i>
JCP éd. E.	<i>Semaine juridique édition entreprise et affaires</i>
JCP éd. G.	<i>Semaine juridique édition générale</i>
JCP éd. S.	<i>Semaine juridique édition sociale</i>
JO	Journal officiel des lois et décrets de la République française
L.	Loi
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
loc. cit.	Publication précitée
LPA	<i>Les petites affiches</i>
n°	numéro
not.	Notamment
obs.	Observations
op. cit.	Ouvrage précité
PCH	Prestation de compensation du handicap
P.U.	Presses universitaires
Préc.	Précité
Puma	Protection maladie universelle
R.	Réglement
RDP	<i>Revue du droit public</i>
RDSS	<i>Revue de droit sanitaire et social</i>
RDT	<i>Revue de droit du Travail</i>
Rec. Lebon	<i>Recueil Lebon</i>
rééd.	réédition
Rev. int. trav.	<i>Revue internationale du travail</i>
RFAS	<i>Revue française des affaires sociales</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>
RISS	<i>Revue internationale de sécurité sociale</i>
RJS	<i>Revue de jurisprudence sociale</i>
RMI	Revenu minimum d'insertion
RPSF	<i>Revue des politiques sociales et familiales</i>
RSA	Revenu de solidarité active
RTDCiv.	<i>Revue trimestrielle de droit civil</i>
RTDSS	<i>Revue trimestrielle de droit sanitaire et social</i>
s.	Et suivant(e)s
spéc.	Spécialement
supra	Plus haut dans le texte
TASS	Tribunal des affaires de sécurité sociale
TPS	<i>Travail et protection sociale</i>
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Sommaire

Introduction

Première partie – L’individualisation des droits sociaux dans les sciences sociales

Chapitre 1. Mises en ordre des constats d’individualisation dans la protection sociale par les sciences sociales

Chapitre 2. Approches juridiques des phénomènes d’individualisation dans la protection sociale

Chapitre 3. Contribution : l’individualisation des droits sociaux, une dynamique du droit de la sécurité sociale

Seconde partie – L’individualisation des droits sociaux du point de vue du droit de la sécurité sociale

Chapitre 1. Le droit du non-emploi, un champ du droit de la sécurité sociale restructuré par l’individualisation des droits sociaux

Chapitre 2. Le droit du service public, une dimension du droit de la sécurité sociale concernée par l’individualisation des droits sociaux

Chapitre 3. Droits fondamentaux et droit de la sécurité sociale : des évolutions en ligne avec l’individualisation des droits sociaux ?

Chapitre 4. Perspectives de recherche. Droits sociaux et technologies numériques

Conclusion

Bibliographie

Table des matières

Introduction

Ce mémoire d'HDR entend présenter mes travaux de recherche à la lumière de « l'individualisation des droits sociaux ». Cette expression est susceptible de nombreuses interprétations et renvoie à des évolutions diverses au sein de la protection sociale. Néanmoins, celles-ci sont reliées par le fait qu'elles s'inscrivent dans les politiques sociales en Europe des années 1980-1990 à aujourd'hui. Un même ordre de questionnements les unit : l'individu se serait-il dressé contre le collectif dans la protection sociale¹?

La première partie de ce mémoire rappelle les principales mutations de l'État social placées sous le signe de l'individualisme au cours de ces trente dernières années telles qu'elles ont été observées par les chercheurs et les chercheuses en sciences sociales. Cette présentation s'efforce d'être synthétique : il m'importe surtout de faire ressortir le contexte général afin d'éclairer l'analyse qui sera ensuite conduite depuis le droit de la sécurité sociale. Les recherches menées dans le champ du droit sont exposées isolément mais il n'est pas suggéré que la sociologie, l'économie et la science politique auraient une plus grande légitimité à expliquer les systèmes de protection sociale, ni que l'analyse juridique se placerait hors des sciences sociales. « L'individualisation des droits sociaux » est considérée comme un objet que la science juridique a en partage avec les autres sciences sociales² – telle est d'ailleurs la tradition du droit de la sécurité sociale français, entendu comme discipline juridique, d'aller à la rencontre des « problèmes », des « politiques » et des « systèmes » de sécurité sociale, suivant la voie ouverte par les professeurs Durand et Dupeyroux.

La seconde partie entreprend, sur la base de mes publications et communications, une analyse juridique du thème à partir du droit de la sécurité sociale. Les choix de thématique reflètent les centres d'intérêt de mes travaux académiques. La bibliographie ne tend pas vers l'exhaustivité, l'ambition de ce mémoire n'étant pas de livrer une recherche juridique complète sur l'individualisation des droits sociaux mais d'explorer un fil conducteur de mes travaux de recherche.

¹ La formule fait écho à l'ouvrage de R. LAFORE, *L'individu contre le collectif. Qu'arrive-t-il à nos institutions ?*, Rennes, EHESP, coll. « Références Santé Social », 2019.

² R. E. DE MUÑAGORRI, S. HENNETTE-VAUCHEZ, C. M. HERRERA, O. LECLERC (dir.), *L'analyse juridique de (x). Le droit parmi les sciences sociales*, Kimé, 2016.

Nota bene. Afin de mieux identifier les travaux de recherche personnels convoqués dans ce mémoire, les références bibliographiques sont soulignées d'un trait dans les notes de bas de page.

Première partie – L’individualisation des droits sociaux dans les sciences sociales

« L’individu ne tient pas debout tout seul »

Robert Castel *

1. Invoquer l’individu prend un relief particulier en ce qui concerne la protection sociale. Le mot suscite l’inquiétude aussi bien qu’il nourrit l’exaltation. La progression de l’individualisme ne conduit-elle pas inéluctablement à l’effondrement des protections collectives, seules à même d’assurer efficacement les personnes contre les risques de l’existence ? Dans une société composée d’individus autonomes, l’institution de la Sécurité sociale peut-elle encore remplir ses fonctions fondamentales d’intégration sociale et de ferment de la démocratie ? La critique radicale de l’État social portée par les économistes inspirés par l’école de Chicago et les Conservateurs à partir des années 1980 n’est pas étrangère à ces sombres perspectives. La célébration d’un individu autonome, assumant lui-même les risques, dont les calculs d’opportunités seraient entravés par des politiques sociales qui mineraient le sens de la responsabilité et de l’effort, a servi une intense campagne de délégitimation des programmes de protection sociale d’après-guerre. Dans un contexte de crise du financement, on sait que tous les gouvernements des pays occidentaux, de droite comme de gauche, y ont été sensibles³. Des finalités supposées vertueuses – libérer le meilleur mécanisme d’allocation des richesses (le marché) et restaurer toute leur puissance aux individus – ont ainsi été associées aux propositions, progressivement converties en stratégies publiques, de privatisation, de contractualisation et de ciblage de la protection sociale. Parallèlement à l’offensive néolibérale, la réhabilitation de l’individualisme comme une valeur positive par plusieurs sociologues dès le milieu des années 1990 a fourni des bases théoriques au renouvellement d’une pensée politique de gauche, convaincue par le diagnostic de la « crise de l’État-providence »⁴. Le délitement des fondements philosophiques et techniques de l’État-providence classique obligeait à redéfinir le progrès social sous les traits d’un nouvel « État actif-providence »⁵. Selon la théorie sociale de « la société du risque » élaborée dans le milieu des années 1980 par Ulrich Beck en Allemagne, Anthony Giddens au Royaume-Uni et, de manière un peu différente,

* « De la psychiatrie à la société salariale : une socio-histoire du présent », Entretien avec Robert Castel, *Revue Mouvements, Pensées critiques. Dix itinéraires de la revue Mouvements 1998-2008*, Paris, La Découverte, 2009.

³ F.-X. MERRIEN, « Les devenirs de la solidarité sociale », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L’apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.839.

⁴ P. ROSANVALLON, *La crise de l’État-providence*, Seuil, 1981.

⁵ P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l’État-providence*, Seuil, 1995, p.223.

par François Ewald en France, un « nouvel individualisme » devait offrir des possibilités pour de nouvelles formes de lien social⁶. Le débat parmi les experts s'est ainsi déplacé : l'idée d'orchestrer un recul substantiel de l'État-providence s'est effacé devant la nécessité de réaménager le modèle social européen afin de l'ajuster au nouveau contexte économique, social et culturel.

2. Comme l'indique le Bureau International du Travail, la tendance est aujourd'hui mondiale : après des années 1990 marquées par le démantèlement des prestations sociales et la réduction de la responsabilité de l'État, les années 2000 font place à la nécessité de relever les défis du 21^{ème} siècle. Le processus de réforme des régimes de sécurité sociale qui était amorcé se poursuit de manière plus cohérente. Inscrit dans la durée et coordonné à l'échelon international, il s'articule explicitement autour d'une nouvelle distribution des risques et des responsabilités⁷. Des propositions politiques émergent. C'est par exemple le cas de la « troisième voie » britannique popularisée par Tony Blair. Inspirée de la pensée du sociologue Anthony Giddens, cette stratégie de renouvellement de l'État-providence⁸ trouve son ancrage et son originalité « dans la façon de réarticuler le couple responsabilité individuelle – solidarité ou responsabilité sociale pour repenser la protection sociale et donc l'économie des droits et des devoirs »⁹. La mutation est loin d'être anecdotique ; elle plonge aux racines des solidarités animant les institutions de protection sociale. En effet, le couple solidarité-responsabilité est non seulement un « opérateur central du débat politique », mais il structure aussi puissamment les politiques sociales d'après-guerre. Désormais, l'équilibre entre la responsabilité individuelle et la solidarité sociale ne semble plus aller de soi, tant et si bien qu'au début des années 2000, de nombreux chercheurs en sciences sociales font le constat que les deux principes, en voie « de se désarticuler », sont revenus sur le devant de la scène « comme des notions concurrentes »¹⁰. Une nouvelle compréhension du risque social – concept-clé des systèmes modernes de protection sociale – vient asseoir ce nouveau modèle, déstabilisant celui qui était guidé par les logiques d'assurance et d'assistance sociales. Il devient évident, pour de nombreux acteurs, que

⁶ Pour un exposé critique de cette théorie sociale et sa comparaison avec la théorie alternative du *care*, voir J. TRONTO, *Le risque ou le care ?*, PUF, coll. Care studies, 2012.

⁷ BIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit*, Conférence internationale du Travail, 100^{ème} session, 2011, Genève.

⁸ B. JOBERT, « Une Troisième voie très britannique. Giddens et l'État-providence », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n^o2, 2002, p.407.

⁹ Des auteures montrent que les politiques d'activation reposent sur une conception de l'individu et de la responsabilité que l'on peut relier aux analyses de J. Rawls et de R. Dworkin : A.-T. DANG, H. ZADJELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », Centre d'études de l'emploi, document de travail, n^o83, 2007.

¹⁰ C. BEC, G. PROCACCI (dir.), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, 2003.

l'individu est appelé à adopter un comportement prévoyant et à gérer les conséquences de ses choix face aux risques qu'il rencontre¹¹. Cette « recharge de la responsabilité »¹² va de pair avec la recherche de l'accroissement des capacités et des moyens de la personne active. Tous ces éléments sont des marqueurs de la période contemporaine : ainsi que le résumant plusieurs auteurs, « l'individu a fait son entrée en politique sociale »¹³. Le travail du sujet sur lui-même est désormais placé au cœur des programmes politiques¹⁴ et devient l'objet de l'action publique¹⁵.

3. Cet ensemble d'idées s'est largement diffusé au cours des deux dernières décennies parmi les démocraties européennes, ainsi que l'atteste le succès du référentiel de l'« État social actif »¹⁶. Dans ce nouvel ordre social post-industriel, l'égalité est une valeur subordonnée à la liberté et à l'autonomie¹⁷. La réalisation de la « société inclusive » prend appui sur un précepte cardinal : il n'y a « pas de droits sans responsabilités », selon le mot de Giddens. Au cours de la même période, des mouvements ont affirmé de nouveaux points de vue. On pense en particulier aux discours portés à partir des droits fondamentaux, à la mise en cause de la place

¹¹ A.-T. DANG, H. ZADJELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation », *loc. cit.*

¹² M. GAUCHET, « À la charnière de l'individuel et du collectif », in C. BEC et G. PROCACCI (dir.), *De la responsabilité solidaire*, Syllepse, 2003, p. 23.

¹³ J.-M. BONVIN, E. MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in P. VIELLE, P. POCHET, I. CASSIERS (dir.), *L'État social actif, L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, Bruxelles, coll. « Travail et société », 2005, p. 71.

¹⁴ Reprenant une citation du philosophe allemand Ulrich Beck, Anthony Giddens relève que dans la société contemporaine, « les gens sont invités à se constituer comme individus, à se planifier, se représenter, se formater eux-mêmes comme individus » (« *People are invited to constitute themselves as individuals, to plan, understand, design themselves as individuals [...]* », cité par A. GIDDENS, *The Third Way*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 36).

¹⁵ I. ASTIER, N. DUVOUX (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2006 (v. not. dans cet ouvrage, l'article d'A. FRANSSSEN, « L'État social actif et la nouvelle fabrique du sujet », p.75).

¹⁶ Ce référentiel, initialement apparu dans les travaux d'A. Giddens, a été popularisé à la fin des années 1990 par le ministre belge des affaires sociales Franck Vandenbroucke et les conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000 (Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, §24 et 31). Par la suite, des politiques sociales dites « actives » ont été adoptées dans la plupart des pays d'Europe alors même que les systèmes de protection sociale étaient très différents. Sur le concept d'État social actif, voir P. VIELLE, P. POCHET, I. CASSIERS (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, Bruxelles, coll. « Travail et société », 2005 ; I. CASSIERS, P. REMAN, « Ambivalences de l'État-providence : à l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, n° 142, 2007, p. 18 ; M. ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, Presses de l'EHESP, 2016. Selon un auteur, le débat académique porte principalement sur les implications normatives des réformes (voir M. ARRIGNON, « Activer tous les inactifs ? Incitations au travail et transformation des valeurs de référence des politiques d'assistance en Europe », *Informations sociales*, vol. 196-197, n°1-2, 2018, pp. 62-71 ; l'auteur défend la thèse que « les réformes actives promeuvent des valeurs liées à l'autonomie, à la liberté et à la responsabilité des personnes sans emploi mais contredisent l'autonomie de ces dernières par un guidage administratif et financier renforcé »).

¹⁷ Cette présentation est évidemment trop sommaire. Ainsi, le concept de « troisième voie » recouvre plusieurs conceptions du fonctionnement du marché du travail et du rôle de la protection sociale, des régulations collectives et de l'individu (J. GAUTIER, « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'études de l'emploi, document de travail, n°30, 2003).

de la famille dans les systèmes sociaux, ou encore aux transformations des besoins qui sont au fondement du lien social, tel le besoin vital de reconnaissance¹⁸ : autant de nouveaux regards qui ont imposé de considérer les institutions du social, en particulier les institutions de protection sociale, à partir de la personne ou de l'individu.

4. Ces tournants idéologiques, politiques et sociétaux ont trouvé des traductions et des relais dans les matières qui composent l'État social – c'est-à-dire principalement dans les politiques sociales, l'administration du social, le travail social et le droit social, retenant de la sorte l'attention des chercheurs et des chercheuses. On peut remarquer que les constats d'individualisation dans le champ de la protection sociale (les autres secteurs du « social » n'étant pas envisagés dans le cadre de ce mémoire) font l'objet d'un nombre important de travaux depuis une trentaine d'années, particulièrement en sociologie et en science politique. Certaines orientations donnent lieu à des débats très animés dans le champ francophone des sciences sociales. En particulier, la montée en puissance de l'activation de la protection sociale et les appels à la responsabilisation des assurés sociaux sont fortement perçus comme des vecteurs de fragilisation des protections caractéristiques de l'État-providence¹⁹. Il me paraît utile de présenter – modestement et à grands traits – les approches construites par la recherche académique (chapitre 1). Parmi les sciences sociales, les recherches juridiques se singularisent : l'idée d'« individualisation des droits sociaux » est rarement convoquée pour appréhender ces phénomènes (chapitre 2). Sur la base de mes travaux de recherche menés ces dix dernières années, je propose de montrer en quoi cette expression désigne aussi une dynamique contemporaine du droit de la sécurité sociale (chapitre 3).

¹⁸ S. PAUGAM, *Le lien social*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2009.

¹⁹ Par exemple, pour Castel, le désencastrement de l'individu de ses appartenances collectives est non seulement un constat entériné par le néolibéralisme, mais c'est aussi un principe de base de cette politique. L'auteur en décrit crûment la visée : « il en résulte que la gouvernance de cette société devrait consister dans le renforcement de l'individu, dans l'accroissement de ses capacités pour qu'il soit apte à affronter la dure loi du nouveau régime du capitalisme dominé par la concurrence, et le faire à partir de la maximisation de son propre potentiel, ou capital humain. Sur cette base s'opère une recomposition des politiques sociales et des interventions de l'État social (« l'État social actif ») dans le sens de l'activation de l'individu » (R. CASTEL, préface à *La gestion des risques*, Editions de minuit, 2011, p.12).

Chapitre 1. Mises en ordre des constats d'individualisation dans la protection sociale par les sciences sociales

5. L'individualisation renvoie à des évolutions hétérogènes dans le champ de la protection sociale. Cinq grands domaines ou faisceaux d'analyses peuvent être regroupés autour de l'activation de la protection sociale (section 1), de la contributivité des prestations sociales (section 2), des approches en termes de trajectoires individuelles (section 3), de la défamilialisation des droits sociaux (section 4) ainsi que des propositions de refondation de l'État-providence pour le 21^{ème} siècle (section 5).

Section 1. Paradigme de l'activation, notions de magistrature sociale et d'accompagnement, thématique de la contrepartie

6. En observateur avisé des transformations de l'État social, Robert Castel repère une tendance de fond : la multiplication des mesures ciblées sur des populations particulières depuis le milieu des années 1970 et les stratégies « d'activation des dépenses passives » développées plus récemment en Europe ont forgé une « *individualisation des protections* »²⁰. D'après l'éminent sociologue, ces phénomènes sont importants, car ils sont le signe d'une déconstruction du mode de gestion de la question sociale qui a caractérisé la « société assurantielle » après la Seconde Guerre mondiale. Dans le modèle dit « universaliste » élaboré dans l'après-guerre, il est assuré des « prestations homogènes valant comme un droit inconditionnel et garanti par l'État » sur la base de la cotisation. Le mode de protection apparu dans les décennies suivantes ressortit d'une logique différente : aujourd'hui, « être protégé dépend de plus en plus de *situations particulières* »²¹. Pour l'auteur, si ce nouveau modèle se déploie principalement dans les dispositifs de protection sociale de type assistanciel, sa portée va bien au-delà. En effet, à mesure que les politiques sociales deviennent des « *politiques de l'individu* » (« en un double sens », précise Castel : « c'est sur les individus que sont ciblées les interventions publiques, et ce sont les individus qui doivent s'activer pour s'en sortir »²²), le sens de la solidarité se transforme. L'auteur explique ainsi que nous assistons à la décomposition de la conception « classique » de la solidarité, construite dans le cadre de la

²⁰ R. CASTEL, « Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale », in A.-M. GUILLEMARD (dir.), *Où va la protection sociale ?*, PUF, coll. Le lien social, 2008, p.101.

²¹ R. CASTEL, « Qu'est-ce qu'être protégé ?... », *loc. cit.* (l'auteur souligne).

²² R. CASTEL, « De la protection sociale comme droit », in R. CASTEL, N. DUVOUX, *L'avenir de la solidarité*, PUF-laviedesidees.fr, 2013, p.5.

doctrine du solidarisme formulée par Léon Bourgeois. Ce sens de la solidarité, auxquelles les politiques sociales menées à partir du début du 20^{ème} siècle ont donné consistance, repose sur l'idée que la responsabilité de l'État, en tant qu'il se doit de garantir la protection des personnes, ne dépend pas du mérite d'individus particuliers mais de leur appartenance à la Nation en tant que citoyens. C'est pourquoi cette solidarité peut être considérée comme la clé de voûte de l'édifice républicain des protections sociales. Elle s'incarne dans la forme spécifique des « droits sociaux » : pour Castel, l'expression désigne la vocation de l'État à garantir l'ensemble de la population et l'« inconditionnalité » de l'assurance des personnes contre les risques de l'existence²³. Cette analyse du modèle français d'après-guerre le conduit à souligner la force des mutations à l'œuvre. C'est précisément l'inconditionnalité de la solidarité qui est remise en cause par les logiques d'activation et de contreparties. Prise à contre-pied par l'impératif de mobilisation des bénéficiaires, l'exigence de solidarité perd sa puissance fédératrice. Castel nomme ce nouveau modèle de protection le « paradigme de l'activation ». Organisé autour d'un impératif de responsabilisation personnelle, il se caractérise par le fait qu'il « reporte sur l'individu une part croissante de la charge de se tirer d'affaire » (la formulation, sans détour, est saisissante par sa justesse). Un glissement s'opère, depuis une trentaine d'années, « d'une conception de la solidarité conçue comme une construction collective inconditionnellement garantie par l'État sous forme de *droits*, à une interprétation contractuelle de la solidarité selon laquelle les individus sont mobilisés selon une *logique de la contrepartie* afin de mériter les ressources dont ils peuvent être les bénéficiaires »²⁴. Cette construction de la solidarité semble bien déboucher sur une fonction résiduelle de la protection sociale ou autrement dit, sur un modèle minimaliste.

7. La progression des principes individualistes au sein des politiques sociales est aussi observable dans les modes de l'intervention publique. Comme de nombreuses études l'ont montré, ces modes ont évolué dans deux directions principales²⁵. D'une part, depuis le milieu des années 1980, l'administration a modifié son organisation dans le but affiché de mieux servir les usagers. Cette modernisation gestionnaire apparaît comme la réponse la plus efficace aux

²³ Castel ne s'attache pas au sens que cet objet peut avoir dans le champ du droit. Il identifie dans cette notion un renouvellement conceptuel des formes de protection. C'est en ce sens que la notion de droits sociaux constitue une « révolution » : « parler de droits (sociaux), c'est affirmer que la protection de l'individu constitue une exigence incontournable que l'État garantit parce que ces individus sont des citoyens et doivent être traités comme tels », R. CASTEL, « De la protection sociale comme droit », *loc. cit.*

²⁴ R. CASTEL, « De la protection sociale comme droit », *loc. cit.*

²⁵ Beaucoup de travaux menés en sociologie sont consacrés à la description de ces évolutions des services publics. Leurs différentes approches et leurs principaux résultats ont été retracés par J.-M. WELLER, « La modernisation des services publics par l'utilisateur. Une revue de la littérature 1986-1996 », *Sociologie du travail*, n°3, 1998, p.365.

nouveaux impératifs de maîtrise de la dépense publique : l'introduction d'une logique de service permet de dégager des gains de productivité, tout en satisfaisant l'aspiration des agents à s'impliquer dans des structures moins hiérarchiques, moins cloisonnées, qui laissent davantage de place à l'initiative²⁶. D'autre part, confrontés à des populations socialement plus hétérogènes, à une augmentation des personnes en situation de précarité, ainsi qu'à une complexité croissante des prestations, les agents des services sociaux inventent d'autres pratiques de travail, de manière à prendre en compte les cas particuliers et les spécificités des situations. En France, les caisses d'allocations familiales (Caf) ont été les premières à prendre la mesure de ces problématiques, sous l'impulsion de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) qui ouvre d'ambitieux travaux de recherche sur le sujet dès les années 1970²⁷. La transformation de l'organisation du travail est engagée. L'ajustement au public passe par un rapprochement physique des personnels et des usagers ; la personnalisation des traitements est instituée, l'agent traitant chaque affaire du début à la fin ; les supports d'information et de communication avec le public se multiplient²⁸. En toile de fond, la thématique de l'accès aux droits monte en puissance au cours des années 1990²⁹. Le non-recours est finalement construit comme un problème public au tournant des années 2010³⁰, auquel une approche dite globale de l'allocataire veut apporter une réponse³¹. Cette conception s'illustre

²⁶ J.-M. WELLER, « La modernisation des services publics par l'utilisateur », *loc. cit.*

²⁷ Les premières études Cnaf relatives à l'accès aux prestations sont réalisées dans les années 1970 (A. CATRICE-LOREY, *Rapports avec le public et politiques de gestion des Caisses d'allocations familiales*, CNAF, 1973 ; J.-L. OUTIN, *Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales*, rapport pour la CNAF, 1979 ; du même auteur, « À guichets ouverts », *Informations sociales*, 1979, n°3, p.22 ; recherche enrichie en 1990, N. BARDAILLE, J.-L. OUTIN, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*, rapport pour la CNAF, 1992). Au-delà du champ d'action des CAF, de nombreux travaux approfondissent la question des formes de modernisation à promouvoir au sein des organismes de service public dans les années 1980 et 1990 (spéc. V. DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 1999, réédit. 2008 ; J.-M. WELLER, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999 ; *id.*, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p.121).

²⁸ L'enquête ethnographique menée par le sociologue et politiste Vincent Dubois, par observation directe au guichet de deux CAF dans les années 1990, a notamment montré comment la transformation sociologique du public usager de ces caisses a conduit les guichetiers à personnaliser les relations avec les allocataires (V. DUBOIS, *La vie au guichet.*, *op. cit.*).

²⁹ M. BORGETTO, « Les enjeux actuels de l'accès aux droits. Sens, portée, impact des politiques d'insertion », *Informations sociales*, vol. 120, 2004, p.6. Adde, M. BORGETTO et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, CERSA, CNAF, Dossiers d'étude n°60, 2004.

³⁰ Le non-recours est défini comme la situation de « toute personne qui, en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (PH. WARIN, « Le non-recours : définition et typologie », *Document de travail de l'ODENORE*. 2010 n° 1). Voir ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale »*. *Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2012 ; PH. WARIN, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

³¹ L'approche globale de l'allocataire développée par les Caf se traduit par le traitement de l'intégralité des droits légaux et extra-légaux de l'allocataire sans que ce dernier en formule explicitement la demande. On en trouve la mention dans les conventions d'objectifs et de gestion de la branche Famille ainsi que dans les textes émanant de la CNAF. Voir aussi P. DOMINGO, N. KESTEMAN, *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale*, Dossier d'études CNAF, n°173, 2014.

particulièrement dans les Caf, où le présupposé traditionnel qui fait reposer sur l'allocataire la demande de prestations tente d'être dépassé : il est adopté une démarche active d'information et de prospective à l'attention des allocataires³² et une nouvelle politique d'accueil au sein des agences est mise en place, visant à rendre les publics plus autonomes et à développer les accompagnements personnalisés³³. Au cœur de toutes ces évolutions, que ce soit dans l'administration en général ou dans les organismes sociaux en particulier, la notion d'« usager » s'impose comme l'entité incontournable de l'action publique³⁴.

8. Les lieux de délibération des droits sociaux – les « lieux d'arbitrage du droit »³⁵ – se déplacent aussi. Au sein des administrations sociales, les arbitrages migrent « devant et derrière les comptoirs, au niveau local »³⁶. De nouvelles instances apparaissent, en particulier dans le secteur de l'action sociale. Leur singularité tient d'abord à leur composition ouverte : elles réunissent des représentants de l'État et des administrations, des professionnels de l'action sociale et des acteurs locaux. Mais surtout, pour les chercheurs et les chercheuses, la démarcation est nette avec un traitement administratif plus traditionnel où les prestations sont attribuées de manière automatique et impersonnelle, selon une logique dite « de guichet »³⁷. Dans ces nouveaux lieux décisionnels, il s'agit d'ajuster l'attribution de certains droits sociaux aux situations concrètes des individus demandeurs, « de faire (et défaire) les droits sociaux par

³² N. KESTEMAN, « Lutter contre le non-recours aux droits sociaux dans la branche Famille du régime général de la Sécurité sociale », *Informations sociales*, vol. 120, 2004, p.78 ; *id.*, « Chapitre 2. Garantir l'accès aux prestations familiales et sociales », in PH. WARIN (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, PU Grenoble, coll. Libre cours Politique, 2019, p.61.

³³ Voir par ex. P. MAZET, « La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie. Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales », *Recherches et prévisions*, n°87, 2007, p.39.

³⁴ De nombreuses recherches en sociologie ont mis en évidence et discuté l'émergence de cette figure (v. not. PH. WARIN, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et société*, 51/52-2002, p.437 ; J.-M. WELLER, « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, vol. 198, n°3, 2018, p.48). Entre autres résultats, elles ont notamment dévoilé les différents rôles et places de l'usager, selon qu'il s'agit d'en protéger les droits, d'en assurer la représentation ou de promouvoir sa satisfaction. Ce travail de problématisation de la relation de l'administration avec le public repose sur une variété de technologies (juridiques, politiques, managériales, sociales), qui fait émerger une pluralité de figures de l'usager du service public.

³⁵ J.-M. WELLER, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, n°44/45, 2000, p.91.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Comme le montre Monsieur Weller, la distinction d'une « logique de magistrature sociale » et d'une « logique de guichet » s'inscrit dans une opposition plus large qui a structuré le débat parmi les sociologues concernant les recompositions de l'État social et la protection des individus. À la formation d'un « État-service », assurant un mode d'intervention plus près des personnes et de leurs besoins, au nom d'une conception plus individualiste des droits sociaux et d'une approche en termes d'équité, s'opposerait une conception traditionnelle de « l'État-providence » attribuant des prestations selon une logique automatique et impersonnelle, selon une vision plus stricte de l'égalité. L'auteur expose en quoi ces deux modèles conceptuels, et tout particulièrement la polarisation de la discussion en termes d'égalité et d'équité, suscitent la perplexité lorsqu'il s'agit de trancher entre différentes façons d'organiser et de définir « l'action sociale » (J.-M. WELLER, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *art. cit.*).

l'examen des cas individuels »³⁸. La notion de « magistrature sociale » témoigne de ce nouveau modèle d'intervention publique³⁹, en écho à l'activité du juge pénal qui adapte la peine en fonction de la situation de la personne. Le parallèle avec la justice pénale n'est pas fortuit⁴⁰. En effet, ces dispositifs sont par essence ambivalents. Ils promeuvent une « responsabilisation-capacitation soucieuse de l'élargissement du champ des possibles des individus », tout en jugeant les usagers au prisme d'une « responsabilisation morale »⁴¹. Au sein de ces instances, la mise en récit des personnes et des situations est orientée vers un jugement des capacités des personnes. Ainsi, s'il s'agit bien de prendre en compte la complexité des cas individuels afin d'adapter les droits à des « individus concrets », l'appréciation des situations réelles conduit aussi à « une recherche incessante de la part d'obligation que chacun détient dans sa situation », pour la sociologue Isabelle Astier. Ce glissement des politiques sociales catégorielles vers une approche plus individualisée des bénéficiaires signale une évolution dans les principes mêmes de l'attribution des droits sociaux. La justification de ces droits se trouverait aujourd'hui davantage dans leurs vertus supposément transformatrices de la situation des personnes que dans leur fonction réparatrice ou compensatrice des inégalités sociales⁴². Dans les faits, on

³⁸ *La fabrique des droits sociaux individualisés : acteurs et outils de l'expertise sur autrui*, journées d'études dédiées à journées d'études CERAL, LISE, Printemps, IDHE, 2012-2013, actes publiés dans L. LIMA (dir.), *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2013. Ainsi que le soulignent les organisateurs et les organisatrices des journées d'études, « le phénomène concerne de nombreuses politiques publiques aujourd'hui : emploi et insertion, minima sociaux, handicap et santé mentale, logement, lutte contre l'exclusion, éducation, qui constituent autant de domaines d'action publique où les bénéficiaires des politiques font l'objet d'évaluations, de délibérations et d'accompagnement de la part des *street-level-bureaucrats*, dans le cadre de relations souvent contractualisées entre les pouvoirs publics et les bénéficiaires ».

³⁹ La notion a été suggérée par Isabelle Astier pour décrire l'activité des commissions locales d'insertion du Rmi des années 1990 (I. ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1997). Voir le dossier spécial « Les magistratures sociales », *Droit et société*, n°44/45, 2000, spéc. les articles d'I. ASTIER, « Introduction » et « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », p. 85 et p.143.

⁴⁰ Par ailleurs, le magistrat Antoine Garapon parle de « magistrature du sujet » pour désigner la nouvelle fonction assignée à la justice qui s'est développée, « convoquée pour apaiser ce malaise de l'individu moderne en souffrance », A. GARAPON, *Le gardien des promesses*, Odile Jacob, 1996, Chap. VI.

⁴¹ *La fabrique des droits sociaux individualisés : acteurs et outils de l'expertise sur autrui*, journées d'études précitées.

⁴² Ainsi, la sociologue Léa Lima avance que « l'individualisation des politiques sociales s'est accompagnée d'un tournant téléologique. [...] La visée d'intégration sociale a profondément pénétré la sphère du droit social. Le droit réparateur, compensant un préjudice, s'est effacé au profit de droits tournés vers le futur et qui sont supposés avoir un effet transformateur sur la situation des personnes. Ce tournant téléologique est repérable dès le début des années 1980 avec l'apparition de droits-créances médiateurs. Le jugement de l'adéquation du cas au droit ne repose donc plus uniquement sur l'évaluation des caractéristiques des personnes mais sur les capacités de l'individu à tirer profit du droit pour s'intégrer » (L. LIMA, « L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs », Association française de sociologie, RT8, working papers, n°1, 2010, halshs-00699634). Voir également concernant le RSA, E. SERVERIN, B. GOMEL, *Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs*, Document de travail, vol. 154, Centre d'études de l'emploi, mars 2012, halshs-00967412

constate que l'attribution de la prestation se met à dépendre de l'engagement du bénéficiaire à accomplir certaines activités.

9. Ces nouvelles approches ont fortement contribué à reconfigurer le champ de l'action sociale et médico-sociale⁴³. La notion d'insertion, porteuse d'une nouvelle conception de l'intervention sociale, est tout à la fois la traduction et le vecteur de ces évolutions⁴⁴. En articulation avec la notion d'accès aux droits, elle développe un « mouvement continu d'individualisation et de personnalisation de l'action sociale »⁴⁵. Pour le juriste Michel Borgetto, les lois de la fin des années 1980 et du début des années 1990 (notamment la loi sur le Rmi) ouvrent une nouvelle ère. Elles construisent un ensemble institutionnel « ayant vocation non plus à délivrer une prestation censée épuiser le droit proclamé, mais à assurer un accompagnement et un soutien pour produire à l'égard du travail, du logement, de la santé, une modification des comportements »⁴⁶. Les prestations n'ont pas disparu ; elles sont intégrées dans un cadre global qui les dépasse afin de produire de l'adhésion, de la participation, de la « socialisation »⁴⁷. La dimension normative de cette personnalisation de l'action sociale devient plus apparente, et l'essor de l'accompagnement va contribuer à la renforcer. En effet, dans les années 2000, la notion d'accompagnement investit, au-delà du strict champ de l'action sociale, l'ensemble des politiques sociales et d'emploi⁴⁸. Comme le remarquent certains auteurs, l'idée d'accompagnement est indissociable de l'individualisation des situations⁴⁹, elle lui donne « sens et contenu »⁵⁰. Plusieurs chercheurs identifient la logique normative particulière qui se déploie avec la généralisation des démarches d'accompagnement : c'est le modèle de la responsabilité individuelle qui se diffuse avec une ampleur inégalée. Dans cette perspective, le maître-mot du travail social qu'est l'autonomie des personnes assistées se déploie sous un jour nouveau. « Aider les usagers à se (re)mobiliser pour conquérir ou recouvrer leur autonomie », explique la sociologue Isabelle Astier, « telle est la nouvelle norme d'un accompagnement

⁴³ En ce qui concerne spécifiquement les secteurs de l'action sociale que sont le travail social et l'intervention sociale, voir M. BOUCHER (coord.), *Empowerment, participation, activation... Des concepts aux pratiques d'intervention sociale*, numéro spécial, *Sciences et actions sociales*, n°2, 2015, <https://www.sas-revue.org>

⁴⁴ N. DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, 2009.

⁴⁵ M. BORGETTO, « Les enjeux actuels de l'accès aux droits... », *loc. cit.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ « L'accompagnement social vers l'emploi », dossier, *Informations sociales*, vol. 169, 2012.

⁴⁹ F. PETIT, « Le droit à l'accompagnement », *Dr. Soc.* 2008, p.413 ; M. BORGETTO, « La portée juridique de la notion d'accompagnement », *RDSS* 2012, p.1029.

⁵⁰ Elle lui donne « sens et contenu » en même temps qu'elle lui « offre par la même occasion un cadre d'action relativement bien défini et intégré par la plupart des acteurs de l'insertion », selon A. BOULAYOUNE, « La généralisation de l'accompagnement dans la lutte contre le chômage : entre individualisation des situations et standardisation des pratiques », *Les nouveaux cahiers du GREE*, n°6, 2009.

social qui reconnaît l'individu comme un sujet actif et table sur sa volonté de s'en sortir »⁵¹. Le sociologue Ali Boulayoune soutient ainsi que l'extension du modèle de l'accompagnement aux chômeurs renvoie « à une conception à la fois libérale et disciplinaire des modes de gestion du chômage de masse » ; elle est en ligne avec « une montée en puissance d'un régime d'individualisation du social, faisant du « relationnel » un mode privilégié de la question sociale »⁵². La place centrale prise par le contrôle des allocataires dans l'action publique à partir des années 1990 corrobore cette analyse : pour le sociologue et politiste Vincent Dubois, l'impératif à la fois politique, gestionnaire et moral de « *contrôler les assistés* » s'est ainsi imposé, jusqu'à devenir un principe structurant⁵³.

10. Globalement, les dispositifs sont marqués par la tension décrite ci-dessus entre une mise en capacités des individus et leur responsabilisation – tension que l'expression d'« *injonction à l'autonomie* » suggérée par le sociologue Nicolas Duvoux résume bien⁵⁴. Les nouveaux outils (tels que le contrat et le projet) et les énoncés normatifs (insistant notamment sur « les droits et les devoirs » des bénéficiaires de prestations sociales⁵⁵) portent en eux cette complexité. La mutation se repère d'abord dans le champ de l'assistance. Les travaux de la chercheuse Sylvie Morel soulignent ainsi que « l'assistante sociale a connu récemment une transformation majeure : elle est devenue une aide liée. De nouvelles formes de réciprocité - et de nouveaux espaces de négociation - sont ainsi venues reconfigurer la relation d'assistance »⁵⁶. Cependant, la transformation n'est pas cantonnée à ces seuls dispositifs⁵⁷. Par exemple, la rhétorique de l'activation de la protection sociale a profondément renouvelé les principes de l'action publique en matière de chômage, l'extension s'étant faite des protections assistancielles

⁵¹ I. ASTIER, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, vol. 152, n°2, 2009, p. 52.

⁵² A. BOULAYOUNE, *loc. cit.* ; Isabelle Astier détaille ces « gestes » qui orientent désormais les politiques sociales : « activer », « reconnaître », « se rapprocher », « personnaliser », « accompagner », « responsabiliser » (I. ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, PUF, coll. Le lien social, 2007).

⁵³ V. DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, n° 1, 2007, p. 73 ; du même auteur, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, coll. Cours et travaux, 2021.

⁵⁴ N. DUVOUX, *L'injonction à l'autonomie : l'expérience vécue des politiques d'insertion*, thèse pour le doctorat de sociologie de l'EHESS, 2008, suivie de *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, 2009.

⁵⁵ Loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, suivie de la loi n°2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

⁵⁶ S. MOREL, *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, PUF, coll. « Le lien social », 2000.

⁵⁷ Voir par ex. M. BRESSON, « L'individu dans les modes de catégorisation du social. Dans le champ de la Sécurité sociale, de l'aide et de l'action sociales », *Informations sociales*, vol. 145, n°1, 2008, p. 36.

vers les couvertures de type assuranciel⁵⁸. La traduction la plus emblématique en France est sans doute l'introduction du projet personnalisé d'accès à l'emploi⁵⁹ – on retrouve ici une « injonction projective »⁶⁰ typique des politiques d'activation, dans le sens où le projet est une condition pour accéder à l'indemnisation d'assurance chômage et aux prestations du service public de l'emploi (« le « *projet* » devient à la fois une technique d'activation de soi et le point d'appui d'une morale de l'engagement »⁶¹). Les effets du renouvellement idéologique se sont déployés tant dans les modalités d'accompagnement des chômeurs que dans les principes de leur indemnisation et les modalités de financement du régime⁶² (voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, n°61 s.). La diffusion de la thématique dite de « la contrepartie », signe de la transformation des relations entre chômage et pauvreté, a plus généralement renouvelé les débats autour des lignes de force du système de protection sociale⁶³. De nombreux auteurs voient là une illustration majeure⁶⁴ du « brouillage, voire la convergence ou à l'inverse la divergence » entre les logiques de l'assurance et de l'assistance⁶⁵, ou encore une illustration de la « dégradation des statuts »⁶⁶

⁵⁸ La parenté avec les programmes américains développés sous la bannière du *workfare* ou du *welfare-to-work* a été longuement discutée. Par exemple, l'économiste Sylvie Morel a bien mis en évidence les différences radicales entre les programmes américains et les politiques réelles de l'insertion en France (S. MOREL, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », *RFAS*, n° spécial, n°4, 1996, p. 27 et *Les logiques de la réciprocité*, *op. cit.*). À la suite de ces travaux, Jean-Claude Barbier a proposé le concept d'activation de la protection sociale et a construit deux modèles « polaires » pour décrire les variétés de politiques menées en Europe (J.-C. BARBIER, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, 2002, p. 307). Ce mémoire s'appuie sur la définition élaborée par l'auteur : « il y a *activation* quand est introduit un lien explicite (souvent, réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail ».

⁵⁹ La négociation de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi (création du PARE) et les nouveaux instruments mis en place par l'Anpe à la suite (PAP) ont marqué une étape décisive (sur ces dispositifs, voir C. TUCHSZIRER, « Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND », *Revue de l'IRE*, n°38, 2002, p.51). Mes travaux portant sur le PPAE et les sanctions des chômeurs seront développés dans le quatrième chapitre de ce mémoire.

⁶⁰ P.A. VIDAL-NAQUET, « Quels changements dans les politiques sociales d'aujourd'hui ? Le *projet* entre injonction et inconditionnalité », *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, vol. 47, n°3, 2009, p.61.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² En économie, v. J. EYYSZ, *Le changement de logique de la protection sociale des sans emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail*, thèse de doctorat en économie, dir. C. Euzéby, Université de Grenoble, 2010. En droit, voir les références ainsi que mes publications citées *infra* (Partie 2, Chap. 1, n°61 s.).

⁶³ La création du RMI a marqué un tournant : constituait-il un ultime dispositif de protection sociale, completif et subsidiaire, ou annonçait-il une reconstruction de tout l'édifice ? En écho au thème générique du *workfare*, les débats vont progressivement se tourner vers le volet insertion de cette prestation, puis vers la question plus large du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et des chômeurs, et finalement de l'activation des dépenses de protection sociale (v. les orientations de la RFAS retracées par P. STROBEL, « La *Revue française des Affaires sociales* et la pauvreté : des approches sélectives », *RFAS*, n°4, 2006, p.299).

⁶⁴ Il est évident que d'autres phénomènes, notamment la généralisation des mécanismes de protection sociale à l'ensemble de la population et la reconnaissance de nouveaux risques sociaux, questionnent les aspects essentiels des systèmes de protection sociale, que ce soient le niveau et les modes de financement, les formes des prestations et les modalités de leur administration et plus encore, les principes de référence.

⁶⁵ Dans le champ du droit, voir not. M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (dir.), *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016 ; antérieurement, voir M. BORGETTO, R. LAFORE, « La protection sociale à la croisée des chemins ? », *L'Économie politique*, vol. 13, 2002, p.71.

⁶⁶ S. MOREL, « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *Revue de l'IRE*, n°30, 1999, p.1. L'auteure recourt à un cadre d'analyse qui tranche avec la théorie économique orthodoxe. Dans

qui étaient auparavant fondés sur l'exercice de l'activité professionnelle. Avec l'économiste Jean-Luc Outin, il faut considérer que l'actualité du thème de la contrepartie ces dernières décennies, ainsi remis au goût du jour par les politiques d'activation des dépenses sociales, interroge la pertinence du modèle de la contrepartie fondé sur la cotisation salariale⁶⁷ ; questionnement que l'on retrouve aussi, comme un fil rouge, au sein des glissements de sens de la notion de contributivité dans la protection sociale.

Section 2. Les différents sens de la contributivité dans la protection sociale

11. La représentation du bénéficiaire de prestations sociales comme un individu en quête d'autonomie, capable d'évoluer de projet en projet, s'est donc diffusée dans le champ social, tant dans l'assistance que dans l'assurance sociales. Cependant, l'évolution ne s'explique pas uniquement au regard des mutations des publics des politiques sociales, ou de l'adaptation de la protection sociale au chômage de masse ou même d'un renouvellement des conceptions de l'individu et du social. Des considérations économiques et budgétaires, aiguillées par une doxa néo-libérale, exercent une contrainte déterminante sur la protection sociale depuis les années 1990⁶⁸. À l'instar des autres pays européens, la France a ainsi mis en œuvre, secteur par secteur, de véritables politiques de réduction des dépenses sociales⁶⁹. Les transformations affectent le « cœur » du système de sécurité sociale : les assurances sociales. Comme l'ont montré les travaux du politiste Bruno Palier, les réformes sectorielles menées dans l'assurance chômage et l'assurance vieillesse (ainsi que dans l'assurance maladie d'une certaine manière) partagent des traits essentiels communs⁷⁰. Négociées avec les partenaires sociaux sur la base d'une

la théorie institutionnaliste de Commons, le terme « statut » possède un sens particulier. Il se définit comme une position instituée garantissant des droits et imposant des devoirs économiques, « consistant en des anticipations en fonction desquelles chacun vis-à-vis des autres oriente son comportement économique ».

⁶⁷ Le thème de la contrepartie prend de l'importance dans les années 1990, comme l'illustrent les dossiers qui lui sont consacrés dans la *Revue française des affaires sociales* (« La contrepartie entre droits et créances », *RFAS*, n°3, 1996 ; « La contrepartie : expériences nationales », *RFAS*, n°4, 1996 ; voir not. J.-L. OUTIN, « Introduction : les contreparties », *RFAS*, n°3, 1996, p.3). Voir aussi P. DUFOUR et al., *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, PUM, coll. « Logiques économiques », 2003.

⁶⁸ Les deux exigences vont de pair en matière de traitement du chômage : dans l'Union européenne, les deux orientations saillantes des politiques d'emploi ces trente dernières années sont la réduction des dépenses et le développement des politiques d'activation (V. DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs... », *loc. cit.*).

⁶⁹ B. PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. Quadrige Essais, 2005, chap. 5.

⁷⁰ Il est renvoyé à B. PALIER, « Des assurances de moins en moins sociales », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.855.

« clarification » de la distinction entre assurance et solidarité⁷¹, les réformes françaises ont entrepris de resserrer le lien entre cotisation et prestation, c'est-à-dire d'intégrer plus fortement le montant des cotisations versées dans le calcul du montant de la prestation. Considérant la fragmentation et l'instabilité croissante de l'emploi, il est certain que la portée des couvertures des assurances sociales s'en trouve réduite, tant en nombre de personnes couvertes qu'en niveau de protection. Toutefois, tel n'est pas le seul effet. Pour Bruno Palier, c'est une modification des formes de solidarité mises en œuvre par la sécurité sociale qui est en cours. L'auteur pointe la progression d'une logique individuelle au sein des assurances sociales qui les rapprochent des assurances privées. Devenues « de moins en moins sociales », elles cèdent peu à peu la place à « des assurances de plus en plus individualisées, où les assurés sont appelés à payer directement et individuellement pour leur protection sociale »⁷². Cette évolution est de nature à affecter l'ensemble du système⁷³ ; cette dernière interprétation suppose de considérer que la distinction entre assurances sociales (entendues comme collectives et redistributives) et assurances privées (individuelles et fournies par le marché) participe à circonscrire le champ de la protection sociale, ce que je défends dans ma **thèse de doctorat**⁷⁴. Les réformes ont introduit

⁷¹ Sur l'élaboration de cette distinction dans le discours politique et syndical en France ainsi que sa critique sur le plan théorique, voir not. C. DANIEL, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IRE*, n°29, 1999 ; voir aussi M. BORGETTO, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.* 2003, p.115. J'ai retracé la construction de ce dualisme dans ma **thèse de doctorat**, *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, vol. 72, 2008, pp.118 et s.

⁷² B. PALIER, « Des assurances de moins en moins sociales », *art. cit.*

⁷³ L'auteur distingue trois formes de solidarité organisées par la protection sociale : la solidarité verticale limitée (des riches vers les pauvres), la solidarité égalitariste (tout le monde contribue et tout le monde perçoit), la solidarité intra-catégorielle, principalement horizontale. Le système français repose essentiellement sur une solidarité catégorielle, horizontale, qui assure la redistribution à l'intérieur d'un même groupe social (en l'occurrence, au sein d'une même catégorie professionnelle). Dans ce contexte, les réformes « ont pour conséquence de faire quasiment disparaître le peu de solidarité verticale encore contenue dans les prestations des assurances sociales (les partenaires sociaux demandant à l'État de payer pour les « charges indues », c'est-à-dire les dépenses de solidarité non contributives), et de réduire leur élément de solidarité horizontale (contributivité accrue des retraites ou des allocations chômage) ».

⁷⁴ Cette position est cardinale dans ma recherche doctorale (*La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit.*). Il faut indiquer qu'elle n'est pas partagée par tous. Par exemple, récemment, un chercheur en droit a défendu une définition fonctionnelle large de la protection sociale (N. DI CAMILLO, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, thèse pour le doctorat en droit, dir. I. Vacarie, Université Paris Nanterre, 2019, n°24 : « Plus qu'une forme particulière d'intervention du législateur, c'est davantage l'idée d'une intervention discriminant les couvertures qui permet à notre sens de circonscrire le périmètre de cette hétérogène protection sociale. Il est en effet possible d'estimer, à l'étude des règles de droit ayant pour objet les compléments, que le législateur intervient pour promouvoir certaines couvertures, en les rendant obligatoires, voire en les « favorisant ». En échange de ces « faveurs », les couvertures devront en retour se plier à certaines exigences ». L'auteur propose le terme d'« assurances ordinaires » pour désigner les couvertures complémentaires qui ne font l'objet d'aucun avantage spécifique. L'enjeu, pour lui, est de circonscrire le champ de la protection sociale du côté des compléments de sécurité sociale, de tracer la frontière entre protection sociale et assurances.

des dualisations au sein de la protection sociale française, que ce soit parmi les populations protégées (ceux qui ont suffisamment contribué relèvent des assurances sociales, les autres ne peuvent compter que sur des dispositifs assistanciers soumis à des conditions de ressources), au niveau des pôles producteurs de protection (secteur public/assurances privées) et sur le plan des logiques de protection sociale (logique assurancielle pour le chômage et la retraite, prestations non contributives forfaitaires financées par l'impôt pour la santé, la famille et les politiques sociales). L'accroissement de la « contributivité » des prestations d'assurance sociale produit une forme d'individualisation : le bénéficiaire et le contenu de la prestation étant de plus en plus fonction du montant ou de la durée des cotisations versées, la protection offerte par l'assurance sociale devient étroitement dépendante de la trajectoire professionnelle individuelle du travailleur.

12. La prise de distance avec la dimension collective qui caractérise les assurances sociales est manifeste dans le cas français. En effet, la solidarité s'est construite sur les identités professionnelles : elle s'est donc principalement organisée au sein d'un même groupe social⁷⁵. Dans cette forme de solidarité, la protection a été avant tout conçue comme un *statut*, c'est-à-dire comme une protection fondée sur l'appartenance de la personne à un groupe socio-professionnel, protection relativement homogène au sein de la catégorie et dont la vocation est de remplacer le salaire perdu. Le renforcement de la contributivité des prestations fait perdre de sa force à une telle conception de la protection. La substance des couvertures d'assurance sociale est désormais davantage subordonnée au parcours professionnel singulier de la personne qu'elle n'est gouvernée par la qualité de travailleur ou par la qualification⁷⁶, comme l'attestent les évolutions de l'assurance chômage et de l'assurance vieillesse au fil des réformes, et en dernier lieu la longue et chaotique réforme de 2019-2021 dans le secteur du chômage (voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, n°61 s.). Si ces transformations sont aussi marquantes et généralisées dans la protection sociale, c'est qu'elles s'opèrent notamment (mais pas seulement) à la faveur d'un « glissement sémantique [...] qui a conduit à désigner à travers l'idée de contributivité le fait que les prestations reçues devaient être strictement « proportionnées » aux cotisations versées »⁷⁷. Comme l'exprime l'économiste Pierre Concialdi : « à la limite, les cotisations sont perçues comme de simples cotisations d'assurance marchande et devraient reproduire les

⁷⁵ R. CASTEL, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, 2009. Voir aussi les analyses de Bruno Palier citées précédemment.

⁷⁶ Sur le rôle de la qualification dans le salaire et la protection sociale, voir les propositions de B. FRIOT, *L'enjeu du salaire*, La Dispute, 2012.

⁷⁷ P. CONCIALDI, « Pour une économie politique de la protection sociale », *Revue de l'IREES*, n°30, 1999, p.177.

inégalités engendrées par le marché du travail. Une règle économique de distribution des ressources s'est substituée à une règle politique de légitimation d'un droit »⁷⁸. En termes juridiques, l'attraction qu'exerce le modèle de l'échange marchand⁷⁹ sur la notion de cotisation sociale tend à éloigner celle-ci de l'idée de reconnaissance d'un statut – en tant que travailleur, je cotise et j'ai droit – pour la rapprocher d'un prix de la prestation – j'ai cotisé tant, j'ai droit à tant. J'ai mis en évidence ces deux modèles dans ma **thèse de doctorat**⁸⁰. La mutation s'observe aussi bien au niveau institutionnel⁸¹ qu'au sein des milieux académiques⁸², où la distinction entre droits « contributifs » et « non contributifs » (ou entre « assurance » et « redistribution », « assurance » et « solidarité ») s'est largement imposée.

13. La mobilisation intense ces dernières décennies de notions telles que le risque ou l'assurance a largement favorisé l'acceptation par les citoyens de ce nouveau visage de la protection sociale, tout comme elle a contribué à étendre le consensus dans les instances décisionnaires et scientifiques. La portée heuristique de ces notions en matière de protection sociale et leur puissance sur le plan politique valent donc d'être évaluées aujourd'hui, ne serait-ce que pour prendre la mesure des glissements de sens qu'ont connu ces notions⁸³. Par exemple,

⁷⁸ P. CONCIALDI, « Pour une économie politique de la protection sociale », *loc. cit.*

⁷⁹ L'attraction est si forte qu'elle conduit certains économistes à formuler des propositions radicales aux fins de « clarification » des concepts et une « reconstruction » de la sécurité sociale autour de l'assurance sociale. Par exemple, l'économiste Jacques Bichot propose de supprimer la cotisation patronale et les impôts affectés pour les remplacer par une cotisation maladie unique proportionnelle à l'ensemble des revenus de l'assuré : « l'effort relatif de chacun sera le même, et tout assuré social sera clairement acheteur de sa couverture maladie : le principe de contributivité sera respecté » (J. BICHOT, « Quelle stratégie de financement pour la santé ? », *JDSAM* 2015-1, p. 34). Logiquement, l'auteur en déduit que les personnes incapables de s'assurer devront se tourner vers « une médecine de dispensaire pour les affections bénignes » et « un recours à la générosité publique pour les traitements onéreux ». L'échange peut aussi être pensé dans une perspective intergénérationnelle. Ainsi, le même Jacques Bichot émet le concept d'« échange fraternel » au soutien de sa proposition d'une meilleure prise en compte de « la mise au monde et de l'éducation des enfants » dans la détermination des droits sociaux, notamment des pensions de vieillesse (J. BICHOT, « Contributivité juridique et contributivité économique en matière de protection sociale », *RDSS* 2018, p.135).

⁸⁰ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, ouvrage précité.

⁸¹ Voir par ex. une note récente de la Direction générale du Trésor appelant de ses vœux une « clarification de la contributivité de la protection sociale » (Trésor-éco, n° 200, juin 2017). Les travaux du sociologue Yann Le Lann révèlent que la distinction a été introduite dans la comptabilité nationale, faisant émerger « une conception duale des prestations sociales qui oppose au sein des flux sociaux les ressources assistancielles aux prestations contributives ». C'est une « conception patrimoniale de la cotisation sociale » qui est véhiculée par l'organisation comptable nationale selon l'auteur (Y. LE LANN, « Définir les frontières comptables du social. Le champ des budgets sociaux de la nation face à la crise de l'entendement keynésien de la protection sociale (1956-1987) », *Politix*, vol. 105, n°1, 2014, p. 61).

⁸² Voir par ex. J. BICHOT, *TVA, CSG, IR, cotisations... comment financer la protection sociale ?*, Institut Montaigne, note, mai 2006.

⁸³ Voir les contributions rassemblées dans la rubrique « Débats et Controverses » du numéro 2018/1 de la Revue française de socio-économie, en particulier l'introduction, I. DELOUETTE, Y. LE LANN, « Les catégories de risque et d'assurance sont-elles indispensables à la légitimation de la protection sociale ? », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.187.

la notion de risque et le raisonnement actuariel qui sont à la racine des assurances privées permettent d'éclairer l'évolution de l'assurance chômage française⁸⁴. Le jeu du droit est central à cet égard, car il réceptionne, aussi bien qu'il favorise, ces phénomènes que l'on peut qualifier d'*individualisations du risque*⁸⁵. L'ensemble du droit social contemporain semble d'ailleurs avoir évolué dans cette direction⁸⁶ (on poursuivra cette discussion *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.). En toile de fond, c'est la nature même d'un programme d'assurances sociales qui semble de moins en moins claire, de moins en moins distincte du modèle proposé par les assurances marchandes.

Section 3. Approches centrées sur les trajectoires de vie, rhétorique du choix dans les services publics, logique de patrimonialisation dans la protection sociale, usages des technologies numériques

14. Poussée à son paroxysme, cette nouvelle construction de la prestation sociale semble avoir trouvé un aboutissement dans le format du *compte personnel* qui a émergé au milieu des années 2010. Selon certains auteurs, dont fait partie le sociologue Bernard Friot, la montée en puissance des considérations de durée de cotisation aurait préparé sa généralisation⁸⁷. En quelques années seulement, l'instrument a été introduit dans de nombreux secteurs de la

⁸⁴ Selon le sociologue Mathieu Grégoire, cette couverture sociale a quitté les rives des assurances sociales (« caractérisées par une couverture obligatoire et large autour de « risques » ni limités ni distingués dans leur diversité »), pour se rapprocher du modèle des assurances privées (caractérisées par une socialisation/mutualisation réduite à son strict minimum), « à tel point qu'il serait aujourd'hui plus pertinent de parler de « compte épargne chômage » que « d'assurance chômage » tant on a progressivement individualisé la logique de l'indemnisation autour d'un raisonnement actuariel » (M. GREGOIRE, « Les écueils de la notion de risque. Le cas de l'indemnisation chômage », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.205). Une autre étude d'envergure menée à propos de l'évolution des droits à indemnisation des chômeurs fait apparaître un effondrement historique de l'indemnisation pour les salariés à l'emploi discontinu. Selon les auteurs, elle « permet de s'interroger sur une transformation profonde du dispositif d'indemnisation du chômage qui, pour ces salariés, relève désormais moins d'une logique d'assurance face à un risque que de ce celle d'un compte d'épargne ou d'une prime pour l'emploi » (M. GREGOIRE, C. VIVÈS, J. DEYRIS, *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, IRES, rapport de recherche, 2020).

⁸⁵ Selon Olivier Galland, sociologue spécialiste des inégalités, « les risques ne sont plus simplement associés à l'appartenance à une catégorie sociale, ils sont plus individualisés du fait du recul de la protection de l'emploi et de la fragilité plus grande des ménages sous l'effet de la montée de la divortialité et de la vie solitaire. Les pauvres sont souvent des personnes seules. Cette question de la solitude devient un nouvel angle d'étude des inégalités. » Cette analyse, issue d'un entretien de presse, est plus amplement développée dans O. GALLAND, Y. LEMEL, *Sociologie des inégalités*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 2018.

⁸⁶ L. LAMARCHE, « Le droit social et les droits sociaux : des outils dissonants pour la régulation du social dans le contexte du néolibéralisme », D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012, p.119.

⁸⁷ B. FRIOT, « Les enjeux du statut économique de la personne », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.211.

protection sociale, que ce soit en matière d'accès à la formation professionnelle⁸⁸ ou en matière d'assurance chômage⁸⁹ et de retraite⁹⁰. La France est semble-t-il à l'avant-garde, tant elle est donnée en exemple à l'échelle internationale⁹¹. Parallèlement, les technologies numériques ont été le vecteur d'une transformation de la relation de service au sein des administrations sociales. De manière fulgurante, l'*espace numérique personnel* est apparu comme l'interface incontournable⁹² (la création toute récente de « Mon espace santé », présenté comme un « nouveau service public », en est une excellente illustration⁹³). De plus, la dématérialisation des services publics a imposé de nouvelles pratiques aux allocataires afin d'entrer en contact avec les institutions et d'accéder aux droits sociaux⁹⁴. Enfin, les transformations des modalités d'acquisition, de croisement et d'exploitation de *données à caractère personnel* sont à la base

⁸⁸ Le principe du compte personnel de formation (CPF) a été posé par l'ANI du 11 janvier 2013 « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels ». Ses modalités ont été définies par l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2017, il est rassemblé au sein du compte personnel d'activité (CPA, mis en place par la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels) avec le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P, institué par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, renommé « compte professionnel de prévention » ou C2P par l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017) et le compte d'engagement citoyen (CEC, créé par la loi du 8 août 2016).

⁸⁹ Création des « droits rechargeables à l'assurance chômage » par l'ANI du 11 janvier 2013 précité. Le mécanisme a été déployé dans la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014.

⁹⁰ Dans les régimes de retraite par points, la mise en compte est inhérente au mode d'acquisition des droits. La fusion des différents régimes de retraite de base au sein d'un vaste système par points envisagée par le gouvernement français en 2019-2020 aurait conduit à sa généralisation. Il faut mentionner aussi l'utilisation du compte professionnel de prévention (C2P), qui permet de valider des trimestres de majoration de durée d'assurance vieillesse.

⁹¹ OCDE, *L'individualisation des dispositifs d'accès à la formation. L'exemple français du compte personnel de formation*, 2020. Le droit du travail s'avère être une terre d'élection des comptes personnels, voir I. VACARIE, « L'essor des comptes personnels, marqueur d'une recomposition du droit du travail », *Droit ouvrier* 2017, p.174.

⁹² Sur les différentes fonctions des services en ligne et la multiplication des espaces personnels numériques, voir G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », *Informations sociales*, vol. 178, n°4, 2013, p.44 ; sur la distinction entre les espaces numériques personnels, les comptes personnels numériques et les points d'entrée uniques, v.L. CAMAJI, L. ISIDRO, « La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ? », *RDT*, 2021, p.569.

⁹³ Ministère des solidarités et de la santé/Assurance maladie/MSA, « Lancement de Mon espace santé », communiqué de presse, 3 février 2022 ; D. n°2021-1048 du 4 août 2021 relatif à la mise en œuvre de l'espace numérique de santé. Le slogan est éloquent : « Vous avez la main sur votre santé ». Voir L. MORLET-HAÏDARA, « L'espace numérique de santé : une création de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé », *Journal du Droit de la Santé et de l'Assurance - Maladie (JDSAM)*, vol. 24, n°3, 2019, p. 17 ; M. BASTIAN, « Mon Espace Santé » : *Quid novi sub sole ?* », *La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 30 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/14658>

⁹⁴ Voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s. : Journées d'études co-organisées sur ce thème au printemps 2021, *Usagers et usagères : face à la dématérialisation des services publics*, coord. L. CAMAJI, L. CARAYON, L. ISIDRO, L. JOLY, C. MAGORD, Journées d'études en ligne, IFG/IRIS, 31 mai et 1^{er} juin 2021, Disponible en ligne : <https://dematssp.hypotheses.org> et les dossiers spéciaux à paraître dans des revues en 2022 (« Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », *Revue des politiques sociales et familiales*, à paraître, vol. 145, 2022, coordination conjointe avec C. MAGORD, N. OKBANI ; « La dématérialisation des services publics sociaux », *Revue de droit sanitaire et social*, à paraître, n°5/2022, coordination conjointe avec L. CARAYON, L. ISIDRO, L. JOLY, C. MAGORD).

d'une refonte générale de la gestion des prestations sociales⁹⁵ ; destinées à produire des données fiables et actualisées concernant les bénéficiaires, elles confèrent aux administrations une vision globale de l'individu⁹⁶. « Comptes personnels », « espaces numériques », « téléservices » : s'il est vain de chercher à rassembler ces outils disparates au sein d'une même catégorie⁹⁷, il faut remarquer qu'ils se réclament d'une même ambition de « responsabilisation libératrice »⁹⁸ (ou *empowerment*) des individus. Ce terrain constituant un nouvel objet de mes recherches, je le développerai dans la seconde partie du mémoire (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.).

15. Les technologies numériques occupent une place centrale dans tous ces dispositifs. Cela est évident concernant les téléservices, mais c'est aussi le cas pour les comptes personnels (CPF et C2P) puisque le numérique se présente tout à la fois comme la condition, le support et le tremplin de leur déploiement (voir le chapitre suivant, Partie 1, chap. 2, section 4). Quels que soient les usages (on peut citer, sans rechercher l'exhaustivité, l'information des assurés sociaux, la demande de droits par voie dématérialisée, la simulation des droits sociaux), le bénéficiaire de prestations sociales, en tant qu'utilisateur de services en ligne, est conduit à produire le service (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). Cette possibilité offerte par la technologie numérique de reporter toute une série d'actions et d'opérations sur le destinataire fait écho à un sens spécifique de « l'individualisation » des politiques sociales que promeuvent différentes instances, telles que l'OCDE, la Commission européenne ou France stratégie. En particulier, les comptes personnels apparaissent parfaitement en phase avec l'idée qu'il faut « laisser l'individu libre de choisir les services qui lui seront délivrés et/ou le prestataire qui les lui délivrera »⁹⁹. Ainsi entendue, l'individualisation rejoint la rhétorique du « choix » dans les

⁹⁵ M. FUZEAU, E. WALRAET, L. CAUSSAT, A. DELATTRE, *La modernisation de de la délivrance des prestations sociales*, rapport n°2017-M021 (IGF), n°2017-039R (IGAS), juin 2017.

⁹⁶ M.-P. HAMEL, D. MARGUERIT, « Quelles possibilités offertes par l'analyse des big data pour améliorer les téléservices publics ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 146, n°2, 2013, pp. 437-448.

⁹⁷ Voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s. : « La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ? », co-écrit avec L. ISIDRO, *RDT* 2021, p.569.

⁹⁸ E. HACHE, « La responsabilité, une technique de gouvernement néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 4, n°28, 2007, p. 49-65.

⁹⁹ C. GUEZENNEC, « L'individualisation dans les politiques de l'emploi: quels effets des chèques, comptes et contrats ? », Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse*, n° 293, 2012. La promotion des valeurs de liberté et d'autonomie est inscrite jusque dans les textes législatifs. L'article L. 5151-1 du Code du travail indique que « Le compte personnel d'activité a pour objectifs, par l'utilisation des droits qui y sont inscrits, de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire [...] Le titulaire du compte personnel d'activité décide de l'utilisation de ses droits dans les conditions définies au présent chapitre [...] ».

services publics¹⁰⁰. Elle se trouve étroitement liée à l'idée d'activation de la protection sociale¹⁰¹ – ce qui n'est pas très surprenant puisque cette expression semble bien être une transposition à la protection sociale du sens que le terme « activation » a acquis dans le champ des politiques de l'emploi¹⁰².

16. Ces instruments véhiculent aussi une restructuration de la protection sociale dont témoigne l'emprise croissante de la terminologie bancaire dans la description des droits sociaux. Loin de constituer un simple outil ou un réceptacle, le compte personnel semble bien prolonger et accompagner des logiques patrimoniales¹⁰³ que les institutions de sécurité sociale ont eu précisément pour visée d'écarter au cours de leur histoire¹⁰⁴. Non seulement cette évolution questionne la nature des droits sociaux en cause (voir *infra*, Partie 1, chap. 2, section 4, n°41 s.), mais le mouvement est bien plus profond que la diffusion de la forme du compte individuel le laisse paraître. La manière dont les normes de la comptabilité nationale et des comptes sociaux sont construites fournit un excellent indicateur de la puissance de la mutation en cours. C'est particulièrement le cas en matière de retraites. Sous l'impulsion d'instances internationales telles que l'ONU et Eurostat, la redéfinition des catégories comptables de la pension de retraite en termes de patrimonialisation depuis les années 1990 a conduit, telle un « cheval de Troie », à inscrire les régimes de retraite financés en répartition dans une logique

¹⁰⁰ N. DUVOUX, J. JENSON, « Services publics à la carte ? Le choix comme valeur sociale », *Lien social et politique*, n° 66, 2011, p.7 ; sur la diffusion du choix dans le *Welfare* britannique comme le signe de l'avènement d'un « État social personnalisé », J. TOURNADRE-PLANCO, « Le « choix » dans les services publics : entre consensus transpartisan et luttes politiques », *Observatoire de la société britannique*, vol 9, 2010, 43-55.

¹⁰¹ À titre d'illustration, ce lien est établi dans une publication d'Hélène Garner-Moyer, cheffe de projet au département Travail Emploi Compétences de France stratégie (H. GARNER-MOYER, « Mise en perspectives de l'évolution du modèle social français : genèse et tendances », *Informations sociales*, vol. 193, n°2, 2016, p.10).

¹⁰² Les publications de France stratégie montrent cette filiation. Outre les deux études citées dans les notes ci-dessus, il est renvoyé à FRANCE STRATEGIE, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, oct. 2015.

¹⁰³ C. PEREZ, « Avec le Compte Personnel de Formation : l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée », *Savoirs*, vol. 50, n°2, 2019, pp. 87-100.

¹⁰⁴ Un des objets de **ma thèse de doctorat** est d'expliquer que les constructions du droit de la protection sociale se démarquent des canons traditionnels du droit civil. Les principes d'autonomie de la volonté et de la liberté contractuelle ont été fortement atténués, jusqu'à être écartés, au profit de la mise en place de protections collectives et obligatoires contre les risques sociaux. Le rapport juridique de l'assuré social à ses droits n'est pas construit sur une logique patrimoniale et la situation juridique de l'assuré ne se coule pas dans un cadre contractuel (*La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit.*).

de capitalisation¹⁰⁵. Il est probable que cette nouvelle matrice comptable préfigure la transformation des retraites françaises en un vaste système de comptes individuels à points¹⁰⁶.

17. Ces déplacements ne sont pas sans évoquer d'autres phénomènes normatifs qui s'observent non loin de là. Des droits sociaux « portables », « transférables », « rechargeables » ont fait leur apparition dans le champ du chômage, de la formation professionnelle et de l'assurance maladie complémentaire (voir *infra*, Partie 1, chap. 2, section 4, n°41 s.). Certaines de ces techniques de mobilisation des droits se coulent dans des comptes. Par-delà les spécificités, l'échelle individuelle de ces droits est systématiquement portée en étendard. Les pouvoirs publics et les interlocuteurs sociaux n'hésitent pas à souligner l'événement que constitue la création de ces droits « individuels » ou « personnels »¹⁰⁷. La référence à l'individu ou à la personne ne doit rien au hasard ; elle est suffisamment lâche pour englober un grand nombre d'idées tout en activant un réseau de significations et de valeurs. À n'en pas douter, elle confère un sens positif à l'initiative et au choix du bénéficiaire, ces derniers étant désormais placés au cœur de ce qui apparaît comme des « processus » de mise en œuvre ou « d'utilisation » des droits sociaux. La référence à l'individu ou à la personne fait aussi écho aux propositions « d'attacher les droits à la personne », émises en France pour répondre à la flexibilité grandissante organisée sur le marché du travail. Lancées par des rapports d'experts (rapport *Boissonnat*, rapport *Supiot*¹⁰⁸) au tournant des années 2000, relayées par des

¹⁰⁵ Il est renvoyé aux travaux du sociologue Yann Le Lann (Y. LE LANN, « Le modèle suédois des retraites : le cheval de Troie de la patrimonialisation », *Notes de l'IES*, n°6, 2009 ; *id.*, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, vol. 80, n°3, 2010, p.70, dont est extraite la citation ci-après ; *id.*, *Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*, thèse de sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013). L'auteur analyse l'émergence d'une comptabilité qui enregistre l'ensemble des futurs droits à pension comme une « dette » des régimes. Celle-ci « a reconfiguré intégralement le cadre cognitif des statistiques de la pension. Les transformations actuelles de la technique comptable débouchent sur l'attribution aux assurés sociaux des régimes en répartition d'un « patrimoine », terme historiquement réservé aux ayants droit des régimes capitalisés ». Pour une approche juridique, voir P. A. ARELLANO ORTIZ, *Universalisme et individualisme dans le régime des retraites. L'exemple du Chili*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012.

¹⁰⁶ Cette réforme a été activement promue par le président de la République Emmanuel Macron et le gouvernement actuel au cours de l'année 2020, en dépit des mouvements sociaux massifs qui se sont élevés contre ce projet. Suspendue en raison des crises sanitaire, sociale et économique engendrées par la pandémie de la Covid-19, elle est aujourd'hui de nouveau à l'agenda politique national.

¹⁰⁷ M. LAFARGUE, « La personne au centre des réformes sociales : le compte personnel d'activité », *RDSS* 2016, p.358. Le législateur désigne ces dispositifs comme des « nouveaux droits individuels pour la sécurisation des parcours » dans la loi du 14 juin 2013. Il donne pour horizon au CPA de rassembler au profit de son titulaire « les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel », aux termes de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Quant à la CGT, elle promet « un nouveau statut du travail salarié garantissant à chacune et à chacun des droits individuels et leur transférabilité », repères revendicatifs, fiche n°6, juillet 2018, www.cgt.fr/.

¹⁰⁸ Respectivement intitulés : COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Le travail dans vingt ans*, Odile Jacob - La Documentation française, 1995 ; A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi*, Rapport pour la DGV de la Commission européenne, Flammarion, 1999. Il faut aussi mentionner le rapport de *Munck* (J. DE MUNCK, J. LENOBLE, M.

organisations syndicales autour de la « sécurité sociale professionnelle », mises à l'agenda politique tant à gauche qu'à droite lors de la campagne présidentielle de 2007, elles constituent le réservoir symbolique dans lequel ont puisé un certain nombre de dispositifs au début des années 2010 sous la bannière de la « sécurisation des parcours professionnels »¹⁰⁹. Si les projets de réforme avancés par les uns et les autres étaient très divers (et pour certains tout à fait inconciliables entre eux¹¹⁰), ils répondaient au même questionnement : comment assurer une continuité de protection aux travailleurs en dépit de la fragmentation de l'emploi et des changements de statuts professionnels ?

18. Posée en ces termes, l'interrogation est assez éloignée de la doctrine de la flexicurité, laquelle a été activement promue par la Commission européenne à cette même période dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi¹¹¹. La flexicurité européenne a en commun avec les propositions citées ci-dessus de développer une nouvelle conception de la sécurité des travailleurs, laquelle est très différente de celle qui a été consacrée dans le compromis social d'après-guerre : la discontinuité des parcours professionnels étant aujourd'hui considérée comme un fait acquis, ce n'est plus le poste de travail qui doit être garanti, mais la capacité de retrouver rapidement un emploi sur le marché du travail¹¹². Cependant, dans le programme européen, l'outillage de cette conception renouvelée de la sécurité sociale reste

MOLITOR, *L'avenir de la concertation sociale en Europe*, Rapport pour la DGV de la Commission européenne, Université catholique de Louvain, 1995).

¹⁰⁹ Les organisations syndicales largement intégré la notion de sécurisation des parcours dans leurs doctrines (S. GRIMAULT, « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et Emploi*, n° 113, 2008, p. 77). Les juristes ont été particulièrement attentifs à l'apparition de ce nouvel énoncé normatif (voir *infra*, Partie 1, chap. 2, section 4).

¹¹⁰ La fortune que le vocable de « sécurité sociale professionnelle » a connue en France, inédite en Europe, a été retracée par le juriste François Gaudu au travers des différentes séquences qui ont concouru à l'émergence de l'idée générale (phase d'experts, phase syndicale, mise sur agenda politique français), F. GAUDU, « la Sécurité sociale professionnelle : un seul lit pour deux rêves ? », *Dr. Soc.* 2007, p.393. L'auteur met en lumière les oppositions radicales entre les projets de réformes qui se prévalaient de cette expression. Depuis, l'expression de « sécurisation des parcours professionnels » s'est imposée.

¹¹¹ L'Union européenne définit la flexicurité comme une « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail » (*Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM (2007) 359 final). La Commission européenne dégage quatre composantes : « des arrangements contractuels flexibles, un système de formation tout au long de la vie, des politiques actives de l'emploi efficaces et des systèmes de sécurité sociale modernes ». Sur la construction de cette notion politique, voir not. B. CONTER, « Origines et impacts de la flexicurité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2095-2096, n°10, 2011, p. 5.

¹¹² « A shift from job security towards employment security », selon le sociologue et membre du conseil scientifique néerlandais pour la politique publique H. Adriaansens (cité par T. WILTHAGEN, F. TROS, « The Concept of "flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets », *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10 (2), 2004, p. 166-87). En d'autres termes, « une nouvelle vision de la sécurité s'impose, qui substitue à la garantie de la sécurité de l'emploi la notion de « sécurité par l'employabilité » » (J.-M. BONVIN, P. VIELLE, « Une flexicurité au service des capacités des citoyens européens », *La Revue de l'Ires*, vol. 63, n°4, 2009, pp. 17-33).

(volontairement) flou. Si le volet « flexibilité » de cette politique est bien défini, les attributs de la sécurité en question sont largement indéterminés. D'ailleurs, cette indétermination se manifeste jusque dans certaines modélisations académiques originelles où l'on constate que « la flexicurité ne concerne guère le domaine de la protection sociale *stricto sensu* »¹¹³. En fait, la conception de la sécurité sociale apparaît strictement limitée et instrumentalisée : mise au service du marché du travail¹¹⁴, la protection sociale doit désormais consister, selon la Commission européenne, à « soutenir, et non entraver, la mobilité »¹¹⁵. C'est pourquoi des auteurs considèrent que la flexicurité élaborée par l'Union européenne n'est pas parvenue à prendre la mesure du nouveau contexte économique et démographique, alors même que les besoins des citoyens se sont profondément transformés¹¹⁶. Il est aussi permis d'affirmer que le programme européen ne contient pas véritablement d'objectif de construire un « droit des transitions »¹¹⁷ ; le droit français reste d'ailleurs très en-deçà de cette visée¹¹⁸.

¹¹³ L. DUCLOS, « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'Ires*, vol. 63, n°4, 2009, p. 35. Ainsi, dans la proposition de Ton Whiltagen en 1998, « la sécurité apparaît surtout comme le sous-produit d'une forme spécifique de flexibilité ; elle constitue avant tout un pari de réforme. Dit autrement, l'analyse qui supporte l'hypothèse de flexicurité étant centrée sur le fonctionnement du marché du travail, la sécurité qui la sous-tend n'est pas le but premier mais plutôt le moyen de parvenir à un compromis acceptable entre parties prenantes, compte tenu d'une exigence générale de flexibilité » (cité par L. DUCLOS, *art. cit.*).

¹¹⁴ Sur les nouvelles façons de penser l'articulation entre marché du travail et protection sociale (*work and welfare nexus*), voir par ex. L. DUCLOS, « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *art. cit.* ; I. DELOUETTE, Y. LE LANN, « Troubles dans la protection sociale », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.27. Très différente est la question centrale des rapports entre travail et protection sociale : voir par ex. A. SUPIOT, « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Dr. soc.* 1995, p.823 ; le dossier « Droit du travail et protection sociale – croisement et redistribution », *Dr. Soc.* nov. 2009 ; M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, 2017.

¹¹⁵ Comment pourrait-il en être autrement dès lors que le cadre interprétatif posé en prémisses considère le droit du travail et la protection sociale comme des entraves à la création d'emplois ? De nombreux travaux ont discuté la pertinence conceptuelle de l'alliance entre flexibilité et sécurité, car « en toute logique, si ce marché est flexible, il ne peut qu'affecter la sécurité des travailleurs et dans l'autre sens, s'il vise une forte sécurité pour ces derniers, cela ne peut être qu'au détriment de la souplesse des relations de travail » (R. LAFORE in J.-C. SCIBERRAS, R. LAFORE, « La France est-elle sur la voie de la flexisécurité ? », *RDT* 2018, p.642). Ainsi, « l'idée même de « flexicurité » est-elle tenable ? », s'interroge Dominique Méda. Dans les faits, le bilan dressé par la sociologue montre que « les programmes visant à mettre en œuvre la flexibilité ont été bien plus développés et ont fait l'objet d'un suivi, d'une attention et d'une opérationnalisation bien plus intenses que ceux visant à développer la sécurité » (D. MEDA, « Flexicurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité ? », *Dr. Soc.* 2009, p.763).

¹¹⁶ J.-M. BONVIN, P. VIELLE, « Une flexicurité au service des capacités des citoyens européens », *art. cit.* En réponse à la conception étriquée de la Commission européenne, les auteurs proposent une conception de la flexicurité qui conduit à repenser les sécurités dans leur totalité.

¹¹⁷ Sauf erreur, l'expression de « droit des transitions » est de F. GAUDU, « la Sécurité sociale professionnelle : un seul lit pour deux rêves ? », *art. cit.* Elle s'est imposée parmi les spécialistes de droit social et elle a été reprise dans d'autres disciplines (voir C. ERHEL, « Les politiques au cours de la vie et le marché du travail », OCDE, groupe de travail sur la politique sociale, Séminaire sur les risques de l'existence, cycle de vie et politique sociale, DELSA/ELSA/WP1(2007)4, mai 2007).

¹¹⁸ Les droits « rechargeables », « portables » et « transférables » peuvent être interprétés comme les premières pierres d'un nouveau droit français dont l'objet serait de sécuriser les transitions professionnelles (ou plus radicalement comme les signes d'une dislocation du droit du travail au profit d'un « *droit professionnel* »). Cependant, les nouveaux « droits » ouverts par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel révèlent surtout la conception française de la flexicurité, où il est avant tout recherché une plus grande flexibilité dans la relation de travail. Pour Nicole Maggi-Germain, le législateur ne retient qu'une vision

19. La flexicurité préconisée par l'Union européenne ne s'est pas non plus tournée vers des conceptions rénovées et plus ambitieuses de la protection sociale qui ont été développées dans le champ académique ces vingt dernières années. On pense aux approches en termes de cycles de vie ou de trajectoires¹¹⁹ ainsi qu'aux visions de la citoyenneté plus larges que celle qui se réduit à la simple participation au marché du travail¹²⁰. Ces dernières promettent des évolutions majeures des services publics pour peu que les acteurs s'en saisissent¹²¹. En fait, si les lignes directrices établies par l'Union européenne ont sans doute participé à l'émergence des politiques de *life course*¹²², elles ont essentiellement valorisé la figure de *l'actif* dans les politiques sociales, lequel est entendu comme un travailleur mobile, capable d'anticiper les changements et de s'y adapter, responsable de sa situation sur le marché du travail¹²³.

Section 4. Concept d'adultes actifs et défamilialisation des droits sociaux

20. La place centrale conférée au travail dans l'action publique affecte la notion de citoyenneté elle-même. Ainsi que le résumait des chercheurs et des chercheuses en sciences sociales, les politiques d'activation relaient désormais une conception de la citoyenneté

étriquée de l'accompagnement des travailleurs : « de l'objectif d'émancipation de l'individu, il ne reste finalement qu'un accompagnement resserré sur les transitions professionnelles ». L'auteure s'interroge sur les effets structurants de cette série de dispositifs sur le droit du travail. Dès lors que la mobilité est érigée en « principe structurant du Droit », n'y a-t-il pas une rupture avec les cadres d'analyse du droit du travail (du salarié à la figure de la personne, des qualifications à la notion de compétences, du lien de subordination à la liberté professionnelle), préfigurant une évolution vers un « droit professionnel » ? (N. MAGGI-GERMAIN, « L'accompagnement des travailleurs », *Dr. soc.* 2018, p.999).

¹¹⁹ Voir la présentation des trois approches développées dans le champ académique (les analyses du cycle de vie en économie, l'approche des « trajectoires de vie », l'approche des marchés transactionnels) et les références citées par C. ERHEL, « Les politiques au cours de la vie et le marché du travail », *art. cit.*

¹²⁰ A. SUPLOT (dir.), *Au-delà de l'emploi*, *op. cit.*

¹²¹ La notion de parcours est aujourd'hui devenue un concept clé de la branche Famille de la Sécurité sociale française (V. LIGNON (coord.), « Parcours de vie et intervention sociale », *Informations sociales*, vol. 201, 2020/1). Plus largement, voir Y. DARNAUD, « Chapitre 18. Le nouveau paradigme du « parcours ». Pratiques, logiques institutionnelles et politiques publiques bousculées », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, coll. « Santé Social », 2016, p. 269.

¹²² Les politiques centrées sur les trajectoires de vie (ou politiques de *life course*) se sont développées dans les pays de l'OCDE. Elles constituaient une ligne directrice de la Stratégie Européenne pour l'Emploi pour 2005-2008 (Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail). Pour une analyse et une typologie de ces politiques, C. ERHEL, « Les politiques au cours de la vie et le marché du travail », *art. cit.* ; pour une clarification conceptuelle de la « flexicurité » à partir de l'approche des « marchés transitionnels du travail », B. GAZIER, « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », *Travail et Emploi*, vol. 113, 2008, pp. 117-128.

¹²³ I. VACARIE, « Le compte personnel d'activité ou la figure du « travailleur mobile » », *SSL*, n°1722, 2016, p.8.

politique et sociale fondée sur le travail et l'individualisation¹²⁴. Comment définir en quelques mots cette version politique de l'individualisation ? Pour le sociologue Claude Martin, elle repose sur une hypothèse fondatrice : celle « d'un individu chargé de s'assumer (économiquement) par son travail et de contribuer ainsi à l'équilibre des marchés dans une économie mondialisée ». Plus précisément, « telle serait la responsabilité de chacun : assurer son indépendance économique et, ce faisant, épargner la dépense publique ». Cela explique que le travail soit plus que jamais érigé en unique fondement de la citoyenneté sociale¹²⁵. Par exemple, le phénomène des travailleurs des plateformes numériques a contribué à révéler cette figure du « travailleur entrepreneur de lui-même » qui parcourt l'ensemble du droit social contemporain¹²⁶. Il a aussi montré à quel point la déconnexion s'était accentuée entre le travail (au sens d'activité) et l'emploi (au sens d'un statut portant une sécurité sociale)¹²⁷. Pour la première fois également, cette redéfinition du rapport travail/protection sociale s'applique aussi bien aux femmes qu'aux hommes, et particulièrement aux mères. « Il s'agit là d'un élément essentiel », d'après la professeure de politique sociale Jane Lewis¹²⁸, qui a mis en évidence la dimension sexuée des États-providence¹²⁹. En effet, la promotion de la figure d'un individu autonome et autorégulé à l'échelle européenne produit une véritable norme collective qui façonne les représentations, norme qui apparaît dans une clarté intense dès l'instant où l'on sort du « mythe de l'autonomie »¹³⁰. Madame Lewis propose de désigner cette norme par les expressions : « *adulte actif* », « travailleur adulte autonome », « adulte travailleur » (« *adult worker model* »). Bien que revêtant des apparences individuelles, la véritable dimension de cette norme est familiale. On peut constater sa progression dans les politiques sociales à des degrés divers et selon des modalités variables suivant les pays, notamment en ce qui concerne le travail des femmes et la garde des enfants. Pour l'auteure, la puissance prescriptive de cette

¹²⁴ A.-T. DANG, J.-L. OUTIN, H. ZAJDELA (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, Editions CNRS, 2006.

¹²⁵ Selon Claude Martin, « en défendant que chaque individu doit être économiquement indépendant, cette vision publique de la société des individus considère le travail comme « grand intégrateur » et les politiques sociales comme facteur productif, tout au moins si l'on veille à transformer ces dépenses « passives » en dépenses « actives » (c'est-à-dire promotrice d'emplois) » (C. MARTIN, « Individualisation et politiques sociales : de l'individualisme positif à l'instrumentalisation de l'individu », in C. LE BART, P. CORCUFF, F. DE SINGLY (dir.), *L'individu aujourd'hui. Débats sociologiques et contrepoints philosophiques*, PU Rennes, 2010, p.273).

¹²⁶ Cette représentation est aussi imposée par les entreprises à leurs salariés, selon H. STEVENS, « L'entreprise de soi », *La Revue Nouvelle*, n° 10, 2007, p. 52.

¹²⁷ I. DESBARATS, « Quelle protection sociale pour les travailleurs des plateformes ? », *RDT* 2020, p.592.

¹²⁸ J. LEWIS, « Gender and Welfare State Change », *European Societies*, 4 (4), 2002, p.331 ; *id.*, « Quels moyens pour promouvoir quelle égalité des sexes ? Les inégalités hommes-femmes dans la division du travail rémunéré et non rémunéré », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2006, p. 161.

¹²⁹ J. LEWIS, « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of european social policy*, vol. 2 n°3, 1992, p.159 ; *id.*, *Women and social policies in Europe : work, family and the state*, Edward Elgar, 1993.

¹³⁰ M. FINEMAN, *The Autonomy Myth : A Theory Of Dependency*, New-York city, The New Press, 2005.

norme est similaire à celle qu'a pu avoir dans le passé le modèle de « Monsieur Gagnepain » (« *male breadwinner model* ») et son pendant « Madame Aufoyer ». Tout comme ce dernier modèle, le modèle de l'adulte actif demeure éloigné des pratiques sociales, et c'est précisément cela qui fait problème : « il s'agit d'un nouveau "devoir être", mais bien moins d'une nouvelle réalité »¹³¹. Une des limites du processus d'individualisation réside ainsi dans le fait qu'il contribue à promouvoir un désir d'égalité sans en réunir les conditions de possibilité, ainsi que l'explique Claude Martin. En somme, sur le plan conceptuel, cette vision politique de l'individualisation partage « l'horizon de signification » mais aussi les obstacles des thèses de l'individualisme dit « positif » de Giddens, Beck et de Singly¹³². Une limite ou un problème traverse ces thèses et leurs concrétisations. En effet, la période contemporaine est vue comme un processus d'émancipation des acteurs sociaux de la tradition et des déterminations typiques de la société industrielle ; la primauté est accordée à l'aspiration à l'autodétermination, à l'expression des préférences et à l'accroissement des marges de choix de chacun. Toutefois, cet idéal à atteindre exige de dépasser les conditions objectives des inégalités, parmi lesquelles se trouve la question de l'emploi ; or à ce niveau, l'idéologie de la flexibilité du travail peut produire et renforcer les inégalités. Dans les faits, comme le montrent des études, la conciliation entre le travail et la vie familiale – solution encouragée par l'Union européenne en réponse aux objectifs économiques et à l'enjeu de l'accès des femmes au marché du travail – repose en très large partie sur les femmes. On voit ainsi de quelles manières la norme de l'adulte actif rencontre la question familiale et les inégalités de genre¹³³.

21. En un sens, la mise en évidence de cette contradiction rejoint la critique du concept de défamilialisation par les chercheuses féministes. Pour l'expliquer, il faut d'abord rappeler la pertinence heuristique de ce concept apparu dans les années 1990. En résumé, il a permis de « dévoiler les multiples exigences cachées de l'État-providence [qui servent] d'appui à la capacité des hommes (ou plus exactement de la plupart d'entre eux) à devenir des citoyens de plein droit »¹³⁴. Au niveau politique, des propositions en faveur de « l'individualisation des

¹³¹ J. LEWIS, « Individualisation : assumptions about existence of an adult worker model and the shift towards contractualism » in A. CARLING, S. DUNCAN, R. EDWARDS, *Analysing families. Morality and rationality in policy and practice*, London, Routledge, 2002 (traduction de C. MARTIN, *art. cit.*)

¹³² C. MARTIN, *art. cit.*

¹³³ Selon plusieurs auteures, dont Jane Lewis, il en irait différemment si les politiques publiques accordaient plus d'attention aux mesures destinées à favoriser un partage plus équitable du travail rémunéré et non rémunéré entre femmes et hommes.

¹³⁴ Pour une présentation synthétique de la critique féministe de la conception marshallienne de la citoyenneté sociale fondée sur le travail rémunéré et de l'apport du concept de défamilialisation à la construction des typologies des États-providence, il est renvoyé à C. SARACENO, « Activation, individualisation et défamilialisation dans les

droits sociaux » ont été activement promues dès la fin des années 1970 par certains courants de pensée. Ici, l'expression « individualisation des droits sociaux » est synonyme de la « défamilialisation des droits sociaux » : elles visent la transformation de l'accès aux droits dans les systèmes de protection sociale dans le sens de leur attribution à la personne sans considération de la situation familiale ou conjugale. Ces propositions politiques et/ou théoriques ont entrepris de sensibiliser la société sur deux aspects : d'une part, la nécessité d'améliorer le statut des femmes en matière de protection sociale et d'autre part, la supériorité de la voie de la suppression des droits dérivés (c'est-à-dire de l'octroi de droits propres) pour y parvenir au nom de l'égalité (voir *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.). La Commission européenne a repris cette idée à son compte¹³⁵. En France, la suppression de la notion « d'ayant-droit majeur » en matière d'accès aux soins, dans le cadre de la réforme de la protection maladie universelle (Puma) de 2016, s'inscrit de manière tardive dans cette lignée¹³⁶. Toutefois, dans un second temps, des travaux ultérieurs sont venus mettre en cause l'alternative posée en termes de familialisation et d'individualisation des droits sociaux des femmes. Des chercheuses ont ainsi montré que « ce qui posait problème n'était pas tant l'incomplète individualisation que la question plus large des services de soin qui était cachée par la (leur) familialisation »¹³⁷. Il apparaît aujourd'hui clairement que l'abrogation du mode d'acquisition des droits sociaux fondé sur le statut matrimonial ne constitue pas l'ultime solution pour l'expression d'un « libre choix ». De plus, cette abrogation ne peut certainement pas résoudre le problème des inégalités entre les femmes et les hommes tant ce dernier demeure complexe¹³⁸, particulièrement dans le contexte contemporain marqué par la flexibilité du travail et la déstandardisation des cycles de vie. C'est pourquoi il faut considérer que « la question ne se pose pas en termes de libre choix laissé aux femmes entre engagement familial et engagement professionnel mais en termes de

restructurations des États-providence : tensions et ambivalences », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p. 915.

¹³⁵ *Protection sociale dans l'Union européenne : modernisation et amélioration*, Com (97) 102 final du 12 mars 1997. Selon la Commission, le rôle des femmes et des hommes ayant beaucoup changé dans la société depuis l'après-guerre tant au niveau du partage des tâches que de la place des femmes sur le marché du travail, il est nécessaire « d'adapter les systèmes de protection sociale dans le sens d'une plus grande individualisation des prestations ». Cela implique aussi « de trouver de nouveaux dispositifs pour réconcilier vie professionnelle et vie familiale ».

¹³⁶ M. BADEL, « La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! », *Dr. Soc.* 2016, p.263. Les résistances sont encore vivaces : la déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) a ainsi été rejetée à quelques voix près devant le Parlement français en 2021 (voir *infra*, note n°690).

¹³⁷ « En dépassant le débat sur la familialisation/défamilialisation, ces chercheurs ont souligné la nécessité de : a) reformuler le concept d'autonomie pour y inclure les relations d'interdépendance qui se développent autour de l'offre et du bénéfice des services de soin tout au long du cycle de vie [...] ; b) d'incorporer l'offre et le bénéfice de services de soin dans la structure des droits sociaux et dans la citoyenneté sociale elles-mêmes tant d'un point de vue conceptuel que pratique » (C. SARACENO, *art. cit.*).

¹³⁸ Sur les aspects touchant aux retraites et aux minima sociaux, voir les analyses de C. ZAIDMAN, « L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités hommes/femmes ? », *Dr. Soc.* 1998, p.591.

partage de responsabilités vis-à-vis des enfants et des personnes dépendantes entre respectivement la famille, l'État et/ou les entreprises, et aussi à un deuxième niveau, en termes de partage de responsabilités au sein de la famille »¹³⁹. Les inégalités hommes/femmes dans et par la protection sociale ont ainsi partie liée avec la question des services de soin ou avec la notion de *care* ainsi qu'avec une approche en termes de cycle de vie. Selon de nombreuses auteures, ces deux aspects cruciaux offrent des perspectives de renouvellement de la protection sociale¹⁴⁰.

Section 5. Universalisation et personnalisation, l'État-providence du 21^{ème} siècle

22. En écho à une société confrontée au risque de sa propre fracture, qui finit par interroger les ressorts et l'enjeu de sa cohésion, le vingtième siècle s'est achevé par un renouvellement de la « question sociale » au sein de la recherche en sciences sociales¹⁴¹. Les célèbres ouvrages de Pierre Rosanvallon et de Robert Castel sont publiés au cours de cette même année 1995¹⁴². Ils pointent tous les deux la transformation profonde des visages du social depuis les années 1970-1980 et les défaillances des systèmes modernes de protection sociale à tenir compte de ces transformations. Un grand nombre d'individus – les « exclus » – ne trouvent plus leur place dans les catégories fondatrices des institutions de protection sociale de 1945 :

¹³⁹ M.-T. LANQUETIN, A. ALLOUACHE, N. KERSCHEN, M.-T. LETABLIER, *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, rapport de recherche pour la CNAF, IRERP /CNRS, Université de Paris X-Nanterre et Centre d'études de l'emploi, 2002.

¹⁴⁰ Voir, parmi une littérature abondante, C. SARACENO, *préc.* ; C. MARTIN, *préc.* ; A.-T. DANG, M.-T. LETABLIER, « Citoyenneté sociale et reconnaissance du « care ». Nouveaux défis pour les politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, vol. 109, n°2, 2009, p. 5 ; N. FRASER, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, Paris, La découverte, coll. « Poche », 2011 ; J. TRONTO, *Le risque ou le care ?*, *op. cit.* ; D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n°50, 2016, p.25. Pour des plaidoyers en faveur d'une adaptation de la sécurité sociale à l'urgente et nécessaire transition climatique, voir É. LAURENT, *Le bel avenir de l'État Providence*, Les Liens qui Libèrent, 2014 ; P. VIELLE, « Covid-19 : il s'agirait de concevoir la sécurité sociale dans une perspective écoféministe, comme un commun », *Etopia*, mars 2020, consultable sur <https://etopia.be/covid-19-pascale-vielle-il-sagirait-de-concevoir-la-securite-sociale-dans-une-perspective-ecofeministe-comme-un-commun/> (l'auteure fait le lien entre cette problématique et les questions de genre) ; P. VIELLE, « La sécurité sociale face au défi climatique », *L'Echo*, 10 février 2020, consultable sur <https://www.lecho.be/opinions/carte-blanche/la-securite-sociale-face-au-defi-climatique/10205899.html/> ; M. VIENNOT, « Notre modèle de protection sociale est-il soutenable ? », *Regards*, vol. 48, 2021, p.85.

¹⁴¹ Il est renvoyé à la définition de la « question sociale » donnée par N. BURNAY, T. MOULAERT, « Le traitement de la question sociale à travers la revue *Recherches sociologiques et anthropologiques* », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, HS 2012, p.61 : « De P. Rosanvallon (1981, 1995) à R. Castel (1995) en passant par J. Donzelot (1994), F. Ewald (1986) ou, plus proche de nous, D. Vrancken (2002 ; Vrancken/Macquet, 2006), plusieurs caractéristiques de la question sociale peuvent être dégagées pour s'entendre sur une définition : la question sociale concerne la manière dont une société fonde sa cohérence et s'organise techniquement sur un principe de solidarité. »

¹⁴² P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995 ; R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

les chômeurs de longue durée, les travailleurs précaires, les « Rmistes », des jeunes en quête d'emploi, les habitants des banlieues déshéritées, les ménages surendettés, *etc.* En effet, ces personnes ne peuvent être appréhendées par les catégories socioprofessionnelles du salariat de la société industrielle ; elles ne relèvent pas non plus des publics cibles de l'assistance sociale, laquelle protège les inactifs légitimes. Ce phénomène a grandi jusqu'à déstabiliser l'ensemble de l'édifice.

Les deux auteurs n'inscrivent pas leurs réflexions dans la même temporalité historique et ils ne partagent pas la même visée scientifique. Tandis que Robert Castel souligne la permanence de la relégation de certains groupes sociaux aux marges de la société dans l'histoire du salariat, Pierre Rosanvallon insiste sur la « crise » de l'organisation de l'État-providence né dans l'après-guerre pour formuler une proposition politique de refondation. « L'État actif-providence » qu'il appelle de ses vœux vient répondre à ce nouveau contrat social qu'il est nécessaire d'établir afin de « refaire nation ». Pour l'auteur, le « paradigme assurantiel », ce « substrat indissociablement technique et philosophique de l'État-providence » est en train de s'épuiser à la fin du 20^{ème} siècle (p. 27). Il présupposait que tous les individus étaient égaux face aux différents risques sociaux susceptibles d'affecter leurs existences. Toutefois, le social ne peut plus uniquement être appréhendé en termes de risques, comme en témoignent ces « états stables » du chômage de longue durée et de l'exclusion. Dans le même sens, les concepts de vulnérabilité ou de précarité sont devenus plus opérants que celui de risque pour guider les instruments de gestion du social. Surtout, « l'opacité du social, [qui] était une condition implicite du sentiment d'équité » dans la société assurancielles, n'est plus de mise en raison de « la déchirure du voile d'ignorance » (p.54). À mesure que les techniques et les savoirs fournissent une connaissance beaucoup plus fine des individus, il est possible d'appréhender le risque de manière individualisée, c'est-à-dire sans passer par le groupe (p.34). Cela modifie profondément la perception du juste et de l'injuste au sein de la société¹⁴³. À cet épuisement des concepts s'ajoute, selon Pierre Rosanvallon, la nécessité de renouveler les méthodes scientifiques pour analyser le social. Le phénomène complexe des chômeurs de longue durée démontre à lui seul que « ce sont des situations et des trajectoires individuelles et non des groupes ou des populations que l'on doit décrire » (p.199). En effet, ces phénomènes ne s'expliquent pas par les caractéristiques socioprofessionnelles des personnes concernées : ce

¹⁴³ Comp., la réflexion de François Ewald, qui s'interroge sur l'enjeu démocratique et humaniste que soulève aujourd'hui « la révolution des data », F. EWALD, *Assurance, prévention, prédiction...dans l'univers du Big Data*, Institut Montparnasse, octobre 2012, <https://www.institut-montparnasse.eu/nos-publications/les-inegalites-territoriales-et-sociales-2-12/>

sont les variables biographiques qui permettent de comprendre des « situations » « particulières ». L'avènement d'une « société d'insertion » exige donc une « individualisation du social » : puisque ce processus est déjà à l'œuvre dans la société, il convient d'en faire le point d'appui de la transformation des droits sociaux dans le but de « repenser l'égalité des chances ».

L'auteur ne méconnaît pas les risques d'une telle approche. En effet, la prise en compte des spécificités individuelles implique d'une façon ou d'une autre qu'elles soient évaluées, donc qu'elles soient soumises à une forme de jugement. La « tentation du contrôle social des exclus » resurgit (p.211). De surcroît, le traitement plus individualisé du social peut conduire à un risque d'arbitraire (p.217). Pour l'historien, s'il est nécessaire d'éviter que l'individualisation du social ne constitue un recul par rapport à une conception traditionnelle des droits sociaux privilégiant un accès automatique et inconditionnel, la voie à suivre est exigeante : il convient de faire advenir un « droit social procédural ». Pour asseoir sa proposition, Rosanvallon insiste sur la mutation du droit qui est engagée avec l'individualisation du social : « ce n'est pas une allocation mais un rapport social qui est l'objet du droit » (p.220). Dans ces conditions, le droit procédural vise à instaurer les cadres juridiques correspondants. Sa mise en œuvre présuppose néanmoins l'existence de recours ou d'appel. Pierre Rosanvallon conclut son ouvrage en soulignant qu'« une gestion plus individualisée du social, qui revient à une forme de *judiciarisation* du social, n'est acceptable que si des modes de garantie s'appliquent au sujet ». Ainsi, « des mécanismes de représentation des "usagers du social", de publicité des principes d'intervention des organismes sociaux ou de recours rapide » sont à mettre en place pour conjurer le risque d'un retour à un « paternalisme archaïque » (p.220).

23. Ces mises en garde datent de la fin du 20^{ème} siècle. Trente ans plus tard, leur pertinence n'a jamais été aussi forte. De multiples voies de l'individualisation des politiques sociales se sont affirmées au cours de ces dernières décennies, mais les instances de représentation collective et les garanties procédurales concernant les droits sociaux sont demeurées faibles. À mon sens, un des grands apports des analyses juridiques est précisément de le mettre en lumière. Une autre question mérite d'être posée : la société d'insertion dont Rosanvallon fait état oriente-t-elle les politiques sociales d'aujourd'hui ? Dès la sortie de l'ouvrage, d'aucuns avaient souligné l'insuffisance de cette proposition politique pour penser la question sociale. En effet, d'autres phénomènes affectent la cohésion sociale. Ceux-ci se situent non pas aux marges de la société mais bien en son centre. Ce sont par exemple : « les carrières professionnelles plus flexibles et plus précaires, le temps de travail plus réduit,

l'hybridation des activités marchandes, non marchandes et non monétaire plus importante »¹⁴⁴. Aujourd'hui, ces phénomènes sont devenus des objets prépondérants dans les sciences sociales. Ainsi, ils constituent le point de mire des propositions d'une « nouvelle génération de droits sociaux [...] porteuse d'égalité et de qualité de vie », élaborées par les économistes Bernard Gazier et Hélène Périvier et le politiste Bruno Palier, dans un ouvrage ambitieux paru en 2014 invitant à refonder le système de protection sociale¹⁴⁵. En droit positif, de nombreux dispositifs des années 2010 sont venus donner, non sans ambiguïté, une consistance juridique à une protection de la « personne » plutôt que du « travailleur » face aux aléas de l'existence (voir le chapitre suivant). Il me semble que le terme de « personnalisation », qui connaît le succès que l'on sait dans les instances publiques et académiques, a été adopté aux fins de saisir cet ensemble de mutations. Le sociologue Julien Damon considère ainsi que « l'histoire de l'État-providence en France, au moins depuis 1945, est une histoire d'universalisation et de généralisation. C'est aussi maintenant une histoire d'individualisation et de personnalisation »¹⁴⁶. L'enjeu est aujourd'hui de « concilier » ces dimensions¹⁴⁷. Dans le même sens, d'après la professeure Chantal Euzéby, les systèmes sont travaillés par les deux mouvements d'universalisation et d'individualisation, selon des combinaisons propres à chaque pays. L'équilibre à établir entre les droits assurantiels et les droits contributifs « s'inscrit désormais dans la problématique de la protection sociale proactive, intégrative et préventive sur le cycle de vie »¹⁴⁸.

24. En conclusion du bref panorama dressé dans ce chapitre, les phénomènes d'individualisation dans la protection sociale ont été foisonnants, parfois brutaux et, en tout état de cause, forts divers. De nombreuses approches ont surgi en sciences sociales afin de les repérer et de les analyser. Il me semble que ces travaux mettent à jour ce qu'a produit la valorisation de l'individu dans ce secteur du social : elle a transformé la conception de la solidarité dans la protection sociale ; elle a participé à renouveler les processus de fabrication

¹⁴⁴ X. GAULLIER, « Quel nouvel État-providence ? (Autour de la *Nouvelle Question Sociale*, de Pierre Rosanvallon) », *Esprit*, mars-avril 1995, p. 204.

¹⁴⁵ B. GAZIER, B. PALIER, H. PÉRIVIER, *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Presses de Sciences Po, 2014.

¹⁴⁶ J. DAMON, « État providence du 21^e siècle: des «trois U» aux «trois P» », *Telos*, 20 sept. 2018, <https://www.telos-eu.com/fr/societe/etat-providence-du-21e-siecle-des-trois-u-aux-troi.html>

¹⁴⁷ C. CLOARER-LE NABOUR, J. DAMON, *La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, sept. 2018.

¹⁴⁸ C. EUZÉBY, « L'individualisation/universalisation des droits à la protection sociale, un processus en marche dans l'Europe continentale », in L. CAUSSAT, I. VACARIE (coord.), *Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements*, RFAS 2018, p.149.

des droits sociaux ; elle a accentué les injonctions comportementales des dispositifs sociaux ; elle a soutenu la place centrale du travail dans la protection sociale ; elle questionne aujourd'hui celles des services de soin et de l'ordre familial. Je n'ai pas vraiment exploré la question de savoir qui était cet individu¹⁴⁹. Sans que l'on puisse ici affronter cette problématique, il est clair que les politiques sociales contemporaines font de la figure de l'individu responsable et maître de ses choix, ou de l'adulte actif, une référence majeure. L'exemple paroxystique de la crise de la Covid-19 l'a puissamment illustré¹⁵⁰. Le paradoxe est que cette norme sociale rencontre aujourd'hui l'adhésion de l'opinion publique alors qu'elle est éloignée de la situation vécue par la plupart des citoyens dont la sécurité économique et sociale repose sur les socles de la protection sociale et des services publics. Cette norme domine les imaginaires jusqu'à faire vaciller le soutien aux politiques sociales depuis une décennie¹⁵¹. Faut-il déceler une désarticulation de plus en plus forte de l'individuel et du collectif ? Au terme de ce chapitre, je pense que les travaux en sciences sociales montrent précisément le contraire. L'individu moderne est bien une construction historique. La leçon de Robert Castel est de montrer que cet individu ne tient pas debout tout seul, il lui faut des « supports » : pour être « positivement un individu, il faut être affilié ou réaffilié, c'est-à-dire que l'individu doit pouvoir disposer de points d'appui sur la base desquels il peut assurer son indépendance sociale »¹⁵². Castel analyse les transformations dans le temps de ces différents supports sur lesquels l'individu est constitué. La « propriété sociale » a été le support de l'individu moderne, qui s'est construit à partir du salariat protégé dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle et demeure forte aujourd'hui. Y a-t-il en parallèle d'autres supports en cours de constitution ? On a le sentiment que de toutes parts, les dimensions normatives des institutions de protection sociale sortent renforcées. On ne

¹⁴⁹ Robert Castel restitue les étapes de la construction de l'individu moderne et s'interroge sur ces deux figures émergentes de « l'individu par excès » et de « l'individu par défaut » : R. CASTEL, « Conclusion. Le défi de devenir un individu : esquisse d'une généalogie de l'individu hypermoderne », *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2009.

¹⁵⁰ Il est renvoyé aux travaux de la sociologue Sandra Hoibian. L'auteure montre, sur la base de l'enquête Conditions de vie du Crédoc, que la responsabilité individuelle est aujourd'hui au cœur des représentations : « Est ainsi aujourd'hui valorisé l'individu entrepreneur qui crée sa propre activité économique et, par ricochet, nourrit de son énergie, son agilité et sa créativité le développement économique du pays ; l'individu « augmenté », maître de son corps et de sa santé au travers de ses comportements quotidiens (faire du sport, manger 5 fruits et légumes par jour, respecter les gestes barrières...) voire le recours à des « améliorations » issues des nanotechnologies, biotechnologies, de l'informatique et des sciences cognitives (NBIC) et l'individu connecté appelé à construire et déployer son identité numérique. Chacun d'entre nous est ainsi enjoint à exprimer son moi profond de différentes manières. Le citoyen responsable, pierre angulaire de la cohésion sociale, s'inscrit pleinement dans ce système de valeurs » (S. HOIBIAN, « L'individu "responsable", un soutien aux politiques sociales qui chancelle », *Regards*, vol. 58, 2020, p. 21 ; *id.*, *La cohésion sociale à l'épreuve de l'individualisation, du modèle de compétition à celui de la coopération*, Thèse de doctorat en sociologie, EHESS, 2020).

¹⁵¹ S. HOIBIAN, « L'individu "responsable", un soutien aux politiques sociales qui chancelle », *loc. cit.*

¹⁵² R. CASTEL, « Conclusion. Le défi de devenir un individu... », *loc. cit.*

saurait s'en étonner, si l'on veut bien considérer avec Marcel Gauchet que « *là où avance l'individualisation, l'étatisation avance du même pas* »¹⁵³.

Il convient à présent de mettre ces éléments en perspective avec les conclusions auxquelles parviennent les analyses juridiques.

¹⁵³ M. GAUCHET, « À la charnière de l'individuel et du collectif », *loc. cit.*

Chapitre 2. Approches juridiques des phénomènes d'individualisation dans la protection sociale

25. « L'individualisation des droits sociaux » n'est pas une expression couramment employée par les chercheurs et les chercheuses en droit, du moins pas en droit français. Cela tient probablement à ce qu'elle met en tension l'individuel et le collectif, dimensions que les institutions du droit de la protection sociale s'emploient continuellement à articuler. Il faut dire aussi que l'on compte peu de spécialistes de droit français de la sécurité sociale, de l'aide et de l'action sociales¹⁵⁴. Cela dit, des phénomènes juridiques d'individualisation dans la protection sociale sont bel et bien repérés et analysés. Dès le début des années 2000, les professeurs Michel Borgetto et Robert Lafore soulignent que le système français de protection sociale est de ce point de vue à un « nouveau tournant de sa brève histoire »¹⁵⁵. Dans l'ensemble, les problématiques soulevées concernent les principes directeurs de la protection sociale (section 1), la construction juridique des droits sociaux (section 2) et leurs fonctions (section 3), le rapport des bénéficiaires de prestations sociales à leurs droits (section 4) ainsi que la réalisation des droits sociaux inscrits dans les normes constitutionnelles et internationales (section 5).

Section 1. Sélectivité ou universalité des prestations sociales : quels principes et techniques juridiques pour quel modèle de protection sociale ?

26. Une politique sociale « digne de ce nom » est, par construction, une politique ciblée¹⁵⁶. Elle repose toujours sur des critères d'éligibilité, délimitant une population de

¹⁵⁴ M. KEIM-BAGOT, « Droit et passion du droit... de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 2021, p.265.

¹⁵⁵ M. BORGETTO, R. LAFORE, « La protection sociale à la croisée des chemins ? », *loc. cit.* Dans un ouvrage très récent, la chercheuse Eri Kasagi, spécialiste de droit japonais et de droit français de la protection sociale, considère qu'un des grands changements contemporains du droit de la protection sociale ainsi que dans les problèmes sociaux en France et au Japon concerne la place et de la représentation des individus dans ce champ juridique et social. L'autrice identifie deux évolutions, qu'elle propose de distinguer à l'aide de deux notions. « L'individualisation » affecte la Sécurité sociale, laquelle ne parvient plus à intégrer facilement la diversité des individus dans son organisation collective. Eri Kasagi définit la notion d'« individualisation » comme une « mise en cause ou une mise à mal des catégorisations sociales par la Sécurité sociale. [...] Il s'agit d'une difficulté à identifier des modèles de parcours de vie et de famille sur lesquels la Sécurité sociale peut se fonder dans la société contemporaine ». Dans le champ de l'aide sociale, la notion adéquate pour décrire le mouvement serait celle de la « personnalisation ». L'évolution commune que la chercheuse observe en France et au Japon « est de mettre l'accent sur le fait que les individus ont des besoins complexes et divers et, à la base de ce constat, de fournir un soutien et un accompagnement adaptés à ces complexité et diversité » (E. KASAGI, *Évolution contemporaine du droit de la protection sociale : analyses comparées France-Japon*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Bordeaux, mai 2022).

¹⁵⁶ Une politique sociale « digne de ce nom » est « autrement dit une stratégie sociale tendant, de façon consciente et volontaire, au renforcement de la cohésion sociale par l'élimination des formes d'inégalité qui sont de nature à la compromettre, [...] naturellement soucieuse d'optimiser l'emploi des ressources collectives consacrées aux

bénéficiaires potentiels, dans une exigence de bonne et juste allocation des ressources disponibles. C'est pourquoi la détermination du « cercle des bénéficiaires » est une des opérations fondamentales du droit de la protection sociale ainsi que je le décris dans ma **thèse de doctorat**¹⁵⁷. Néanmoins, c'est bien un virage¹⁵⁸ survenu dans la protection sociale des pays européens dans les années 1980-1990 que l'on désigne sous le terme de « ciblage » des politiques sociales¹⁵⁹. Celui-ci prend racine dans des contextes de divers ordres : en particulier, les impératifs budgétaires liés à la construction de l'Union européenne, le délitement du marché du travail et les phénomènes grandissants de pauvreté et d'exclusion. Bien que les premières manifestations datent en France des années 1970, concernant les aides à la famille, ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'accentuation de la sélectivité des prestations sociales va susciter les plus intenses controverses – lorsque commence « à être instruit le procès des groupes cibles »¹⁶⁰. Les colonnes de revues prestigieuses – *Esprit*, *Droit social*¹⁶¹ – en ont été l'un des théâtres. Les arguments sont connus. Pour ses promoteurs, le ciblage des politiques sociales est la juste solution qui s'impose face au diagnostic d'un État-providence devenu trop dispendieux et inefficace, menacé par une « machine égalitaire » incapable de résoudre les problèmes de pauvreté et d'exclusion. Il serait impératif, par souci d'économie et d'efficacité, de réorienter la protection sociale en s'appuyant sur des formes de « discrimination positive ». Les adversaires de ces programmes dénoncent les multiples effets pervers de stigmatisation, de seuil et de non-recours, le plus grave d'entre eux étant l'effet de « délitement » ; le ciblage des prestations sociales porte en lui un risque de dualisation de la protection sociale, et par ricochet,

transferts sociaux » : J.-M. BELORGEY, « Arracher le social aux contraintes... », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p. 121.

¹⁵⁷ « Première partie. L'attribution de la prestation sociale », *La personne dans la protection sociale, op. cit.*, pp. 20 et s.

¹⁵⁸ J. DAMON, « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », *RDSS* 2008, p.336.

¹⁵⁹ Voir le dossier *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003. Dans le champ des politiques sociales, le ciblage consiste à sélectionner, au sein d'un ensemble, une entité plus restreinte (« la cible »), qui peut être une catégorie de la population, une portion du territoire, en vue de la faire bénéficier, d'une manière prioritaire voire exclusive, d'une prestation ou d'un soutien particuliers (M. BORGETTO, « Identification, problèmes et enjeux du ciblage. Un état des lieux de la question », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.4 ; J. DAMON, « La mise sous condition de ressources des allocations familiales... », *loc. cit.*). Le politiste Didier Renard retrace l'itinéraire de cette « notion à succès » : venu des pays anglo-saxons, le *targeting* (ciblage) est issu du domaine économique. Dans la terminologie internationale, elle migre des politiques économiques vers les politiques sociales lorsqu'elle se charge de la signification du contrôle de la croissance des dépenses publiques. Dans le domaine social, elle intègre ainsi l'idée de maîtrise des dépenses, soit en limitant le montant des prestations, soit en désignant certaines populations (D. RENARD, « Le ciblage et ses visées. Éléments de réflexion historiques et comparés », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.18).

¹⁶⁰ J.-M. BELORGEY, « Arracher le social aux contraintes... », *loc. cit.*

¹⁶¹ Dossier « Réinventer l'intégration et la protection sociale », *Esprit*, vol. 207, décembre 1994 ; dossier « La protection sociale, demain », *Droit social*, sept-oct. 1995.

de fracture de la société elle-même¹⁶². Au cœur de ces débats, des « principes » ont été tour à tour brandis, rejetés et relativisés : l'égalité, l'équité et l'universalité seraient entrées en collision, chacune revendiquant sa supériorité. Signe de la diffusion de cette controverse jusque dans les institutions publiques, un rapport du Conseil d'État de 1996 indique qu'il conviendrait de substituer un principe d'équité, « une forme équitable de l'égalité », au principe d'universalité des prestations¹⁶³. L'heure était donc au réexamen d'une question cruciale, qui se trouve au soubassement de tout système de protection sociale : sur quels principes bâtir un système public de prise en charge des risques sociaux ? « Quel type d'égalité défendre »¹⁶⁴ ?

27. Les juristes ont pris part aux débats. En premier lieu, leurs analyses ont montré que ces principes, en tant que principes *juridiques*, n'imposaient aux pouvoirs publics aucun modèle de protection sociale. Les principes invoqués sont davantage des principes de justice¹⁶⁵ (dont les conceptions élaborées dans le droit sont aussi utiles que celles provenant d'autres champs¹⁶⁶) que des règles juridiques (ce qui n'écarte pas l'évaluation des mesures à l'aune de normes constitutionnelles ou conventionnelles¹⁶⁷). S'il en était besoin, le bref épisode de la mise sous

¹⁶² Pour un renvoi dos-à-dos de ces positions doctrinales à première vue opposées, voir B. FRIOT, « Ciblage, universalité, discrimination : la fiscalité redistributive contre le salaire », *Lien social et politiques*, vol. 42, automne 1999, p.37.

¹⁶³ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, La Doc. française, 1997.

¹⁶⁴ M. BORGETTO, « Quel type d'égalité défendre ? », in P. TRONQUOY (dir), *La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?*, Cahiers français, La Doc. française, 2010, p.38.

¹⁶⁵ Le sociologue Julien Damon relève que les idées de philosophie politique ont « plus ou moins habilement » servi d'appui aux partisans du ciblage des prestations sociales (J. DAMON, « La mise sous condition de ressources des allocations familiales... », *loc. cit.*). « La référence obligée est ici Aristote », souligne l'auteur. La notion de discrimination positive, qui servira de catalyseur, va connaître le succès lorsqu'elle sera rattachée au concept d'équité dans les années 1980-1990 : « appuyés sur des références rapides ou érudites aux travaux du philosophe américain John Rawls, des discours réformateurs se sont emparés de ces notions d'équité et de discrimination positive ».

¹⁶⁶ Les écrits du professeur Michel Borgetto font référence : M. BORGETTO, « Égalité, solidarité... équité ? », in *Le Préambule de la constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques* (CURAPP), 1996, PUF, p.239 ; *id.*, « La réforme de la sécurité sociale : continuité ou déclin du modèle républicain ? », *Dr. soc.* 1997, p. 877 ; *id.*, « Équité, égalité des chances et politique de lutte contre l'exclusion », *Dr. soc.* 1999, p. 221. À propos des droits sociaux fondamentaux, l'auteur pointe l'écart entre les « droits sociaux » et leur mise en œuvre dans « les politiques sociales ». Les droits sociaux fondamentaux n'imposent pas de modèle global de protection. Non seulement, il n'y pas de différence de nature entre les modèles « beveridgien » et « bismarckien » mais de plus, les gouvernants peuvent retenir ou rejeter un certain nombre de solutions « techniques » qui influent grandement sur « l'économie générale des droits sociaux » : l'auteur cite en particulier les contreparties, plus ou moins contraignantes dont sont assorties l'exercice des droits à prestations sociales, et le choix d'une logique assurantielle ou assistancielle (M. BORGETTO, « Conclusion. Des droits de l'Homme aux politiques sociales », in D. ROMAN (dir.), *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?*, LGDJ, 2012, p.177).

¹⁶⁷ Par exemple, les effets de seuil induits par les conditions de ressources ont donné lieu à des discussions devant le Conseil constitutionnel à l'aune du principe d'égalité ; voir sur ce point ma thèse de doctorat, *La personne dans la protection sociale*, *op. cit.*, pp.183 et s. Dans un autre ordre d'idées, le caractère subsidiaire de l'aide sociale implique que soient évaluées les ressources des demandeurs et de leur famille ; toutefois, bien que le principe de la condition de ressources soit inhérent à ce champ de la protection sociale, la juriste Claire Magord démontre que les implications de la subsidiarité de l'aide sociale sont parfois contradictoires avec l'objectif poursuivi de fournir

condition de ressources des allocations familiales par le gouvernement français en 1997 a illustré les divergences des recommandations des spécialistes de droit de la protection sociale¹⁶⁸. En second lieu, en cherchant à caractériser le ciblage des prestations sociales, les approches juridiques font ressortir la diversité de ses formes et de ses objets¹⁶⁹. Cela permet d'identifier précisément ce dont il est question dans les controverses des années 1990. Pour le juriste Michel Borgetto, si le ciblage est autant débattu, c'est qu'il se diffuse, au-delà de la sphère de l'aide sociale, dans le domaine de la sécurité sociale. La frontière assistance/assurance continue de se brouiller, infléchissant le modèle de protection de 1945. Dans une perspective proche, certains auteurs rattachent à une logique de ciblage plusieurs types de réformes communes à la sécurité sociale et à l'aide sociale, ce qui fait apparaître les grandes tendances imprégnant les systèmes de protection sociale contemporains : on pense par exemple au retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations sociales, à la nouvelle place des techniques individuelles de protection sociale telles que l'épargne et l'assurance privée, au recentrage des politiques vers les populations les plus défavorisées ou encore au rôle émergent de l'impôt dans les politiques sociales¹⁷⁰. Parmi les différentes modalités, la mise sous condition de ressources des prestations sociales est paradoxale. En effet, les puissants clivages qu'elle suscite dans l'opinion contrastent nettement avec la difficulté à identifier les mesures au sein des systèmes sociaux. On se souvient de la critique ciselée qu'avait livrée l'économiste Pierre Volovitch dans la revue *Droit social* en 1995 : quelles mesures concrètes se cachent derrière les appels généraux à cibler la protection sociale sur « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin » ? De quel projet politique parle-t-on réellement ?¹⁷¹ Cette critique conserve toute sa pertinence, tant il semble bien exister toujours un écart important entre les discours et les applications. Une étude d'envergure à l'échelle européenne réalisée en 2013 pour la Commission européenne par le professeur Jean-Philippe Lhernould est très éclairante à ce sujet. L'auteur souligne qu'« en

à chacun des moyens convenables d'existence, lequel constitue aussi un droit constitutionnellement reconnu (C. MAGORD, « Les conditions de ressources, critères d'accès aux prestations sociales », in D. ROMAN (dir.), *Les droits sociaux entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p.97).

¹⁶⁸ Voir par exemple la divergence de points de vue entre Jean-Jacques Dupeyroux (J.-J. DUPEYROUX, « Egalité, équité... », *Dr. soc.* 1997, p.885) et Michel Borgetto (M. BORGETTO, « La réforme de la sécurité sociale », *loc. cit.*).

¹⁶⁹ M. BORGETTO, « Identification, problèmes et enjeux du ciblage », *loc. cit.* Pour une clarification de la dichotomie sélectivité/universalité en économie, voir A. MATH, « La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures », *Economie et Prévision*, vol. 122, 1996, p.1.

¹⁷⁰ Telle est l'analyse de F. KESSLER, « Le ciblage dans les pays européens. Quelques observations à partir d'éléments de droit comparé », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.106.

¹⁷¹ P. VOLOVITCH, « Faut-il cibler la protection sociale sur « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin » ? », *Dr. Soc.* 1995 p.739. Pour l'auteur, l'issue de ce processus ne fait pas l'ombre d'un doute : « La multiplication de prestations sous conditions de ressources conduirait donc d'une part à développer les inégalités par le recours croissant aux assurances complémentaires privées et facultatives pour la retraite et la santé, d'autre part à réduire l'ambition de la protection sociale à la distribution d'un revenu minimum pour le chômage et la famille ».

l'absence de définition juridique communément admise et s'imposant aux États », une vision large des prestations sous condition de ressources mérite d'être retenue dans les comparaisons internationales¹⁷². On apprend ainsi que le critère des conditions de ressources n'est pas étranger aux modèles assurantiels et aux régimes universels de protection sociale, ce qui s'éloigne des implications logiques de ces modèles. Cela est d'autant plus étonnant que « dans les pays d'Europe de tradition universelle ou assurantielle, le test de ressources est souvent perçu comme portant atteinte aux fondements de la protection sociale ». L'étude menée par le professeur Lhernould conduit aussi à relativiser la place et l'enjeu du test de ressources dans un système de protection sociale. Dans les pays européens, il demeure un outil secondaire des politiques de protection sociale et il s'intègre dans une analyse plus globale, incluant la politique fiscale, la politique économique et la politique de l'emploi¹⁷³.

28. Une conséquence majeure de la sélectivité des prestations sociales, à laquelle les (rares) juristes travaillant sur l'accès aux droits sociaux sont sensibles, concerne le phénomène juridique lui-même : que ce soit pour des raisons de justice ou d'économies budgétaires, chercher sans relâche à ajuster les prestations sociales aux situations particulières génère inévitablement de la complexité dans le droit. C'est précisément le cas de la condition de ressources qui est mécaniquement source de complexité. Écarter cette complexité n'est pas envisageable, du fait même que la « *personnalisation des droits* » répond à une réelle aspiration des populations, souligne Bertrand Fragonard¹⁷⁴. Cependant, le constat sans concession que dressait Étienne Marie, alors Directeur de la CNAF, continue encore aujourd'hui de marquer les esprits : en 1995, les Caisses d'allocations familiales géraient 21 prestations légales qui représentaient 15 000 règles de droit et prenaient en compte 250 faits générateurs. Non seulement ce foisonnement de règles engendre des coûts économiques et symboliques pour l'ensemble du système¹⁷⁵, mais il n'obtient pas toujours les résultats escomptés. Et l'auteur de s'interroger : « la complexité de la réalité sociale est indéniable, mais doit-elle entraîner la

¹⁷² *Overview of means testing in missoc countries*, octobre 2013, J.-P. LHERNOULD, « Le critère des « conditions de ressources » dans la protection sociale des pays européens », in P. TURQUET (dir.), *La crise de la protection sociale en Europe*, PU Rennes, 2015. L'auteur relève d'ailleurs que « la faible conceptualisation juridique du critère des conditions de ressources contraste avec l'abondance des études réalisées dans le champ des sciences politiques et des politiques sociales ».

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ B. FRAGONARD, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales. Haro sur la personnalisation des droits ou éloge du bon emploi des fonds publics ? », *Dr. Soc.* 1995, p.765.

¹⁷⁵ É. MARIE, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales », *Dr. Soc.* 1995, p.760. « Une protection sociale trop complexe s'écarte de sa finalité essentielle qui est de créer de la cohésion sociale, de la solidarité, du sentiment d'appartenance et de la sécurité ».

même complexité du droit social ? »¹⁷⁶. Il est vrai que les facteurs qui poussent à la complexité dans le social entrent en tension les uns avec les autres. Ainsi, les aides aux familles sont censées réaliser la synthèse de forces bien souvent contraires : le souci d'optimiser les ressources dans un contexte prononcé de contrainte financière, la volonté de suivre sans délai les variations de la situation familiale et la volonté d'utiliser la prestation monétaire comme vecteur d'une politique sociale plus large¹⁷⁷. Néanmoins, la question demeure légitime. Elle est aussi particulièrement aiguë, car la complexité du droit des prestations sociales affecte principalement ou quasi exclusivement les plus fragiles – « plus la détresse est grande, plus le système est opaque », constatait lucidement Dupeyroux en 1995¹⁷⁸. C'est pourquoi, contrairement aux injonctions, souvent lancées à l'emporte-pièce, à renforcer le ciblage de la protection sociale sur « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin », certains auteurs insistent sur l'idée que « simplifier sans exclure suppose que l'on se place prioritairement du point de vue des bénéficiaires des prestations, en particulier des plus démunis »¹⁷⁹. Adoptant ce point de vue, des juristes placent l'enjeu de l'effectivité du droit ou de l'effectivité des droits sociaux au cœur de leurs analyses. Ils affirment l'importance de ces exigences dans la protection sociale, à la hauteur des droits fondamentaux qu'elles mettent en jeu¹⁸⁰.

29. Plusieurs décennies après ces vives controverses qui ont marqué les années 1990, peut-on dire que l'on a changé d'époque ? S'il faut se garder d'une conclusion aussi hâtive, il est indéniable que les préoccupations ont changé. À mon sens, il est deux évolutions majeures, toutes deux placées sous le signe de la « personnalisation » des droits sociaux, qui actualisent les sujets de la complexité et de l'accès aux droits dans la protection sociale. En premier lieu, l'idée « d'ajustement des prestations sociales », c'est-à-dire l'adaptation des allocations au plus près de la situation réelle des bénéficiaires, semble s'être imposée au sein des administrations sociales¹⁸¹. Elle a mis à l'agenda les projets d'harmonisation et de contemporanéisation des bases ressources, que d'aucuns considéraient depuis longtemps comme une solution à la trop

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ B. FRAGONARD, *loc. cit.*

¹⁷⁸ J.-J. DUPEYROUX, « Pour ouvrir le débat sur la complexité », *Dr. Soc.* 1995, p.758.

¹⁷⁹ P. STROBEL, « Simplifier, pourquoi, pour qui ? », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 43, 1996, p.79.

¹⁸⁰ M. BORGETTO et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, CERSA, CNAF, Dossiers d'étude n°60, 2004 ; M. BORGETTO, « L'accès aux droits sociaux : quelle effectivité ? », in ONPES, Séminaire *Droit et pauvreté*, contributions issues du séminaire ONPES, DREES-MiRe 2007 ; voir également, C. MAGORD, « Les conditions de ressources, critères d'accès aux prestations sociales », *loc. cit.* ; *id.*, « Le revenu universel : une réponse aux freins à l'accès au(x) droit(s) et au non-recours ? », *Dr. Soc.* 2020, p.781.

¹⁸¹ C. CLOARER-LE NABOUR, J. DAMON, *La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, sept. 2018.

grande complexité des prestations soumises à conditions de ressources¹⁸². Elles ne sont pas sans causer des dysfonctionnements et des baisses d'allocations conséquentes, ainsi que le prouve la réforme dite des « APL en temps réel » entrée en vigueur au mois de janvier 2021¹⁸³. Dans un même ordre d'idées, il est aujourd'hui avéré que la transformation numérique des services publics, conduite le plus souvent au nom de la simplification et de la « personnalisation » des démarches administratives, génère en réalité de nouvelles formes de vulnérabilité et de complexité dans les parcours d'accès aux droits sociaux, suscitant l'intérêt des juristes (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). En second lieu, un autre déplacement majeur peut être repéré : l'universalité, « principe-programme » du système de protection sociale¹⁸⁴, n'agit plus comme un repoussoir dans les discours des experts et l'imaginaire politique. La référence est devenue omniprésente ces dernières années ; que l'on songe à la « couverture maladie universelle », à la « protection universelle maladie », au « système universel de retraites », à l'« assurance chômage universelle » ou au « revenu universel ». On sait que les propositions sont extrêmement variées et que certaines relèvent d'options idéologiques diamétralement opposées¹⁸⁵. Si l'idée d'universalité concentre les ambiguïtés et les ambivalences dans la protection sociale (à l'instar de l'idée d'équité)¹⁸⁶, les analyses juridiques permettent de saisir des lignes de force¹⁸⁷. Ainsi, selon la juriste Lola Isidro, une étude de ce terme dans le discours

¹⁸² J. DAMON, « Automatisation et contemporanéisation des prestations », *RDSS* 2020, p.146. Le Conseil d'État a, dans un rapport publié en novembre 2021, analysé l'ensemble des nombreuses conditions de ressources applicables dans les politiques sociales. Il en ressort le constat d'une forte complexité des quatre grandes familles de « bases ressources », cette complexité étant préjudiciable tant aux bénéficiaires qu'aux administrations. Quinze propositions sont formulées pour simplifier et rendre plus équitable la prise en compte des principales catégories de ressources. Pour l'institution, leur mise en œuvre permettrait la convergence vers deux familles de bases ressources seulement ; voir l'analyse de P. JOSSE, A. SKZRYEBAK, A. GOIN, « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : pour plus de cohérence et de simplicité », *RDSS* 2021, p.1079 ; C. WILLMANN, « Réformer les « bases ressources » des prestations sociales : un projet complexe, sous contraintes, mais nécessaire », *Dr. Soc.* 2022, p.124.

¹⁸³ Rapport sénatorial d'information, n°206, nov. 2021. La presse a largement relayé le « cauchemar » des allocataires et des agents des Caisses d'allocations familiales dans la mise en œuvre de cette réforme (retards de traitement des dossiers, versements d'allocations annulés, trop-perçus réclamés par erreur, etc.).

¹⁸⁴ L'idée d'universalité a toujours été présente dans le système français de protection sociale. On peut dire qu'elle en est un principe-programme (principe directeur et programme), dans le sens où elle guide les réformes, L. ISIDRO, « L'universalité en droit de la protection sociale. Des usages aux visages », *Dr. Soc.* 2018, p.378.

¹⁸⁵ À propos de l'allocation universelle ou du revenu de base, voir les contributions au dossier « Le revenu universel », *Droit social*, 4/2017. Sur le « revenu universel d'activité », voir le dossier publié dans la revue *Droit social* d'oct. 2020.

¹⁸⁶ Voir not., parmi une littérature abondante, L. CAUSSAT, I. VACARIE (coord.), « Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements », dossier spécial, *Revue française des affaires sociales*, 2018/4 ; M. BADEL, I. DAUGAREILH (dir.), *La sécurité sociale - Universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Pédone, 2019 ; M. ELBAUM, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux », *RDSS* 2020, p.548 et p.737 ; M. KEIM-BAGOT, « Renforcer la protection sociale pour un avenir meilleur », *Dr. Soc.* 2020, p.22.

¹⁸⁷ L'analyse des transformations actuelles conduit le professeur Romain Marié à conclure qu'il émerge « un modèle de Sécurité sociale reposant sur une universalité dont les contours varient en fonction de l'angle sous lequel elle est observée (institutionnel, matériel, personnel) », R. MARIÉ, *Contribution à l'étude des processus*

sur le droit révèle plusieurs séquences. « Indéniablement, le nom, le mot reste, mais le « modèle » de 1945, caractérisé par l'universalité, lui, évolue »¹⁸⁸, de sorte qu'à chaque époque, la référence à l'universalité charrie des sujets différents. Une trajectoire apparaît nettement. Elle débute avec les ressorts de la solidarité face aux risques sociaux pour achever sa course avec la promotion des choix de vie individuels. Dans le passé, « l'universalité est au service d'une mise en commun solidaire ». Dans le présent, elle est « au service de l'agir individuel ». À l'avenir, les débats invitent à se demander si l'universalité n'est pas appelée à « être l'instrument d'une réalisation de soi »¹⁸⁹.

30. Les juristes s'intéressent également aux « pratiques d'individualisation » dans le droit de la protection sociale. La notion « d'individualisation » serait particulièrement adéquate pour viser ces formes d'intervention « qui consistent à lier une aide ou une prestation à la situation ou au comportement personnel de chaque bénéficiaire »¹⁹⁰. Le principe n'est pas nouveau dans la protection sociale puisque tout le pan de l'aide sociale légale repose sur la prise en compte des données concrètes de chaque demandeur. Cependant, ainsi qu'on l'a déjà évoqué plus haut, le trait caractéristique de la période contemporaine est bien la multiplication de ce type de dispositifs « qui font intervenir la prise en considération de données singulières propres au bénéficiaire dans l'attribution d'une aide ou d'une prestation »¹⁹¹. Les deux champs de l'assistance et de l'assurance sociales sont concernés. La question est de savoir si cela entraîne une recomposition juridique des droits sociaux.

Section 2. Articulation des droits et des devoirs sociaux, techniques contractuelles en droit de la protection sociale, droit procédural : une mutation de la construction juridique des droits sociaux ?

31. Les inflexions du langage du droit sont parmi les signes les plus évidents d'une évolution en cours. En l'occurrence, la résurgence pointée par les sciences sociales du thème de la réciprocité des droits et des devoirs des bénéficiaires de prestations sociales est perceptible

d'harmonisation en matière de protection sociale, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Lorraine, oct. 2019, pp.68 et s.

¹⁸⁸ L. ISIDRO, « L'universalité en droit de la protection sociale », *loc. cit.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ R. LAFORE, « Les pratiques d'individualisation des dispositifs d'aide et de soutien », in *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.26.

¹⁹¹ *Ibid.*

« dans » et « entre » les lignes du droit. Il faut rappeler l'évolution du droit positif avant d'étudier l'hypothèse d'une mutation de la construction juridique des droits sociaux.

32. La thématique de la contrepartie ne trouve pas de traduction explicite sur le plan normatif avant les années 2000. Cependant, rétrospectivement, la mutation s'engage dès la fin des années 1980 avec le revenu minimum d'insertion¹⁹². Bien que le législateur évite consciencieusement d'exprimer la démarche d'insertion en termes d'obligations, hormis celle d'entrer dans le dispositif¹⁹³, c'est à ce moment que l'idée surgit dans les débats¹⁹⁴. Cet enjeu n'est pas immédiatement perçu par la doctrine juridique. À l'époque, pour les observateurs, il se dégage surtout de la philosophie générale du texte un nouveau « droit à l'insertion »¹⁹⁵ ; c'est un droit fondamental « à la reconnaissance et à l'utilité sociales » qui se manifeste¹⁹⁶. La démarche contractuelle d'adhésion introduite avec le tout nouveau contrat d'insertion s'en voulant l'expression, elle est interprétée comme « une nouvelle conception du rôle de l'individu ainsi que de sa place dans la société »¹⁹⁷. Les commentateurs soulignent le profond changement insufflé par la loi du 1^{er} décembre 1988 : il s'agit de prendre appui sur cette allocation pour permettre la conquête de l'autonomie sociale et économique des bénéficiaires, laquelle s'affirme comme le véritable horizon du nouveau dispositif¹⁹⁸. En somme, en l'état du droit positif à la fin des années 1990, il est permis de considérer qu'« à la rencontre traditionnelle de deux devoirs, devoir d'assistance pour la société, devoir d'intégration pour l'individu, [est]

¹⁹² D. ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » », *RDSS* 2009, p.63 ; R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *RDSS* 2009, p.31. Ce moment fait consensus entre juristes et sociologues.

¹⁹³ En cela, la loi écarte la consécration d'un « véritable devoir de se réinsérer » (R. LAFORE, « Les trois défis du RMI. À propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *AJDA* 1989, p.563).

¹⁹⁴ Le RMI se présente comme un compromis entre les tenants d'une allocation inconditionnelle et les partisans d'une affirmation de devoirs incombant au bénéficiaire de la mesure (D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 221, LGDJ, 2002, §140). Comme l'explique Nicolas Duvoux, le dispositif cristallise alors l'opposition des vues « de gauche » (le RMI comme droit inconditionnel) et « de droite » (le RMI comme engagement individuel de s'insérer). Ces ambiguïtés originelles se manifestent dans le contrat d'insertion : « en proposant un ensemble d'offres de services et de possibilités de participation sociale et en introduisant une dimension égalitariste et participative, [le contrat d'insertion] satisfaisait la « gauche », et d'autre part pouvait satisfaire les partisans de la contrepartie par la formalisation des engagements » (N. DUVOUX, « Le RMI et les dérives de la contractualisation », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.451).

¹⁹⁵ X. PRÉTOT, « Le droit à l'insertion », *RDSS* 1989, p.635 ; R. LAFORE, « Le droit aux droits », *Informations sociales*, n°81, 2000, p.84 (pour l'auteur, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prolonge la loi de création du RMI : les textes organisant la lutte contre les exclusions « constituent le substrat » du nouveau « droit à l'insertion »).

¹⁹⁶ D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, *op. cit.*, §274 et s.

¹⁹⁷ D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, *op. cit.*, §276.

¹⁹⁸ C'est en cela que le RMI constituait une « grande ambition » comme l'avait défendu Bertrand Fragonard, alors délégué interministériel chargé de la création du RMI (B. FRAGONARD, « Le revenu minimum d'insertion : une grande ambition », *Dr. Soc.* 1989, p.573). Selon N. Duvoux, l'innovation principale du RMI a consisté à ouvrir « le droit à une participation sociale des individus les plus en difficulté » (*loc. cit.*)

substituée la conjonction d'un droit et d'une obligation : droit de l'individu à être inséré, obligation de la société de lui fournir les moyens de son insertion »¹⁹⁹. Que reste-t-il aujourd'hui de ces promesses ? Le sociologue Nicolas Duvoux insiste sur une idée importante : « ce serait faire un contresens majeur que d'apprécier la signification du contrat d'insertion [de 1988] à l'aune de l'activation des politiques sociales appliquées dans de nombreux pays européens au cours des dernières décennies »²⁰⁰. Si la mise en place du RMI questionnait déjà les moyens et les fins du droit social²⁰¹, les réformes mises en œuvre au début des années 2000 ont opéré un tournant radical. La thématique de la réciprocité entre les droits et les devoirs des allocataires s'est nettement affirmée dans le droit des minima sociaux et le droit du non-emploi²⁰². Les signes en sont nombreux. De manière particulièrement visible, la réciprocité se trouve consacrée dans les intitulés et la structure de textes législatifs²⁰³. Dans le champ de l'aide sociale, les réformes successives du RMI et du contrat d'insertion (CI-RMA puis RSA) ont transformé les supports juridiques à un point tel qu'il est permis de déceler une rupture avec les principes fondamentaux²⁰⁴. Pour de nombreux auteurs, la logique de l'insertion est « de plus en plus conçue comme une forme de « contrepartie au droit social » »²⁰⁵. Suivant un mouvement parallèle, le domaine de l'assurance chômage a réceptionné la technique contractuelle apparue dans le giron des politiques d'insertion²⁰⁶. Bien qu'elles prétendent instaurer un « échange » (la mise en place d'un accompagnement personnalisé étant présentée comme la contrepartie d'une

¹⁹⁹ D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, op. cit., §276.

²⁰⁰ N. DUVOUX, *loc. cit.*

²⁰¹ M. BADEL, *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, Presses universitaires de Bordeaux, 1996.

²⁰² D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 2016, p. 243.

²⁰³ Loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, suivie de la loi n°2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Sur cette dernière loi, voir L. CAMAJI, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *Dr. soc.* 2010, p.666 ; « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », *Droit ouvrier* 2013, p.65. Voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.

²⁰⁴ T. JOIN-LAMBERT, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.435. Alors qu'elle avait été déniée au moment de la création du RMI, la thématique de la contrepartie a fait un retour explicite avec l'instauration du Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) par la loi « portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité » du 18 décembre 2003 : l'insertion devient une contrepartie à la prestation sociale, non plus un droit complémentaire (J.-M. BELORGEY, « RMI : le retour de la contrepartie », *RDSS* 2004, p.48).

²⁰⁵ N. DUVOUX, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 4, n°2, 2008, p.182.

²⁰⁶ C'est à cette même période que la forme contractuelle s'étend, plus largement, à tout le champ de l'action sociale et médico-sociale et encore au-delà. Parmi les nombreuses manifestations, la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale fait de la contractualisation un de ses outils privilégiés, avec le contrat de séjour dans les établissements sociaux ou médico-sociaux. Sur cet aspect, voir *infra*, section 5 de ce chapitre.

extension des obligations des demandeurs d'emploi²⁰⁷), les réformes se sont en réalité traduites par un renforcement des sanctions et du contrôle des allocataires²⁰⁸. Avec le recul, le point de bascule semble bien se situer dans l'introduction de l'instrument contractuel. Ainsi, pour la professeure Diane Roman, le dispositif du contrat d'insertion aura permis de « lever des tabous politiques » en ouvrant la possibilité d'exiger des contre-prestations individuelles de la part des bénéficiaires de prestations sociales²⁰⁹. On peut constater que cette manière d'envisager les prestations sociales s'est diffusée jusqu'aux juridictions. Le juge administratif a ainsi récemment validé une mesure départementale soumettant le versement du RSA à l'accomplissement d'heures de bénévolat²¹⁰ par le truchement d'un « contrat » imposé²¹¹.

33. La mise en valeur d'une réciprocité entre droits et devoirs n'est pas inédite dans l'histoire de la protection sociale. En effet, le thème est au cœur des institutions de prise en charge des risques sociaux, de la même façon qu'il est un aspect essentiel du pacte démocratique²¹². L'un des apports de l'analyse juridique est précisément de montrer la constante articulation des droits et des devoirs en matière de protection sociale, ainsi que ses

²⁰⁷ Selon la juriste Ludivine Epiard, « en contrepartie d'une amélioration de l'accompagnement vers l'emploi, tous ces textes renforcent les devoirs des chômeurs envers les gestionnaires du régime, l'État et l'ensemble de la société » (L. EPIARD, *Le retour des demandeurs d'emploi indemnisés sur le marché du travail : la voie des politiques* » d'incitation, thèse de doctorat en droit, dir. J.-P. Chauchard, Université de Nantes, 2007, p.175). Dans sa thèse de doctorat, l'auteure analyse les influences de la doctrine européenne de l'activation des dépenses de l'assurance chômage sur le droit français. Elle montre en quoi cette mutation a conduit, en droit du chômage, à la pénétration d'une logique de contrepartie et à la mise en exergue du devoir de travailler. Voir également R. PAGNAC, *Droits sociaux et dynamiques d'activation des politiques sociales en Europe*, thèse de doctorat en droit, dir. Ph. Martin, Univ. Bordeaux IV, 2013.

²⁰⁸ D. ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale », *loc. cit.* ; L. CAMAJI, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *art. cit.* ; « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », *art. cit.*

²⁰⁹ D. ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale », *loc. cit.* Voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, n°61 s.

²¹⁰ La juridiction valide la décision du conseil départemental du Haut-Rhin de conditionner le versement du RSA à l'accomplissement d'heures de bénévolat. Pour la haute juridiction, l'intégration d'heures de bénévolat dans le contrat d'engagements réciproques (CER) conclu avec le bénéficiaire du RSA n'est pas contraire à la loi, pourvu que ledit contrat contribue à une meilleure insertion professionnelle du bénéficiaire et qu'il reste compatible avec l'obligation légale de recherche d'emploi (CE 15 juin 2018 n°411630 ; voir les observations sous la décision de la Cour administrative d'appel de renvoi, A. BOURDENX « « Être actif, c'est positif » ? À propos de la mise sous condition de versement du RSA à l'accomplissement d'heures de bénévolat », *Droit ouvrier* 2020, p.742).

²¹¹ La nature contractuelle de ce type d'engagements est déniée par le Conseil d'État lui-même. Selon les juges, le « contrat d'engagement » signé par le bénéficiaire du RSA n'a « ni pour objet ni pour effet de placer le bénéficiaire du RSA dans une situation contractuelle vis-à-vis du département qui lui verse le revenu » (CE 4 déc. 2019, n°418975, note H. RIHAL, *RDSS* 2020, p.177 ; TH. BIGOT, « Le Conseil d'État ferme à nouveau une voie de recours aux bénéficiaires du RSA », *Dalloz Actualité*, 11 déc. 2019). Il est pour le moins singulier que la Haute juridiction considère que cet acte ne fait pas grief, c'est-à-dire que « ses effets sur la situation juridique sont faibles ou difficilement perceptibles » (TH. BIGOT, *loc. cit.*), alors qu'il engage manifestement le bénéficiaire au point de l'enjoindre au bénévolat.

²¹² R. LAFORE, « Chapitre 15. Droits et devoirs, responsabilité et réciprocité dans la protection sociale », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, « Santé Social », 2016, p. 227.

multiples arrangements au fil des évolutions des systèmes²¹³. Si cette question est aussi ancienne que les institutions de protection sociale, c'est parce qu'elle se trouve au fondement de l'idée de citoyenneté sociale, ainsi que l'explique le professeur Alain Supiot : « c'est ce lien indissoluble entre les droits et les devoirs qui distingue la solidarité de la charité. [...] Lorsque ce lien est rompu, et que certains donnent sans avoir vocation à recevoir, ou reçoivent sans avoir vocation à donner, on retombe dans la charité publique »²¹⁴. Aussi, le regain actuel des thèses relatives aux devoirs de l'individu ne surprend pas vraiment à l'échelle du développement des systèmes de sécurité sociale. En fait, la dynamique semble intrinsèque au principe de solidarité qui irrigue l'ensemble des droits sociaux. « Dès lors que le coût des droits sociaux est mutualisé », indique le professeur Michel Borgetto, « il est quasiment inévitable que la société regarde de près la façon dont ces droits sont exercés »²¹⁵. Si l'accent mis sur les devoirs des allocataires dans la période contemporaine ne constitue pas une nouveauté, une mutation s'est néanmoins opérée. La réapparition du thème de la contrepartie est en elle-même signifiante. Pour le professeur Robert Lafore, elle éclaire la période de l'édification de l'État-providence, au cours de laquelle a été enfouie la question des devoirs face aux droits dans la protection sociale. En effet, le modèle dit « solidariste » de protection sociale, institué à la fin du XIX^e siècle et nettement affirmé avec la création de la Sécurité sociale en 1945, ne méconnaît pas les devoirs sociaux. Ceux-ci constituent le soubassement même de l'ordre social et politique dans la doctrine popularisée par Léon Bourgeois. Toutefois, l'ensemble de la construction permet de faire l'économie de leur individualisation²¹⁶. La reformulation de la « question sociale » à travers les catégories du risque social et de l'assurance sociale a imposé un traitement spécifique des événements affectant la sécurité matérielle des travailleurs. Devenus des aléas, intégrés comme des données liées au système productif lui-même, leur coût a été étalé sur les collectivités laborieuses par la voie de la socialisation du salaire. Cette définition socialisée du risque a ainsi permis de ne pas poser la question de la responsabilité individuelle²¹⁷. S'il a emprunté d'autres chemins, un semblable « processus d'escamotage des devoirs » a eu lieu dans

²¹³ Voir not. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993 ; R. LAFORE, « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *RFAS* n°3, 1996, p.11 ; le dossier spécial « Les devoirs sociaux », coord. D. ROMAN, *RDSS* 2009, n°1.

²¹⁴ A. SUPIOT, « La mise en œuvre des droits et des devoirs sociaux fondamentaux par le juge judiciaire », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pedone, 2012. L'auteur consacre ses développements aux différentes dimensions du « devoir général de solidarité », c'est-à-dire au devoir de contribuer aux charges publiques ainsi qu'aux devoirs de solidarité civile.

²¹⁵ M. BORGETTO, « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *RDSS* 2009, p.5.

²¹⁶ R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.*

²¹⁷ F. EWALD, *L'État providence*, Grasset, 1986.

le champ de l'assistance²¹⁸. En somme, la contrepartie a été diluée, objectivée, au niveau de *collectifs d'appartenance*²¹⁹, que la logique de protection sociale à l'œuvre soit assurantielle ou assistancielle. La qualité de membre d'une de ces collectivités, c'est-à-dire la qualité de travailleur ou de personne « incapable » au travail légitimement reconnue comme telle, a longtemps suffi à considérer que le devoir social était respecté. Le surgissement ces dernières décennies du thème de la contrepartie ne semble donc pas affecter la stature des droits sociaux. On sait que depuis l'après-guerre, les droits à la protection sociale sont pensés comme les générateurs du devoir social de solidarité et qu'ils sont placés au fondement du système²²⁰. La mutation en cours concerne plutôt la construction juridique des « devoirs sociaux »²²¹. Ainsi que le synthétise le professeur Lafore, « alors qu'antérieurement, le partage juste des droits et des obligations opérait au niveau de méta-catégories collectives dont l'appartenance suffisait à organiser des statuts protecteurs, c'est dorénavant davantage à l'échelle de chaque individu qu'il s'établit, en requérant de chacun une adhésion à des normes en échange des prestations »²²². Cette lecture juridique aide à comprendre en quoi le renouveau des devoirs des allocataires constitue un rouage essentiel de la trajectoire d'individualisation des politiques sociales : c'est bien à une « individualisation des devoirs sociaux »²²³ que l'on assiste.

34. Cette analyse me paraît plus juste que celle qui chercherait à donner une signification juridique à une nouvelle « conditionnalité des droits sociaux ». Cette dernière expression a l'avantage d'être parlante et de faire écho aux discours des acteurs publics, lesquels insistent

²¹⁸ Le cadrage strict des droits d'aide sociale et l'affirmation de leur caractère subsidiaire par rapport à la solidarité familiale permettent tout à la fois d'éloigner une approche moralisante des bénéficiaires et d'asseoir la légitimité des transferts. Ainsi, du fait qu'elle repose sur des catégories abstraites d'ayants droits définies à partir de leur incapacité légitime à s'inscrire dans le monde de la production, la construction juridique de l'aide sociale produit une « mise à distance relative des secours par rapport aux situations singulières des bénéficiaires » (R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.*).

²¹⁹ R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.*

²²⁰ Le professeur Borgetto distingue deux grands types d'articulation dans l'évolution de la protection sociale depuis deux siècles : la dialectique devoirs sociaux/droits individuels d'une part, la problématique droits sociaux/devoirs individuels d'autre part. Globalement, la trajectoire est celle du passage de l'une à l'autre, « de l'affirmation d'un devoir de la société (générateur ou non de droits sociaux) à la reconnaissance de droits individuels correspondant à des droits sociaux » (M. BORGETTO, « L'articulation des droits et des devoirs », *loc. cit.*).

²²¹ R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.*

²²² R. LAFORE, « « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, p.18.

²²³ R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.* : « la nécessité s'est fait sentir d'inscrire le « devoir » dans les montages juridiques eux-mêmes, ce que les arrangements antérieurs avaient justement pu éviter ». Voir aussi R. LAFORE, « Les droits et devoirs, la responsabilité et les contreparties, la réciprocité et l'inscription dans le collectif », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016. Également en ce sens, D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu », *loc. cit.* : la mutation récente consiste en l'émergence des « devoirs individuels » dans le champ de la protection sociale.

sur l'idée que les engagements de l'allocataire sont la condition de l'obtention du droit individuel²²⁴. Certains auteurs, en particulier en sociologie, considèrent que les politiques contemporaines opèrent un « renversement de la dette sociale »²²⁵. Néanmoins, d'un point de vue juridique, la mise sous condition des prestations sociales n'a rien de nouveau. Même s'il est évident que les obligations des allocataires se sont accrues s'agissant des minima sociaux et de l'assurance chômage, l'accès aux droits de protection sociale a toujours été soumis à la réunion de conditions diverses, liées entre autres choses à l'activité professionnelle, à l'âge, aux ressources, à l'état civil, à la résidence, *etc.* « À aucune époque, les allocations chômage et le revenu minimum résiduaire ne sont tombés du ciel »²²⁶. En d'autres termes, la soumission du bénéficiaire d'une prestation sociale à certaines conditions est une technique juridique inhérente aux mécanismes de prise en charge des risques sociaux²²⁷. Plus encore, le « devoir de travailler » correspond à une injonction traditionnelle dans le champ social²²⁸. C'est pourquoi le terme de « conditionnalité » ne semble pas adéquat aux fins de description de ces

²²⁴ Les illustrations politiques sont trop nombreuses pour être citées. De manière significative, l'idée est assumée par des chercheurs d'universités anglaises et écossaises dans une recherche intitulée : *Welfare Conditionality : Sanctions, Support and Behaviour Change*, 2013-2018, consultable sur <http://www.welfareconditionality.ac.uk/> (voir la référence complète in D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu », *loc. cit.*). Dans le champ académique francophone, elle semble principalement employée aux fins d'identification du phénomène contemporain, consistant à corréler le versement des prestations sociales à un devoir de travailler ou au fait d'adopter le bon comportement. Voir par ex. P. DUFOUR et *al.*, *L'aide au conditionnel...*, *op. cit.* ; D. TABUTEAU, « Topologie des politiques sociales », *Dr. Soc.* 2012, p.620, pour qui les nouveaux dispositifs substituent une « protection sociale conditionnelle » à une « protection sociale unilatérale ».

²²⁵ I. ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, *op. cit.* ; N. DUVOUX, *L'autonomie des assistés...*, *op. cit.* Tel serait le renversement introduit par le courant du *workfare* : il s'agit de soumettre le bénéficiaire d'une aide de la collectivité à l'obligation de rembourser la « dette » ainsi contractée auprès de cette dernière.

²²⁶ C'est pourquoi parler de « conditionnalisation » des prestations sociales ne paraît pas approprié pour décrire les évolutions contemporaines du régime juridique des allocations chômage et d'aide sociale (D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, vol. 78, n°2, 2011, p. 447).

²²⁷ Cela ne signifie pas que ces conditions ne peuvent pas être remises en cause. Dans ma thèse de doctorat, j'examine les arguments mobilisables aux fins de discussion de l'opération « d'attribution de la prestation sociale », notamment les droits fondamentaux, les principes d'égalité et de non-discrimination (*La personne dans la protection sociale, op. cit., première partie, pp.19 et s.*). Voir *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.

²²⁸ D. ROMAN, « Devoir de travailler et protection sociale », *loc. cit.* Pour une analyse juridique de ce devoir, voir aussi C. WILLMANN, « Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie » », in *Droit et pauvreté*, P. DU CHEYRON, D. GELOT (dir.), Contributions issues du séminaire ONPES-DREES-MiRe, 2007, p.83 ; A. ARSEGUEL, B. REYNES, « Le refus d'occuper un emploi », *Analyse juridique et valeurs en droit social. Études offertes à Jean Pélissier*, Dalloz, 2004, p.2 ; Y. ROUSSEAU, B. WALLON, « Du droit pour un chômeur de refuser un emploi », *Dr. soc.* 1990, p. 27 ; F. PETIT, « Le devoir de travailler », *Dr. soc.* 2019, p.103 ; le dossier spécial « Liberté du travail, droit à l'emploi et obligation de travailler », *Dr. soc.* 2020, pp.384 et s.

phénomènes par la science du droit²²⁹. Il ressortit plutôt du discours politique²³⁰. En fait, si l'on veut bien s'intéresser aux formes que prend la solidarité dans la protection sociale, ce n'est pas tant la mise en relation des obligations avec les droits sociaux que le déploiement de la norme contractuelle qui doit retenir l'attention, ainsi que le considèrent fort justement des auteurs. En effet, dès lors que les « régulations individualisées » introduites par l'entremise de la contractualisation entraînent « un affaiblissement des formes d'appartenance » sur lesquelles reposent les institutions de sécurité sociale²³¹, cela laisse place à d'autres agencements où « l'individu apparaît à la fois comme le principe et l'opérateur de la protection »²³². Pour Castel, l'inconditionnalité des droits sociaux, qui caractérise le modèle de solidarité d'après-guerre, ne s'oppose pas aujourd'hui à une solidarité qui serait devenue conditionnelle mais bien à un modèle *contractuel* de la solidarité²³³. Il est rejoint en cela par le professeur Lafore, qui repère dans la période contemporaine le déploiement d'une logique contractuelle de la contrepartie ou un reflux de sa logique statutaire, autrement dit la « substitution de régulations individualisées et subjectives aux institutions et normes collectives »²³⁴. L'interdépendance des individus ne disparaît donc pas avec le procédé contractuel : le contrat et le statut, ces « deux sortes de liens qui nous tiennent et nous font tenir ensemble »²³⁵, engagent tous deux des conceptions de la contrepartie qui s'articulent toujours entre elles, l'une ne chassant jamais complètement

²²⁹ Voir la position de D. DUMONT, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (vol. 65), p.229. Pour Christophe Willmann, une distinction mérite d'être faite entre la notion de « condition » (au sens classique du terme : situation ou événement dont dépend la naissance du droit subjectif) et celle de « conditionnalité » (visant plus spécifiquement le phénomène consistant à exiger un engagement ou l'exercice d'une activité sociale ou professionnelle de la part des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux). Selon l'auteur, cette dernière notion n'est pas encore entrée dans le champ juridique et ne renvoie pas à un régime juridique déterminé (C. WILLMANN, « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? À propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux », *Dr. Soc.* 2012, p.79).

²³⁰ Selon l'économiste Anne Eydoux, la conditionnalité et l'inconditionnalité des prestations sociales apparaissent bien plus comme des thèmes politiques qui mobilisent des mythes sur l'emploi et la solidarité que comme des propositions conceptuelles (A. EYDOUX, « Conditionnalité et inconditionnalité. Deux mythes sur l'emploi et la solidarité », in G. ALLEGRE, H. STERDYNIK (coord.), *Revenu universel. L'état du débat*, OFCE, 2017, pp. 121-131).

²³¹ R. LAFORE, « Le contrat dans la protection sociale », *loc. cit.* Les collectifs constituant autant de supports de la sécurité des personnes contre les risques de l'existence, on comprend sans peine pourquoi de nombreux auteurs repèrent là une évolution majeure de la protection sociale et pourquoi ils expriment leurs inquiétudes.

²³² M. BORGETTO, R. LAFORE, « La protection sociale à la croisée des chemins ? », *loc. cit.*

²³³ Selon Castel, les politiques contemporaines affectent la conception de la solidarité dans le sens où la protection inconditionnelle est délaissée au profit d'une forme contractuelle de la solidarité (cf. *supra*, Partie 1, Chap. 1, n°5 et s.). D'autres auteurs parlent de la logique de « contractualisation des droits sociaux » qui caractérise l'État social actif et les politiques d'activation (A.-T. DANG, H. ZADJELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation... », *loc. cit.*).

²³⁴ R. LAFORE, « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *loc. cit.*

²³⁵ A. SUPLOT, « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, 2001, p.51.

l'autre²³⁶. En revanche, le contrat bouleverse assurément le sens et la construction de la solidarité.

35. Il faut donc se demander de quoi le contrat est le nom dans la protection sociale²³⁷. Il est manifestement devenu au cours des dernières décennies un instrument d'intervention sociale en direction des allocataires. Les deux exemples majeurs sont le contrat d'insertion et le PPAE²³⁸. Cependant, cela ne signifie pas que se diffusent les valeurs attachées au concept (l'autonomie de la volonté et la valeur de la parole donnée), ni que soit transposée dans le domaine social la technique contractuelle classique du droit des contrats (sous sa forme canonique liant des personnes égales ayant souscrit des obligations généralement réciproques). En effet, le déploiement de la norme contractuelle dans les domaines du droit qui sont traditionnellement réservés à la décision unilatérale ne se fait pas sans altérer le concept de contrat lui-même ainsi que celui de la loi²³⁹. Les juristes s'accordent pour dire que ce

²³⁶ R. LAFORE, « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *loc. cit.*

²³⁷ Le phénomène juridique de la contractualisation du social devient l'objet d'analyses doctrinales au début des années 2000. Voir not. R. LAFORE, « Le contrat dans la protection sociale », *Dr. Soc.* 2003, p.105 et « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.* ; A. SUPIOT, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *Dr. soc.* 2003, p.59 ; PH. AUVERGNON (dir.), *La contractualisation du droit social*, Comptresec, Bordeaux, 2003 ; C. WILLMANN, « Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la « contrepartie » », *loc. cit.* ; J.-M. SAUVÉ, « Pour un développement maîtrisé du contrat », CONSEIL D'ÉTAT, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, 2008, p. 7 ; plus récemment, H. RIHAL (coord.), « Le contrat dans le secteur social et médico-social », dossier spécial, *RDSS* 2012/1, spéc. S. MOULAY-LEROUX, « Le contrat avec l'utilisateur : paradigme ou parasite de la relation d'aide ? », *RDSS* 2012, p.5 ; C. LEUZZI-LOUCHART, « La contractualisation et l'utilisateur vulnérable », *RFDA* 2018, p.243. Plusieurs thèses de doctorat y sont consacrées : O. PUJOLAR, *Le contrat en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, dir. J.-P. Laborde, 2002 ; M. BOUMEDIENE, *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours*, thèse de doctorat en droit, Université de Nice, dir. R. Charvin, 2003 (éditions Publibook Université – E.P.U. coll. Droit et Sciences politiques, 2004) ; P. CHARLET, *La figure contractuelle en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, Université de Lille, dir. P.-Y. Verkindt, 2009 ; plus récemment, M. MICHALLETZ, *Les relations des caisses de sécurité sociale avec l'ensemble des entreprises: contribution à l'étude d'un processus de contractualisation*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 2, dir. B. Teyssié, 2012 (LexisNexis, coll. Thèses, 2013) ; en droit belge, D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, préface de M. van de Kerchove, Bruxelles, La Charte, coll. « Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale », 2012. J'ai consacré des développements à l'hypothèse de la position contractuelle du bénéficiaire de prestations sociales dans ma thèse de doctorat. Rétrospectivement, je l'ai écartée trop rapidement (cf. *infra*, Partie 2, Chap. 1, n°61 s.).

²³⁸ En parallèle, le contrat s'est aussi imposé comme un instrument de régulation des rapports entre les institutions gestionnaires de la protection sociale. Les liens entre ces deux aspects (instrument d'intervention et instrument de régulation) sont développés par R. LAFORE, « Le contrat dans la protection sociale », *loc. cit.* (voir *infra*, ce chapitre, Section 5). Sous un angle sociologique, N. DUVOUX, « La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l'épreuve des transformations de l'État social », *Colloque Etat et régulation sociale* CES-Matisse Paris, 11-13 septembre 2006, https://www.researchgate.net/profile/Nicolas_Duvoux/

²³⁹ Dans les années 2000, la figure du contrat se déploie dans de nombreux secteurs du droit français traditionnellement réservés à la décision unilatérale, caractérisant un mouvement dit de contractualisation. Le sens de cette « contractualisation de la société » (en référence à l'expression d'Alain Supiot) ou de « la contractualisation des branches du droit » (sujet d'articles et de thèses de doctorat en droit) est discuté dans de nombreuses publications par les juristes. Il est renvoyé à S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, Paris, LGDJ, 2007 ; *id.*, *Approche renouvelée de la contractualisation*, PUAM, 2007 et

phénomène de « contractualisation » consiste d'abord en l'emprunt d'une procédure contractuelle. Le droit cherche davantage à capter la légitimité procédurale attachée au contrat, plus qu'il ne cherche à étendre l'empire de l'échange²⁴⁰. Dans le domaine socio-économique, « le contrat est mobilisé par l'État pour assurer un relais individualisé de la prescription légale »²⁴¹. Le professeur Supiot explique que cette technique juridique est une des ressources majeures de l'institution du pouvoir à l'ère de la « gouvernance ». Si de nombreuses questions naguère prises en charge par la loi sont transférées au contrat et à la négociation, la croyance n'est pas celle d'un intérêt général émergeant de la somme des arrangements individuels. Bien au contraire, le recours au contrat est la marque d'une adaptation des États confrontés à un déclin de leurs souverainetés. Afin de réduire l'écart entre la loi et le sujet de droit, il est désormais plus efficace d'obtenir des êtres humains un comportement « spontanément conforme » avec l'ordre établi que d'imposer une obéissance aux ordres par la contrainte. Redécouvrant les principes de la Chine impériale, l'Occident moderne suit aujourd'hui le principe selon lequel « la norme ne doit pas être imposée de l'extérieur à l'homme, mais agir par imprégnation persuasive »²⁴². La contractualisation est donc loin d'acter une victoire du contrat sur la loi. Elle signifie plutôt un processus de mutation et d'hybridation de ces deux concepts juridiques de base²⁴³. Dans cette perspective, on voit des formes spécifiques de contrats apparaître ou être réhabilitées. Ces contrats ne portent pas tant sur les choses que sur les personnes qu'ils visent à inscrire dans l'aire d'exercice du pouvoir d'autrui : ils sont conçus de telle manière que « les parties se trouvent asservies à des objectifs qui dépassent leur intérêt patrimonial. Au lieu de servir à échanger des quantités, le contrat se « publicise » en participant à la définition du bien commun »²⁴⁴. Ces contrats véhiculent ainsi une figure de *l'allégeance* qui relevait jusqu'à présent du domaine de la loi²⁴⁵. Cette analyse conduit à voir dans les contrats institués entre les administrations sociales et leurs usagers autant de « contrats dirigés » auxquels il est délégué, à des degrés divers, le soin de servir la réalisation d'un intérêt

La contractualisation de la production normative, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2008 ; M. AMILHAT, A. ROSA, J. SAISON (dir.), *La contractualisation en droit public : bilan et perspectives*, Actes du colloque organisé les 23 et 24 mars 2017 par l'Université de Lille 2, Droit et Santé, *RFDA* 2018, pp.1 et s.

²⁴⁰ S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ, « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », in *id.*, *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2008, p.3.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² A. SUPIOT, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, 2005, pp. 252 s.

²⁴³ « D'un côté la loi devient une norme relative, dont le sens dépend des conventions qui la préparent ou la mettent en œuvre ; de l'autre, le contrat se mue en instrument d'asservissement de la volonté des parties à des impératifs qui les dépassent », A. SUPIOT, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *loc. cit.* ; A. SUPIOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, p. 172.

²⁴⁴ A. SUPIOT, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *loc. cit.* ; *id.*, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, p. 251.

²⁴⁵ A. SUPIOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, p. 170.

collectif²⁴⁶. Les manifestations dans les politiques d'insertion et d'indemnisation du chômage sont éloquentes²⁴⁷. Dans ces secteurs, la forme contractuelle se montre apte à réceptionner toutes les nuances des politiques d'activation des dépenses sociales²⁴⁸. Elle peut être comprise alternativement comme un instrument de force ou comme un outil de participation²⁴⁹.

36. Finalement, sous le manteau de la contractualisation, n'y aurait-il qu'une réactivation des manières féodales de tisser le lien social²⁵⁰ ? Tel pourrait être le sens de ce « mouvement en cours d'individualisation de la protection sociale »²⁵¹ dessiné par la norme contractuelle. En matière de protection sociale, son déploiement ne transforme donc pas radicalement la position juridique du bénéficiaire des prestations sociales. Cette dernière demeure d'essence statutaire²⁵². La contractualisation participe plutôt de la consolidation de cette posture du bénéficiaire. Interprété en ce sens, le recours à la technique juridique du contrat s'inscrit dans un mouvement plus vaste : il est désormais attendu des prestations sociales qu'elles produisent un effet de normalisation des comportements individuels des allocataires. C'est une évolution peu commentée – et pourtant majeure – du droit de la sécurité sociale, qu'il convient à présent d'exposer.

²⁴⁶ La délégation peut concerner la simple mise en œuvre de l'intérêt collectif ou s'étendre à la participation à la définition des impératifs d'intérêt collectif, A. SUPLOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, pp. 170 s.

²⁴⁷ Sur les significations du recours au contrat dans d'autres secteurs du social, voir S. MOULAY-LEROUX, « Le contractualisme dans le secteur social et médico-social : du mythe du contrat à la réalité de la contractualisation », *RGDM*, n° 32, sept. 2009, p. 73 ; voir aussi, pour une approche pluridisciplinaire, H.-O. HUBERT (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Coll. Droit en mouvement, La Charte, Bruxelles, 2007 et C. TAGLIONE (dir.), *Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social*, Presses de l'EHESP, 2013.

²⁴⁸ Pour le juriste Daniel Dumont, « tantôt elle entraîne une certaine résurgence de la discrétion administrative et une mise sous condition accrue du droit à bénéficier d'un revenu de remplacement ou d'un revenu minimum résiduaire ; tantôt, tout à l'inverse, elle permet une authentique personnalisation des prestations sociales et de leurs conditions d'octroi. Dans la première hypothèse, la disparition de l'anonymat caractéristique de l'État-providence classique est synonyme pour les assurés sociaux de tour de vis autoritaire, tandis que, dans la seconde hypothèse, ce même estompement de l'anonymat, loin d'accroître la vulnérabilité de l'ayant droit, permet au contraire à celui-ci d'avoir son mot à dire sur la situation qui est la sienne », D. DUMONT, « De Tocqueville à Lucky Bunny... », *loc. cit.*

²⁴⁹ H.-O. HUBERT, « La contractualisation des droits sociaux, entre raison instrumentale et raison réflexive », in H.-O. HUBERT (dir.), *Un nouveau passeport...*, *op. cit.*, p. 269.

²⁵⁰ C'est la thèse développée par le professeur A. SUPLOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, pp. 170 s.

²⁵¹ R. ENCINAS DE MUÑAGORRI, « Le contrat individuel parmi les sources du droit : le cas de l'indemnisation des chômeurs », *RTDCiv.* 2004, p.594.

²⁵² Ma thèse de doctorat est consacrée à l'analyse de la situation juridique du bénéficiaire des prestations sociales (*La personne dans la protection sociale. op. cit.*). Cf. *infra*, Partie 1, Chap. 3, n°116 s.

Section 3. Prévention, incitation, accompagnement : les droits sociaux au service d'une normalisation des comportements individuels

37. Depuis les années 1990, la sécurité sociale est devenue une affaire de nombres plutôt qu'une question de droit(s)²⁵³. Les systèmes de sécurité sociale sont désormais « pilotés » par le moyen de données chiffrées, dans une recherche d'« efficience », de « performance » et de « maîtrise des dépenses ». La direction donnée à la protection sociale est si prononcée qu'elle est connue de tous, des spécialistes comme des citoyens, rassemblés autour du rituel médiatique immuable de l'annonce du déficit de la Sécurité sociale par les pouvoirs publics. La volonté contemporaine de fonder les choix de politiques publiques sur la preuve de leur efficacité se manifeste par ailleurs dans le rôle qui est joué dans la détermination des prestations sociales par les évaluations d'instances à caractère scientifique, telles la Haute Autorité de Santé²⁵⁴. Cette manière d'envisager la protection sociale ou de produire la norme se développe en parallèle, si ce n'est en concurrence, de celle qui a été construite après-guerre dans le droit. Il est tentant de considérer qu'elle passe sous silence l'objet même de l'institution de la sécurité sociale de protéger les personnes contre les risques de l'existence. Cette détermination chiffrée ne met-elle pas de côté les principes de justice sur lesquelles la sécurité sociale repose, les valeurs sociales qu'elle concrétise ou encore le rapport étroit que cette institution entretient avec la démocratie ? Ne déstabilise-t-elle pas l'idée même de sécurité sociale²⁵⁵, ne réduit-elle pas les principes juridiques au rang de simples instruments²⁵⁶ ? La professeure Anne-Sophie Ginon signale le nouveau rapport au droit qui est engagé : « le droit est moins saisi comme un donné que comme une ressource dont l'usage s'inscrit dans des stratégies. Il devient en effet l'instrument indispensable de l'action publique développée pour atteindre un but spécifique, il

²⁵³ Selon l'observation du professeur Antoine Lyon-Caen : « dans l'Europe d'aujourd'hui, deux langages semblent, en effet, s'opposer, le langage des nombres et le langage des droits. Le premier paraît avoir une efficacité que le second peine à se voir reconnaître. Les faiblesses du langage des droits sont à elles seules une bonne raison pour s'interroger sur la réussite du premier. Et pour trouver, qui sait, comment en cantonner l'empire », A. LYON-CAEN, « Des chiffres et des droits », in I. VACARIE (dir.), « Statistiques et normes. Croiser les regards sur la formation du droit et la formation des connaissances », *Cahiers droit, sciences et technologies*, 4/2014, p. 13.

²⁵⁴ I. VACARIE, « L'assurance maladie complémentaire : élément du statut social de la personne ? », *RDSS* 2014, p.625.

²⁵⁵ F. -X. MERRIEN, *L'État-providence*, 3^e éd., Que sais-je, n° 3249, PUF, 2007.

²⁵⁶ La dernière séquence gouvernementale destinée à réformer les retraites françaises (2019-2020) a montré combien les principes d'universalité, d'égalité et de solidarité avaient été instrumentalisés par les décideurs politiques afin de satisfaire un objectif avant tout budgétaire : faire en sorte que les dépenses de retraite n'excèdent plus un certain pourcentage du PIB. Il est renvoyé, parmi d'autres analyses, aux contributions suivantes : Comité de mobilisation de la DG de l'Insee, « Analyse Retraites », n° spécial, décembre 2019, consultable sur https://france.attac.org/IMG/pdf/analyse_retraites_comite_mobilisation_insee.pdf ; M. BORGETTO, « La multiplication de traitements particuliers revient à reproduire une floraison de "mini-régimes" », *Le Monde*, 31 déc. 2019 ; M. ZEMMOUR, « Le système des retraites n'est pas en danger de faillite », *Médiapart*, 29 juin 2021.

en est l'outil dont la performance elle-même doit être mesurée ». La régulation juridique se confond alors avec la régulation politique : « le droit de la sécurité sociale n'est ainsi plus appréhendé comme une construction mais comme une sorte de creuset dans lequel chacun peut puiser des instruments mobilisables de manière stratégique en fonction de ses objectifs d'actions et de ses stratégies »²⁵⁷. Bien que cette transformation fondamentale ait été mise en lumière²⁵⁸, elle n'est pas assez présente dans les réflexions académiques ; un peu comme si nous étions tous acquis à cette idée. Ce nouveau rôle assigné au droit de la sécurité sociale de formaliser les choix des décideurs publics et de transcrire en outils les stratégies publiques s'exprime aussi au niveau des prestations sociales. C'est « notre façon de regarder et de protéger les droits sociaux »²⁵⁹ qui est influencée. Il a été développé dans la section précédente que l'encastrement des droits sociaux dans une norme contractuelle avait moins pour visée de fixer des règles « que de créer des liens qui conditionnent le comportement de chaque sujet de droit »²⁶⁰. Dans la même perspective, d'autres dispositifs juridiques semblent confier aux droits sociaux cet objectif d'orienter les comportements des individus « dans le bon sens » (dans le sens de l'intérêt collectif tel que le pouvoir le détermine), donc de normaliser les comportements individuels²⁶¹. Cette tendance peut être repérée à travers la place grandissante de la prévention et des incitations dans le droit de la sécurité sociale, voire dans les instruments juridiques de l'accompagnement social²⁶².

²⁵⁷ A.-S. GINON, « Les transformations de la Sécurité sociale : question de droits ou du droit ? », *RDSS* 2016, p.80.

²⁵⁸ Dans le champ du droit, voir A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, coll. Poids et Mesures du Monde, 2015 ; *id.*, « La solidarité en questions », *Informations sociales*, vol. 189, n°3, 2015, p. 33 ; *id.*, « La sécurité sociale entre transformisme et réformisme », *RDSS* 2016, p.5 ; A.-S. GINON, « Les transformations de la Sécurité sociale », *loc. cit.* ; A. ALLOUACHE, I. VACARIE, « Langage des droits et langage des nombres, deux idées de l'Europe sociale », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.43. En sociologie, voir J. DUVAL, *Le mythe du « trou de la Sécu »*, 2^e éd., Raisons d'agir, 2020. En économie, voir P. BATIFOULIER, P. CONCIALDI, J.-P. DOMIN, D. SAUZE, « Pour un renouveau de la protection sociale », in *Les économistes atterrés, Changer d'économie !, Les liens qui libèrent*, 2011, chap. 6 ; É. LAURENT, *Le bel avenir de l'État Providence*, Les liens qui libèrent, 2014.

²⁵⁹ A.-S. GINON, « Les transformations de la Sécurité sociale », *loc. cit.*

²⁶⁰ A. SUPIOT, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *loc. cit.*

²⁶¹ À propos de la contractualisation, voir A. SUPIOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*, pp. 251 s.

²⁶² A. BOULAYOUNE, « L'accompagnement : une mise en perspective », *Informations sociales*, vol. 169, 2012, p. 8, pour qui l'accompagnement est une démarche centrée sur l'individu, « un nouveau mode de gouvernement des personnes (qui ne concernerait pas seulement les plus vulnérables mais l'ensemble de la population), assimilable à un travail sur soi, où les individus doivent compter sur leurs propres ressources et sont aidés à s'aider eux-mêmes ». Voir aussi le point de vue des juristes Anne-Sophie Ginon et Frédéric Guiomard, selon lesquels « l'accompagnement » vise des dispositifs qui portent directement sur les conduites de l'assuré social (A.-S. GINON, F. GUIOMARD, « Quelles limites à la responsabilisation des salariés et des entreprises ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, coll. Grands colloques, 2017, p.179).

38. Si l'idée de prévention est inhérente à la prise en charge des risques sociaux et se présente dès l'édification de la Sécurité sociale française en 1945²⁶³, le fait qu'elle prenne la forme d'outils juridiques destinés à modeler les comportements des personnes exposées aux risques est d'apparition récente. Cette évolution du droit de la sécurité sociale est signalée par le professeur Frédéric Guiomard. Pour l'auteur, la référence à la prévention a longtemps revêtu une fonction politique dans le champ de la protection sociale. Elle a aujourd'hui acquis une nouvelle fonction instrumentale²⁶⁴. Des techniques juridiques originales telles que la recommandation²⁶⁵, l'incitation à la prévention²⁶⁶ et la contractualisation, auxquelles peut venir s'ajouter d'une certaine manière la technique traditionnelle de la sanction, dessinent des « modèles préventifs » à effets gradués dans des secteurs divers de la protection sociale, au premier rang desquels la maladie et les risques professionnels, mais aussi le chômage, et demain probablement la vieillesse et la dépendance²⁶⁷. Elles relèvent pour une large part d'un type de normativité dit de « droit souple », dont la philosophie s'accorde avec l'objectif d'amener spontanément les personnes à adopter le bon comportement²⁶⁸. On a pu mesurer combien ces procédés normatifs se sont démultipliés récemment, à la faveur de la crise sanitaire de la Covid-19. Foires aux questions, questions-réponses, fiches métier, protocoles de déconfinement, protocoles nationaux sanitaires : adoptés par l'administration sans aucun cadre réglementaire, ils sont devenus des outils de communication auxquels recourent désormais massivement le

²⁶³ La prévention est inhérente au concept de sécurité sociale, quel que soit le système national : « La prévention ou la diminution des risques, lorsque c'est possible, constituent le meilleur moyen de fournir une sécurité sociale », affirme le groupe de travail de l'OIT présidé par Pierre Laroque (BIT, *Into the twenty-first century : The development of social security*, 1984). V. par exemple le numéro spécial de la Revue internationale de sécurité sociale portant sur le rôle, les objectifs et les difficultés de la prévention en matière de sécurité sociale (« Sécurité sociale et prévention », *RISS*, oct.-déc. 2012).

²⁶⁴ F. GUIOMARD, « Prévenir et/ou réparer ? La place de la prévention dans le droit de la protection sociale », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p.193.

²⁶⁵ A.-S. GINON, F. GUIOMARD, « La recommandation en droit social », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.377.

²⁶⁶ Sur les leviers d'incitation à la prévention mobilisés par le compte professionnel de prévention (C2P – anciennement C3P), voir A. JOLIVET, « Le compte personnel de prévention de la pénibilité : clefs de lecture d'un dispositif novateur », *Retraite et société*, vol. 72, n°3, 2015, pp. 13-31.

²⁶⁷ F. GUIOMARD, « Prévenir et/ou réparer ?... », *loc. cit.* Voir, en comparaison, le renforcement de la prévention en matière de santé et de la dépendance au Japon : selon les auteurs, l'évolution rapide et récente des dispositifs améliorant la qualité des données de santé devrait permettre, au moins en partie, d'améliorer l'efficacité des mesures de prévention, mais leurs effets sont aujourd'hui encore largement inconnus (M. IWAMURA, E. KASAGI, « Le système de santé au Japon : le développement récent de la politique de prévention et du « big data » », *RDSS 2020*, p.655).

²⁶⁸ La définition du droit souple fait consensus parmi les juristes. Ils s'accordent pour dire que ses instruments, bien que non spontanément contraignants, ont vocation à produire des effets sur des acteurs juridiques ou économiques en orientant leur comportement afin d'obtenir l'adhésion spontanée à une norme (*Le droit souple*, Journées nationales de l'Association Henri Capitant, Tome XIII, Dalloz, 2009 ; C. THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ, 2009). Le Conseil d'État précise qu'un des critères du « droit souple » est que ses actes ont pour objet « de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion » (CONSEIL D'ÉTAT, *Le droit souple*, Étude annuelle, Doc. Fr., 2013).

ministère de la santé, l'Assurance maladie et les ARS afin de canaliser les comportements²⁶⁹. Le salarié-assuré social semble comme pris en étau car à l'autre bout du spectre, du côté des organismes d'assurance en santé, la prévention à l'échelle individuelle se développe aussi par le marché. Au travers des complémentaires santé d'entreprise, des produits et de services commerciaux axés exclusivement sur les comportements individuels des salariés-assurés commencent d'être proposés aux employeurs par les assureurs²⁷⁰.

39. Comme il paraît aujourd'hui plus efficace d'encourager les hommes que de les contraindre²⁷¹, on remarque également la multiplication de dispositifs incitatifs, en particulier dans les domaines de l'emploi, du chômage et du travail, ainsi que dans l'assurance maladie et le droit médical²⁷². Si la diffusion d'une logique incitative est repérée en sciences sociales, une approche par le droit soulève néanmoins des questions spécifiques et complexes, qui ont trait aux mutations de la normativité juridique. Ces phénomènes correspondent-ils à des normes juridiques d'un type particulier ? À rebours d'une position doctrinale classique selon laquelle toute règle de droit a un effet incitatif (la sanction encourageant l'adoption du comportement non réprimé), plusieurs auteurs considèrent que certains dispositifs juridiques méritent plus que d'autres la qualification de « dispositifs juridiques incitatifs ». Le droit social est un terrain d'observation particulièrement intéressant à cet égard. « Il serait erroné de considérer la prolifération de normes incitatives comme un simple changement de technologie juridique »²⁷³, précisent Olivier Leclerc et Tatiana Sachs : la mise en évidence des attributs de la norme juridique incitative permet de mesurer les effets de la logique incitative sur la teneur du droit,

²⁶⁹ G. LOISEAU, S. BLOCH, « Les techno-normes », *Dr. Soc.* 2021, p.484. Voir aussi *Droit souple et co-régulation dans le contexte du COVID-19*, colloque organisé par l'Institut Suisse de droit comparé et al., 6 nov. 2020, Lausanne.

²⁷⁰ R. JUSTON MORIVAL, A.-S. GINON, M. DEL SOL, « Réflexions sur les offres à dimension préventive développées par les organismes d'assurance en santé », *Dr. soc.* 2019, p.921.

²⁷¹ M. ARRIGNON, *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*, Presses universitaires de Grenoble, 2016 ; A. SUPIOT, *Homo juridicus...*, *op. cit.*

²⁷² Les mécanismes d'incitation sont sous-explorés par les juristes, mais certains travaux sont essentiels en la matière. En droit de la protection sociale et en droit médical, voir A.-S. GINON, « Démographie médicale et techniques juridiques d'incitation », *Politiques et Management public*, vol. 28, n° 1, 2011, p. 13-25 ; E. SERVERIN, B. GOMEL, « Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs », Centre d'études de l'emploi, document de travail, n° 154, 2012. En droit du travail, P.-E. BERTHIER, « Les incitations légales », *SSL*, supplément, n° 1680, 2015, p. 36-42 ; O. LECLERC, T. SACHS, « Gouverner par les incitations. La diffusion d'une logique incitative dans le droit du travail », *Revue Française de Socio-Économie*, hors série-n° en lutte, 2020, p. 121. Une recherche doctorale pionnière et d'envergure a été menée en droit social : S. LEROY-ARLAUD, *Droit social et incitations. Contribution à l'étude des transformations de la normativité juridique*, thèse pour le doctorat en droit, dir. A. Lyon-Caen, Université Paris Ouest – Nanterre La Défense, 2014. L'auteure envisage un dispositif juridique incitatif comme un ensemble de règles énonçant un comportement facultatif assorti d'une récompense.

²⁷³ O. LECLERC, T. SACHS, « Gouverner par les incitations », *loc. cit.*

« condamnant ainsi une approche purement instrumentale des incitations »²⁷⁴. Ainsi, pour la professeure Anne-Sophie Ginon, le développement des incitations acte au fond une transformation des représentations des destinataires des règles du droit dans le champ de la protection sociale. Une « mise en forme juridique d'acteurs responsables et rationnels »²⁷⁵ se réalise. De fait, puisqu'il y a aujourd'hui consensus pour dire que la responsabilité individuelle joue un rôle central dans la « soutenabilité » des systèmes de sécurité sociale²⁷⁶, la figure de l'assuré social comme agent rationnel est logiquement au cœur de la recherche d'efficience. L'objectif est bien « de faire en sorte qu'il soit de l'intérêt de chacun de concourir au bien commun défini comme l'usage efficient des ressources socialisées »²⁷⁷.

40. On sait que ces dispositifs ont en commun de véhiculer des logiques de responsabilisation des individus dans la protection sociale. Il faut remarquer que celles-ci reposent sur des postulats d'ordre avant tout financier²⁷⁸. Une discipline budgétaire s'est imposée à la sécurité sociale, dans laquelle le droit de l'Union européenne joue un rôle indirect mais tout à fait déterminant²⁷⁹. À cela, s'ajoute la rhétorique politique dénonçant la « culture de la dépendance » des citoyens envers la protection sociale²⁸⁰. Ces dimensions disciplinaires, qui sont tout à la fois financière et sociale, s'articulent dans une recherche désormais permanente

²⁷⁴ Un travail d'interprétation du droit conduit à dégager les trois critères suivants : une finalité de la norme déterminée (c'est-à-dire un dispositif finalisé), une technique d'attribution d'un avantage particulière qui peut passer aussi bien par l'octroi d'un bien que par l'évitement d'un mal, et une conception du destinataire de la règle de droit comme un être rationnel et intéressé (O. LECLERC, T. SACHS, « Gouverner par les incitations. La diffusion d'une logique incitative dans le droit du travail », *loc. cit.*).

²⁷⁵ A.-S. GINON, « Les transformations de la Sécurité sociale », *loc. cit.*

²⁷⁶ De multiples rapports et textes législatifs en témoignent dans le domaine de l'assurance maladie (voir par exemple les travaux de l'IGAS concernant les phénomènes de non-observance, ainsi que l'article L. 111-2-1 CSS, al. 5 : « *Chacun contribue, pour sa part, au bon usage des ressources consacrées par la Nation à l'assurance maladie* »), G. HUTEAU, *La responsabilité de l'assuré social dans l'assurance maladie*, Thèse pour le doctorat en droit, dir. J.-P. Chauchard, Université de Nantes, 2013. Dans le domaine de l'assurance chômage, voir *infra*, Partie 2, chap. 1.

²⁷⁷ A.-S. GINON, « Les transformations de la Sécurité sociale », *loc. cit.*

²⁷⁸ D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu », *loc. cit.* ; A. LYON-CAEN, « Responsabilité des assurés », *RDT* 2021, p.213. Preuve que le sujet est d'importance, une thèse de doctorat est en préparation sur le thème (A. BOURDENX, *La responsabilisation en droit de la protection sociale*, thèse pour le doctorat en droit, dir. M. Badel et J. Porta, Université de Bordeaux, en cours). L'individu qu'il s'agit de « responsabiliser » est bien avant tout l'utilisateur du service public ; sur ce point, il est renvoyé aux analyses de G. KOUBI, « Quelle « responsabilisation » des usagers du service public ? », *JCP A* 2015, p.2309.

²⁷⁹ E. BEAUVIRONNET, « La Sécurité sociale au prisme de la discipline budgétaire européenne », *RDSS* 2019, p.273 ; I. VACARIE, « Chapitre 33. Le principe de solidarité à l'épreuve du Pacte européen de stabilité et de croissance », in I. DAUGAREILH, M. BADEL (dir.), *La sécurité sociale, universalité et modernité. Approches de droit comparé*, Pédone, 2019.

²⁸⁰ D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu », *loc. cit.* ; D. ROMAN, *La pauvreté saisie par le droit*, op. cit., p. 405. Sur les liens entre la normalisation et l'insertion favorisée par le RMI, M. BADEL, *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, op. cit., pp. 578 s. Sur cette dimension centrale des politiques sociales contemporaines, voir l'ouvrage du sociologue et politiste V. DUBOIS, *Contrôler les assistés...*, op. cit.

d'optimisation des prestations sociales de la part des décideurs publics²⁸¹. Phénomène juridique nouveau, ces impératifs se sont infiltrés au cœur même du droit de la sécurité sociale : les techniques juridiques élaborées en référence à la prévention et à l'incitation ne se développent pas en périphérie, mais bien au niveau du droit individuel de prestation sociale. Le droit du non-emploi est le terrain privilégié de ce glissement. Ainsi, d'après la juriste Evelyne Serverin et le statisticien Bernard Gomel, le projet politique du RSA consiste au fond à « construire un droit incitatif »²⁸². Cela ne va pas sans toucher aux fondements des couvertures sociales, car l'incitation à s'engager dans des dispositifs d'insertion ou de retour à l'emploi entre en tension avec la nature de droits-créances des minima sociaux²⁸³. Sur la base de mes publications, je montrerai dans la seconde partie de ce mémoire que la dernière réforme de l'assurance chômage s'inscrit pleinement dans cette orientation (voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.). N'assiste-t-on pas à une mutation de la finalité des droits sociaux ou à l'avènement de droits sociaux *finalisés* ? On peut craindre que le rôle dévolu aux prestations sociales de normaliser les comportements individuels prenne le pas sur leur objet qui est de protéger contre les aléas de l'existence. Il appartient aux juristes de trouver « comment cantonner l'empire » de ce nouveau rôle, ainsi que le suggère le professeur Antoine Lyon-Caen²⁸⁴.

Section 4. Des droits sociaux attachés à la personne ? Des droits sociaux à activer ou automatisés ? Des droits sociaux à la carte ? Les prestations sociales reconfigurées par les comptes personnels et les outils numériques

41. Dans le langage des juristes et des acteurs sociaux, l'idée de « droits sociaux de la personne », très peu évoquée jusque dans les années 1990, semble s'être aujourd'hui imposée. Elle renvoie à une problématique à laquelle se sont confrontés tous les systèmes bismarckiens de sécurité sociale à la fin du 20^{ème} siècle : leur inadaptation avérée au nouveau contexte socio-économique (lequel est marqué par le chômage massif, la flexibilité du travail, les nouvelles formes de pauvreté et l'instabilité familiale), n'impose-t-elle pas de détacher les couvertures sociales de leurs assises traditionnelles professionnelle et familiale pour les reconstruire autour de la personne même que l'on cherche à protéger ? L'ambition d'attacher les droits à

²⁸¹ A.-S. GINON, M. DEL SOL, Réunion de travail, groupe de recherches Digeop's, 2021, Université Rennes 1 (voir *infra*, Partie 2, Chap. 4, n°139 s.).

²⁸² E. SERVERIN, B. GOMEL, *op. cit.* ; *id.*, « RMI, RSA : projets politiques et performances sociales », in J.-C. BARBIER, M. POUSSOU-PLESSE (dir.), *Protection sociale, le savant et la politique*, La Découverte, 2017, p.179.

²⁸³ E. SERVERIN, B. GOMEL, « Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs », *op. cit.*

²⁸⁴ LYON-CAEN A., « Des chiffres et des droits », *loc. cit.*

« la personne » s'est manifestement propagée. La formule cache toutefois des déplacements de divers ordres : elle peut viser le lien entre les prestations sociales et leur bénéficiaire, l'unité de référence autour de laquelle les droits sociaux sont construits, la qualité des titulaires et le fondement des droits sociaux, ou encore la manière de concevoir les missions d'un système de sécurité sociale.

42. Tout d'abord, c'est le modèle familialiste de protection sociale qui est mis en cause. Dans celui-ci, « le sujet bénéficiaire des droits sociaux est le chef de famille et ses ayants droit, c'est-à-dire son épouse, ses enfants et autres dépendants »²⁸⁵. Ainsi qu'on l'a évoqué *supra* (voir Partie 1, Chap. 1, Section 4, n°20 et s.), la mise en évidence de relations de dépendance logées au sein des systèmes de protection sociale eux-mêmes, surtout la dépendance des femmes à l'égard des hommes, et plus encore des épouses à l'égard des époux, plaide pour l'attribution de la prestation sociale à la personne indépendamment de son statut familial. « L'individualisation des droits », dans son acception stricte ou dans la signification qui lui a été donnée dès les années 1970, entend établir un lien direct (« droits propres ») plutôt qu'indirect (« droits dérivés ») entre la prestation sociale et son bénéficiaire. Ainsi, elle entend faire coïncider le titulaire et le bénéficiaire du droit²⁸⁶. Dans la même ligne, il fait consensus aujourd'hui que le caractère familialisé de nombreuses prestations sociales (en particulier en matière de logement et de lutte contre la pauvreté) se dresse en obstacle d'une vraie protection sociale des jeunes et des personnes en situation de handicap. Abandonner l'unité de référence qu'est le groupe familial pour reconstruire les droits sociaux autour de l'individu serait un préalable à la construction de politiques sociales adaptées. Il faudrait ainsi référer les droits à la personne plutôt qu'au ménage.

Ensuite, face aux faiblesses des prises en charge des nouvelles formes de pauvreté, mais aussi à la discontinuité des parcours professionnels et à la forte sélectivité des prestations sociales, il conviendrait de renouer avec l'ambition d'universalité de la sécurité sociale affirmée en 1945 de protéger « l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité »²⁸⁷. Cela exige de revoir la logique de départ, laquelle agence les droits sociaux autour d'une norme d'emploi salarié essentiellement industrielle. Lorsqu'elle est pensée comme une voie de renouvellement du système, l'« universalisation » des droits de protection sociale conduit à octroyer les droits à prestations sociales au résident plutôt qu'au travailleur. C'est en

²⁸⁵ B. GAZIER, B. PALIER, H. PÉRIVIER, *Refonder le système de protection sociale...*, *op. cit.*, pp.35-36.

²⁸⁶ R. VEZIN-DAVID, *Droits dérivés et sécurité sociale*, thèse, Nantes, 2000.

²⁸⁷ Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 oct. 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

ce sens que certains juristes évoquent volontiers un mouvement de « *personnalisation des droits sociaux* » ou « *des droits personnels à prestations* »²⁸⁸. Ceux-ci s'adosent explicitement aux droits fondamentaux de la personne (voir *infra*, section suivante). Au bout de ce chemin se trouve l'idée de garantie de ressources – c'est-à-dire, dans sa forme la plus basique et sans entrer dans les propositions foisonnantes, d'une allocation de ressources sans contrepartie directe de travail. Puisqu'elle serait propre à « toute personne vivant en société », elle abolirait l'idée de risque social, selon le professeur Jean-Pierre Chauchard : le changement de destinataire affecterait ainsi le fondement des droits à prestations, en les ancrant profondément dans le *besoin* de protection des individus, plutôt que dans le *risque*, qui se révèle insuffisant à fonder une protection adéquate. Pour l'auteur, la qualification de « garantie » serait d'ailleurs la plus adaptée à cette nouvelle figure de droits sociaux. Elle serait nécessairement « personnalisée » (sans considération de la situation professionnelle) et « individuelle » (droit propre, exercé par son titulaire)²⁸⁹.

Enfin, dépassant le diagnostic d'une crise de légitimité et d'efficacité du système français de sécurité sociale, nombre d'auteurs insistent sur le décalage entre les formes de protection et les évolutions de la société. Les prestations sociales actuelles « n'accompagnent pas efficacement les trajectoires professionnelles, ni les nouvelles trajectoires de vie »²⁹⁰ ; là où le modèle fordiste misait sur l'organisation stable de collectifs de travail, les nouveaux modèles post-fordistes reposent au contraire sur des « processus de coordination d'individus mobiles », ce qui rend nécessaire (et difficile) la conception d'un « statut professionnel qui intègre l'individualisation et la mobilité des carrières professionnelles »²⁹¹. Il importe donc de repenser les missions et les principes de la protection sociale qui ont fondé le système français, à l'aune de la transformation profonde des modes de vie et d'organisation de travail (voir *supra*, Partie

²⁸⁸ Je souligne. Voir, en ce qui concerne le droit à la prise en charge des frais de santé, J.-P. CHAUCHARD, R. MARIÉ, « La couverture maladie universelle : résurgence de l'aide sociale ou mutation de la sécurité sociale ? », *RFAS* 2001, p.137 ; J.-P. CHAUCHARD, « Un droit complémentaire à la santé pour tous ? », *Droit ouvrier* 2015, p.598 ; M. BADEL, « La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! », *Dr. Soc.* 2016, p.263. La juriste Josépha Diringier met bien en évidence les différentes réalités que cache « le concept de l'individualisation des droits sociaux ». Interrogeant les formes de l'adaptation du droit social suggéré par le capitalisme de plateforme, l'autrice précise que « l'universalité et l'égalité résultant de l'individualisation des droits sociaux ne sont pas les mêmes selon que l'on reconnaisse des droits sociaux aux travailleurs de plateforme ou selon que l'on instaure un droit social commun à tous les travailleurs » (J. DIRRINGIER, « Quel droit social face au capitalisme de plateforme ? », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 31 octobre 2018, URL : <http://journals.openedition.org/nrt/3965>).

²⁸⁹ J.-P. CHAUCHARD, « Universalisation de la protection sociale : vers la personnalisation des droits sociaux ? », in L. CAUSSAT, I. VACARIE (coord.), *Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements*, dossier, *RFAS*, n°4, 2018, p.129.

²⁹⁰ B. GAZIER, B. PALIER, H. PERIVIER, *op. cit.*, p.23.

²⁹¹ A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 1999, p.55.

1, chap. 1, section 5, n°22). De nouveaux droits sont élaborés à partir d'une nouvelle grille de lecture des droits sociaux (reposant sur des principes de justice, d'efficience et d'égalité²⁹²) ou d'un nouveau paradigme qui se substituerait au paradigme de l'emploi hérité de l'ère industrielle : celui d'un « état professionnel des personnes » qui engloberait toutes les formes de travail depuis la formation initiale jusqu'à la retraite²⁹³. Les propositions ci-dessus ont de nombreux points communs conceptuels. Ainsi, la protection sociale est pensée à partir des besoins de la personne au travail, plutôt qu'à partir des différents statuts d'emploi qui segmentent aujourd'hui le système français de sécurité sociale. La sécurité est envisagée « par-delà » les situations d'emploi, de manière à saisir les trajectoires ; elle est aussi pensée « au-delà de l'emploi », afin d'incorporer dans la protection sociale l'aspiration des individus à effectuer librement des choix de vie et de carrière. La dimension politique de ces propositions est d'ailleurs assumée par les auteurs²⁹⁴. Plus précisément, leurs modèles de protection sociale se posent en rupture avec l'existant : à rebours de la conception dominante qui fait des droits sociaux la contrepartie de risques ou de sujétions particulières, il s'agit de donner une place à la liberté individuelle dans la définition de ces droits. À cet égard, la notion de « droits de tirage sociaux » est devenue un repère incontournable, dès son élaboration dans le rapport *Au-delà de l'emploi* sous la direction du professeur Alain Supiot en 1999. Elle entend répondre à ce souci de « promouvoir la liberté *dans* le travail et de faire en sorte que tout être humain puisse se réaliser au mieux dans l'accomplissement des tâches utiles à ses semblables »²⁹⁵. Référée au travail en général plutôt qu'à l'emploi, elle s'appuie sur la « figure du travailleur en droit de passer d'une situation de travail à une autre »²⁹⁶. Concrètement, les droits de tirage sociaux se présentent comme un nouveau type de droits qui ne se substituent pas aux droits de protection sociale déjà existants. Ils consistent à permettre à tout travailleur d'exercer certaines libertés durant sa vie professionnelle, par exemple la liberté de se former, d'entreprendre, de se consacrer à sa vie de famille ou à une activité désintéressée, en lui assurant la continuité de son statut social. Ce sont des « droits de tirage » car leur réalisation dépend de la double condition d'une provision suffisante et de la décision de leur titulaire d'user de cette provision ; et ce sont

²⁹² B. GAZIER, B. PALIER, H. PERIVIER, *Refonder le système de protection sociale...*, *op. cit.*

²⁹³ A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi*, *op. cit.*, pp. 52 s., spéc. pp.83 s.

²⁹⁴ Pour Alain Supiot, le concept d'état professionnel des personnes exprime « une volonté politique ayant pour ligne d'horizon l'humanisation du travail telle que la Déclaration de Philadelphie l'a pour la première fois fixée en 1944 » (A. SUPIOT, « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *Droit ouvrier*, vol. 807, 2015, p.559). De leur côté, Bernard Gazier, Bruno Palier et Hélène Périvier ancrent leur modèle sur une « certaine vision de la solidarité qui conduit à construire une société de semblables » (B. GAZIER, B. PALIER, H. PERIVIER, *Refonder le système de protection sociale...*, *op. cit.*).

²⁹⁵ A. SUPIOT, « Mise en perspective des réformes depuis 2013... », *loc. cit.*

²⁹⁶ A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi*, *op. cit.*, p.90.

des « droits sociaux » tant dans leur mode de constitution (provisionnés par des moyens divers : financement public, Sécurité sociale, employeurs, comptes d'épargne, *etc.*) que dans leurs objectifs (utilité sociale)²⁹⁷. La notion sert de boussole aux interprètes des nouvelles mesures protégeant les personnes dans leurs transitions professionnelles : la distance plus ou moins grande avec les droits de tirage sociaux indique la direction prise par le pouvoir normatif.

43. En synthèse, « les droits sociaux attachés à la personne » ramassent des mutations aux ressorts différents, même si des liens les unissent. Les dispositifs juridiques qui s'y rapportent sont disparates. L'opération d'interprétation n'est donc pas aisée, d'autant plus que les phénomènes juridiques se sont multipliés dans la dernière décennie. Parmi eux, les « nouveaux droits », institués par le législateur et les interlocuteurs sociaux dans les années 2008-2015²⁹⁸ et expressément identifiés comme « individuels » ou « personnels »²⁹⁹, ont particulièrement retenu l'attention de la doctrine. En effet, ils ont été les premières réponses apportées en France au problème de l'insécurité croissante des travailleurs dans leurs parcours professionnels ; ou, pour le voir autrement, les premières formes de reconnaissance des nouveaux besoins de protection générés par les mobilités³⁰⁰. Leur interprétation juridique a soulevé des questions de grande ampleur : l'expression « sécurisation des parcours professionnels », apparue dans les textes juridiques dans les années 2010 en soutien de la mise en place de « nouveaux droits individuels » des salariés, fait-elle naître une nouvelle notion juridique ou sa signification demeure-t-elle trop floue pour pouvoir prétendre à un tel statut ?³⁰¹

²⁹⁷ Le rapport précise : « à la différence du titulaire d'un effet de commerce, le « tireur » n'a ici de droit qu'au regard d'une finalité sociale déterminée. Son droit de créance est un « droit fonction » [...]. En revanche, l'utilité sociale justifie l'abondement de cette provision par la collectivité ou l'entreprise », A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi*, *op. cit.*, p.91.

²⁹⁸ Il s'agit du compte personnel de formation (voir *infra*, paragraphes suivants), des « droits rechargeables à l'assurance chômage » (voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.) ainsi que du mécanisme de portabilité des couvertures complémentaires de frais de santé et de prévoyance (instauré par l'ANI du 11 janvier 2008, il a été rénové par l'ANI du 11 janvier 2013 précité et repris par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi).

²⁹⁹ M. LAFARGUE, « La personne au centre des réformes sociales : le compte personnel d'activité », *loc. cit.* Le législateur désigne ces dispositifs comme des « nouveaux droits individuels pour la sécurisation des parcours » dans la loi du 14 juin 2013. Il donne pour horizon au CPA de rassembler au profit de son titulaire « les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel », aux termes de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Quant à la CGT, elle promeut « un nouveau statut du travail salarié garantissant à chacune et à chacun des droits individuels et leur transférabilité », in CGT, Repères revendicatifs, fiche n°6, juillet 2018, www.cgt.fr/.

³⁰⁰ N. DI CAMILLO, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles...*, *op. cit.*, pp.325 et s. Analysant l'ensemble des dispositifs de protection sociale complémentaire contemporains, l'auteur évoque la création de « couvertures attachées à la personne ».

³⁰¹ L'interrogation est posée par le professeur Frédéric Guiomard. Pour l'auteur, l'expression ne correspond à aucune réalité juridique tangible ; qui plus est, en conférant une désignation commune pour des réalités qui n'ont pas de caractéristiques propres, elle est source de confusion. Cependant, sa fonction n'est pas que normative, elle revêt aussi une fonction symbolique. Il faut remarquer le succès considérable qu'elle a connu en France,

Ces droits « portables », « transférables » et « rechargeables » relatifs à la complémentaire santé, à la formation professionnelle et à l'assurance chômage, ont-ils une vraie originalité ou demeurent-ils très proches de ceux conçus dans le cadre des assurances sociales de type bismarckien qui enracent les droits dans le versement de cotisations préalables ?³⁰² Peut-on dire que ces dispositifs juridiques dessinent un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur, dans une filiation avec les concepts d'« état professionnel des personnes » et de « droits de tirage sociaux » du rapport Supiot ?³⁰³ Dans ce flot d'interrogations, il est une certitude : ces nouveaux droits individuels ne sont pas détachés de l'emploi, contrairement à l'ambition affichée de « sécuriser les parcours professionnels des salariés, en créant de nouveaux droits attachés non pas au statut, mais à la personne » (préambule du texte initial de l'ANI du 11 janvier 2013). L'emprise de l'appartenance professionnelle demeure forte au sein de la protection sociale française. Elle gouverne toujours l'intensité et la complétude des couvertures sociales³⁰⁴ ; il en résulte que la protection sociale des salariés privés d'emploi est fragmentée, ainsi que je l'explique dans **une contribution** parue à la *Revue de droit sanitaire et social*³⁰⁵. Dès lors, la portabilité des droits sociaux est une forme de « personnalisation des droits sociaux »³⁰⁶ dans un sens particulier : les droits à prestations sociales sont détachés de

contrairement aux autres pays européens, ainsi qu'on l'a vu *supra* (Partie 1, chap 2, section 4, n°41 et s.). Dans l'ANI du 11 janvier 2013 « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels », l'emploi de l'expression atteste d'une recherche de compromis entre les partenaires sociaux. Dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, elle fait clairement référence à l'idée de « flexicurité » portée par les politiques européennes de l'emploi. L'auteur souligne que la « sécurisation des parcours professionnels » est surtout révélatrice d'une évolution de la manière dont sont construits les droits sociaux : « les qualifications accolées à la désignation des droits individuels [portables, transférables, rechargeables] semblent esquisser une reconfiguration des solidarités » (F. GUIOMARD, « La sécurisation des parcours professionnels. Naissance d'une notion », *RDT* 2013, p.616). Voir aussi J.-P. CHAUCHARD, « La sécurisation des parcours professionnels », *SSL*, n°1348 spécial, 2008, p.67 et les contributions rassemblées dans le numéro spécial *Sécurité professionnelle, Sécurité sociale, sécurité sociale professionnelle. Entretien en hommage au professeur Jean-Pierre Chauchard, Dr. soc.* 2011, pp. 1292 et s.

³⁰² Frédéric Guiomard conclut à une absence d'originalité. Ces droits sont conçus comme des formes de garanties sociales liées à l'emploi offrant la possibilité de prestations postérieurement à la rupture du contrat de travail (F. GUIOMARD, « La sécurisation des parcours professionnels... », *loc. cit.*).

³⁰³ Un dossier coordonné par la juriste Marianne Keller Lyon-Caen et publié au *Droit ouvrier* en 2015 est consacré à l'interprétation de ces nouveaux « droits individuels » à l'aune des concepts du rapport Supiot (M. KELLER LYON-CAEN (coord.), *Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur ? (sur les ambiguïtés des réformes récentes en matière de chômage, formation professionnelle et complémentaire santé)*, *Droit ouvrier*, vol. 807, octobre 2015). S'ouvrant sur un échange avec le professeur Alain Supiot, il rassemble plusieurs contributions et retranscrit les discussions entre les participants universitaires et syndicalistes. Ayant participé à ce dossier, je présenterai **ma contribution** dans la seconde partie de ce mémoire (voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, section 3, n°94 s.) : « De nouveaux droits pour les chômeurs ? », co-écrit avec F ; HENNEQUIN et E. VIDECOQ, *Droit ouvrier* 2015, p.570.

³⁰⁴ M. BADEL, « La gradation des droits sociaux : l'emprise de l'appartenance professionnelle sur la protection sociale », *RDSS* 2018, p.162. Voir, de manière plus nuancée à propos de la prise en charge des frais de santé, I. VACARIE, « L'assurance maladie complémentaire : élément du statut social de la personne ? », *RDSS* 2014, p.625.

³⁰⁵ « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS* 2014, p.953.

³⁰⁶ P. CAILLAUD, « La portabilité des droits sociaux. Enjeux et perspectives juridiques », *Informations sociales*, vol. 201, 2020, p.57 ; R. LAFORE, « Ajuster ou réinventer la protection sociale : la place de l'individu », in M. BORGETTO,

leur ancrage contractuel. Cette configuration est la « condition de leur portabilité » en cas de discontinuité ou de rupture de la situation professionnelle³⁰⁷. Il n'en demeure pas moins qu'en droit positif, ces droits « portables » et « transférables » restent riviés au parcours professionnel. Leurs modes d'acquisition et d'utilisation l'attestent³⁰⁸. Il n'est donc pas permis de dire que ces droits sont « attachés à la personne »³⁰⁹ puisqu'il n'est pas puisé dans les ressources de la notion de « personne » pour recomposer le titulaire des droits sociaux autour d'un sujet de droit doté d'une dignité propre, ou autour de « chacun » et de « chacune ». C'est pourquoi ces dispositifs constituent de nouvelles « techniques de mobilisation des droits »³¹⁰ et non de « nouveaux droits ».

44. À bien regarder, la mobilisation des droits sociaux est un aspect prédominant qui relie un grand nombre d'interventions législatives et conventionnelles au cours des dernières années. Cette évolution du droit de la protection sociale est importante à mettre en relief. En effet, « l'innovation » de ces dispositifs juridiques a trait à l'exercice des droits à prestations sociales. Cela peut sembler surprenant pour des non-spécialistes : l'existence et l'exercice du droit subjectif ne sont-ils pas des repères tout à fait évidents en droit privé ? Toutefois, il faut avoir à l'esprit que le droit de la protection sociale, en tant que discipline, n'est pas structuré autour de la notion de droit subjectif (sur ce point, je renvoie à ma **thèse de doctorat** et à *infra*, Partie 1, chap. 3, n°52 s.). Les juristes s'attachent à décrire les conditions d'existence du droit

A.-S.GINON, F. GUIOMARD (dir.), *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 349 ; N. MAGGI-GERMAIN, « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Dr. Soc.* 2016, p.792. La « personnalisation des droits » se trouve consacrée en matière de formation professionnelle dès l'ANI du 20 sept. 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, selon Nicole Maggi-Germain. Elle « implique non pas l'enfermement dans un statut juridique individuel dérogatoire mais une adaptation de la règle de droit aux particularités et aux besoins de la personne » (N. MAGGI-GERMAIN, « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *Dr. Soc.* 2004, p.482).

³⁰⁷ P. CAILLAUD, « La portabilité des droits sociaux... », *loc. cit.*

³⁰⁸ Voir les contributions au dossier précité au *Droit ouvrier*, octobre 2015 : sur la portabilité de la complémentaire santé, J.-P. CHAUCHARD, « Un droit complémentaire à la santé pour tous ? », *loc. cit.* ; sur le compte personnel de formation, F. GUIOMARD, « De nouveaux droits en matière de formation professionnelle ? », *Droit ouvrier* 2015, p.590 ; sur les droits rechargeables à l'assurance chômage, **ma contribution** (voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, section 3, n°94 s.) : « De nouveaux droits pour les chômeurs ? », co-écrit avec F. HENNEQUIN et E. VIDECOQ, *Droit ouvrier* 2015, p.570. Sur le compte personnel d'activité, voir A. COCQUEBERT, L. JUBERT, « Le CPA : un compte entre droit du travail et droit de la protection sociale », *RDT* 2016, p.551. Sur la « personnalisation du parcours de formation » dans le droit du travail, voir N. MAGGI-GERMAIN, « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *loc. cit.*

³⁰⁹ A. CASTA, M. DIF-PRADALIER, B. FRIOT, J.-P. HIGELÉ, C. VIVÈS, « Le compte personnel d'activité : où sont les droits attachés à la personne ? », *Notes de l'IES*, n°39, 2016 ; M. DIF-PRADALIER, J.-P. HIGELÉ, C. VIVÈS, « À propos du compte personnel d'activité : la sécurisation des parcours professionnels n'attache pas les droits à la personne », *Dr. Soc.* 2016, p.823. Pour les auteurs, « la sécurisation des parcours professionnels continue à faire de l'emploi le fondement des droits salariaux, en déplaçant leur support de l'emploi-poste de travail vers l'emploi-parcours sur le marché du travail » (in *Notes de l'IES*, 2016).

³¹⁰ F. GUIOMARD, « La sécurisation des parcours professionnels... », *loc. cit.*

subjectif à prestations sociales (c'est-à-dire les conditions légales et réglementaires à réunir par le titulaire pour bénéficier de la prestation), mais l'exercice de ce droit ne fait pas l'objet de beaucoup d'attention. Tous les traits saillants des couvertures sociales concourent à en minorer l'enjeu : on pense aux notions de risque et de besoin qui sont au fondement des prestations (et qui éloignent irrémédiablement les droits de protection sociale de toute idée de maîtrise par le sujet de droit) ; on pense également à l'objet du droit à prestation sociale (une créance monétaire), à la qualité du débiteur (une institution administrative ou paritaire) ou encore à la logique statutaire des couvertures sociales (qui s'exprime dans des règles d'ordre public et une position légale et réglementaire du bénéficiaire). Traditionnellement, l'exercice du droit subjectif dans le droit de la protection sociale se résume assez sèchement pour son titulaire, à exercer un recours à l'encontre d'une décision de refus ou de suppression d'une prestation sociale. Il est vrai que la thématique de l'accès aux droits et celle du non-recours aux prestations sociales ont imposé de changer de perspective depuis les années 1990. Cependant, dans l'ensemble, le sujet de droits sociaux demeure conçu comme un sujet « passif » vers qui il faut « aller »³¹¹. Rompant avec cette présentation traditionnelle, les phénomènes juridiques contemporains se focalisent sur les formes ou les modes d'exercice des droits à prestations sociales par leurs titulaires. C'est le cas des comptes personnels, des plateformes numériques ainsi que des options, dispositifs que les acteurs publics présentent comme des outils « mis à la disposition » des bénéficiaires. Après une brève présentation, je m'interrogerai sur cette mutation de l'outillage juridique des droits sociaux.

45. Selon de nombreux auteurs, le « compte personnel » cause des bouleversements qu'il n'est pas évident d'appréhender tant cet objet est complexe³¹². L'engouement prononcé des acteurs publics pour ces dispositifs est en effet inversement proportionnel au soin qui est apporté à la définition de leurs cadres juridiques. La prégnance du vocabulaire de la technique est un signe majeur du trouble : le compte substitue des enjeux d'« alimentation » et d'« utilisation » à l'« ouverture » et à l'« accès » aux droits sociaux. Au cours de la période 2013-2016, quatre comptes personnels ont vu le jour en droit social : le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P – renommé compte professionnel de prévention, C2P), le compte personnel de formation (CPF), le compte d'engagement citoyen (CEC) et le compte

³¹¹ Sur l'approche de « l'aller-vers » développée par les organismes sociaux, voir C. AVENEL, « « L'aller-vers » au cœur des métamorphoses du travail social », *RDSS* 2021, p.713.

³¹² La remarque s'étend au droit du travail : P. CAILLAUD, « Les avatars de la notion de compte en droit du travail », *Dr. Soc.* 2016, p. 806 ; I. VACARIE, « L'essor des comptes personnels, marqueurs d'une recomposition du droit du travail », *Droit ouvrier* 2017, p.174.

personnel d'activité (CPA)³¹³. Les droits « inscrits » ou « acquis » sont exprimés en euros ou en points convertibles en euros. Aux fins de leur « utilisation », le « titulaire » du compte a le choix parmi des « actions » limitativement énumérées par la loi (art. L. 6323-6 C. trav. pour le CPF, art. L. 4163-7 C. trav. pour le C2P, art. D 5151-12 C. trav. pour le CEC). Mis en place aux fins de « mobilisation » par leur titulaire (s'agit-il de mobiliser les droits ou les comptes ?), ces dispositifs placent l'initiative et le choix du bénéficiaire au centre du processus³¹⁴. D'une certaine manière, les droits se confondent donc avec leur exercice.

Dans tous ces instruments, la personne doit accomplir un certain nombre de démarches ; au minimum, elle doit s'informer du montant de ses droits et suivre une procédure pour les utiliser. À cet égard, l'exercice du droit à prestation sociale repose principalement voire exclusivement sur la technologie numérique. En effet, aux termes de la loi, les informations et les démarches sont accessibles par l'intermédiaire d'un service dématérialisé (art. L.6323-8 C. trav. pour le CPF, art. R4163-15 C. trav. pour le C2P). Attaché au CPA, le portail numérique des droits sociaux (PNDS) est conçu dans la perspective encore plus large de donner aux bénéficiaires une vue d'ensemble sur leurs prestations sociales. Les organismes de sécurité sociale et l'État promettent « d'enrichir » ces outils numériques de nouvelles « offres de service », dans le but affiché de simplifier l'accès aux prestations sociales et de lutter contre le non-recours aux droits sociaux. Je développerai longuement l'incidence du recours au numérique sur les droits sociaux dans la seconde partie (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). Pour le moment, il faut souligner que l'entremêlement de la technique et du droit est si serré

³¹³ Le C3P a été institué par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir de la justice du système de retraite (art. L. 4162-1 et s. C. trav.), complétée par le décret du 9 octobre 2014, lui-même modifié par celui du 30 décembre 2015 « pour simplifier ce compte » (art. R. 4162-1 et s. C. trav.). L'ordonnance du 22 septembre 2017 est venue réduire à six le nombre de facteur de pénibilités et acter le changement de dénomination en « compte professionnel de prévention » (C2P). Quant au CPF, son principe a été posé par l'ANI du 11 janvier 2013, puis ses modalités ont été précisées dans l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (art. L.6323-2 et s. C. trav.). La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a opéré une rénovation importante, le compte personnel de formation étant désormais exprimé en euros (voir J.-M. LUTTRINGER, « Le compte de formation rénové », *Dr. Soc.* 2018, p.994). Une première version du CPA a été donnée à l'article 38 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (dite *Rebsamen*). Par la suite, il a été mis en place par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 (dite *El Khomri*) (art. L. 5151-1 et s. C. trav.). Cette dernière loi a également créé le compte d'engagement citoyen (art. L. 5151-7 et s. C. trav.). Une lecture attentive des textes montre que la loi du 5 septembre 2018 précitée signe l'effacement du CPA au profit du CPF (I. VACARIE, « Le compte, moteur d'une politique de la compétence », in A.-S.GINON, P.-Y. VERKINDT (dir.), *Les aspects contemporains des politiques de l'emploi*, éditions IRJS, à paraître, 2022).

³¹⁴ Dès l'ANI du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, « l'initiative individuelle », « concept bien fragile » note la juriste Nicole Maggi-Germain, occupe une place prépondérante. Selon l'auteure, « l'ANI repose sur l'idée du « salarié acteur de sa formation » disposant, pour ce faire, de certains outils juridiques qu'il lui revient de mobiliser » (N. MAGGI-GERMAIN, « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *loc. cit.*). La logique a continué de se développer avec la réforme du CPF puis du CPA (N. MAGGI-GERMAIN, « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *loc.cit.*).

qu'il est permis d'hésiter à propos de l'objet ou de la nature de ces comptes. Rassemblant le CPF, le C2P et le CEC, le compte personnel d'activité (CPA) est le plus singulier de tous. Son objet n'est-il pas la plateforme numérique elle-même ?³¹⁵ Doit-il être considéré comme un outil de gestion des droits sociaux ou comme un dispositif juridique ?³¹⁶ À l'autre extrême, les projets d'automatiser le versement de certaines prestations sociales renversent la perspective. Rendus possibles par le développement du *big data* dans la protection sociale, ils ambitionnent de dispenser le titulaire de la demande d'allocations³¹⁷. Il est donc manifeste que les technologies numériques sont de puissants vecteurs de renouvellement du rapport du titulaire à ses droits sociaux.

D'autres techniques nouvelles sont apparues dans le droit de la protection sociale, sous la forme de dispositifs optionnels. Une des cibles privilégiées concerne les travailleurs âgés – ou plus exactement les transitions entre l'emploi et la retraite. En quelques années, plusieurs instruments ont été mis à disposition : le cumul « emploi-retraite », la « retraite progressive », la possibilité de rachat de trimestres cotisés, la conversion de points issus du compte professionnel de prévention en des majorations de retraite ou des durées d'assurance supplémentaires. Ces « options juridiques », nées dans le sillage des politiques de « vieillissement actif »³¹⁸, « reposent toutes sur l'autonomie décisionnelle des assurés qui doivent être en mesure d'exercer des choix parmi différentes options possibles », souligne la professeure Anne-Sophie Ginon³¹⁹. Ce jeu d'options n'est pas sans produire de la complexité. À l'analyse, aucun statut social n'a été dédié à ces travailleurs en fin de carrière ; il en résulte une superposition des statuts de « travailleur » et de « retraité », qui place les personnes concernées dans des situations complexes³²⁰. Propulsés « actifs retraités » par cette myriade de possibilités, les assurés sociaux sont invités à effectuer des opérations délicates de cumul, de conversion, de bonification ou encore de transfert ; ils sont aussi conduits à saisir le juge pour

³¹⁵ Des auteurs soutiennent cette position : I. VACARIE, « Le compte personnel d'activité ou la figure du « travailleur mobile » », *loc. cit.* ; A. COCQUEBERT, L. JUBERT, « Le CPA... », *loc. cit.*

³¹⁶ Voir les contributions d'économistes, de sociologues et de juristes consacrées au compte personnel d'activité, rassemblées dans la revue *Droit social* à la suite d'une journée d'études organisée en mars 2016 par l'ISST, l'Ires et le laboratoire IDHES (*Le compte personnel d'activité*, coord. N. MAGGI-GERMAIN, *Dr. soc.* 2016, numéro d'octobre).

³¹⁷ L'objectif « zéro démarche » est défendu, particulièrement concernant les aides sociales, par O. BARGAIN, S. CARCILLO, E. LEHMANN, Y. L'HORTY, « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°41, 2017. Plus largement, C. CLOARER-LE NABOUR, J. DAMON, *La juste prestation...*, *op. cit.* ; J. DAMON, « Automatisation et contemporanéisation des prestations », *loc. cit.*

³¹⁸ A.-M. GUILLEMARD, « Le vieillissement actif : enjeux, obstacles, limites. Une perspective internationale », *Retraite et société*, vol. 65, 2013, p. 17.

³¹⁹ A.-S. GINON, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *Dr. Soc.* 2020, p.78.

³²⁰ *Ibid.*

régler les modalités de la « mise en compatibilité de leurs droits à couverture sociale »³²¹. Par ailleurs, une option consistant à confier à l'assuré social le soin d'adapter son droit individuel à sa situation et à ses projets, cela suppose de la part du destinataire certaines aptitudes : il doit maîtriser la réglementation d'assurance vieillesse et ses implications au regard de sa carrière et de son contexte familial, il doit connaître les alternatives qui s'offrent à lui et il doit comprendre pleinement leurs effets. Très probablement, ces qualités ne sont pas possédées par une grande partie de la population. Les facultés d'option font donc naître des besoins d'information et de conseil. On constate que ceux-ci se sont affirmés dans la protection sociale. Le législateur et les interlocuteurs sociaux ont multiplié les mesures d'accompagnement ainsi que les « dispositifs d'aide à la gestion des options »³²² offertes au travailleur en fin de carrière. J'examinerai plus en détail les obligations d'information dans la seconde partie à l'appui de **mes publications** (voir *infra*, Partie 2, chap. 2, n°99 s.). Plus profondément, ces instruments mis à la disposition des assurés sociaux interrogent le droit de la protection sociale à plusieurs titres. En premier lieu, ils semblent « renouveler l'idée même de « prestation » de sécurité sociale »³²³ dans la mesure où ils ne visent pas des créances monétaires, contrairement à l'objet premier des prestations sociales. En deuxième lieu, les options sont peu compatibles avec la logique statutaire des droits à prestations sociales. Aussi, le fait de tendre vers des droits sociaux « à la carte »³²⁴ génère nécessairement de la complexité. À ce propos, l'analyse juridique montre que les dispositifs optionnels ne profitent pas systématiquement à l'assuré social en raison de la déstabilisation des cadres de la protection. Je développerai ces aspects dans la seconde partie, sur la base de **mes travaux de recherche**, en prenant pour exemple les droits rechargeables à l'assurance chômage (voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.). Enfin, la mise en place de ces options révèle des besoins de protection non pris en charge dans le système actuel, comme c'est le cas des besoins spécifiques de protection des travailleurs âgés pendant les périodes de transitions professionnelles³²⁵.

46. En conclusion, de nombreux outils juridiques ont donc donné consistance à l'exercice des droits à prestations sociales. Bien qu'ils soient différents les uns des autres, une caractéristique les rassemble : ils sont censés accorder à leurs titulaires un pouvoir ou une

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Pour une proposition en ce sens dans le domaine des retraites, voir J. BICHOT, « Vers une retraite à la carte ? », *RDSS* 2019, p.527. Voir la présentation de V. CARADEC, « Retraite « à la carte » et « libre choix » individuel. Réflexion sur les transformations contemporaines de la retraite », *Gérontologie et société*, 2009/4, p. 25-43.

³²⁵ A.-S. GINON, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *loc. cit.*

capacité d'agir et leur reconnaître une autonomie. En d'autres termes, ils sont pensés comme un enrichissement de la notion de sujet de droits sociaux. « Les organismes de sécurité sociale n'échappent pas au mouvement *d'empowerment* de l'individu », résume une spécialiste de la protection sociale³²⁶. La recherche juridique questionne abondamment la signification de cette évolution. Parmi les questions soulevées : à qui ces dispositifs s'adressent-ils vraiment ? Concernent-ils des titulaires de droits sociaux ou des utilisateurs de plateformes numériques ? Permettent-ils vraiment l'expression de choix pleinement personnels ?³²⁷ Quelle est la place de la responsabilité individuelle du salarié ou de l'assuré social ? Le renvoi au choix individuel ne conduit-il pas à ignorer les conditions dans lesquelles les individus accèdent aux droits et les mobilisent ?³²⁸ Les techniques de portabilité des droits sociaux et des comptes personnels n'annoncent-elles pas le retour de la prévoyance individuelle dans la protection sociale ? Ces droits reposent-ils sur la solidarité collective ou introduisent-ils à bas bruit des mécanismes de marché ?³²⁹ Sans développer les réflexions des auteurs, il me paraît utile de souligner certaines de leurs conclusions. En premier lieu, les dispositifs vus ci-dessus³³⁰ privilégient la figure de « l'actif » plutôt que celle de la personne³³¹ : « l'accent est mis sur les transitions, la formation, ou l'accès à l'emploi »³³². Globalement, les mesures promeuvent la mobilité professionnelle plus qu'elles ne renforcent l'autonomie et la liberté d'action de la personne³³³. Mon étude des réformes dans le secteur du chômage conduit à des conclusions similaires (voir *infra*, Partie 2,

³²⁶ E. DEBIÈS, « Vers plus de souplesse dans l'utilisation du numéro de sécurité sociale ? », *JCP A*, , n° 21, 2015, p. 22 : « acteur de sa santé, acteur de sa retraite, on compte sur lui pour limiter les conséquences du « trou de la sécu » ! Mieux informé, l'assuré va pouvoir faire des choix (le passage au temps partiel n'est pas sans conséquence sur les droits à retraite des femmes par exemple), voire « optimiser » ses droits sociaux. Pour rendre l'assuré « acteur » de sa protection sociale, son information sur ses droits et leur perspective d'évolution repose notamment sur l'utilisation de « simulateurs ». »

³²⁷ La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel acte l'effacement du CPA au profit du CPF. Pour la professeure Vacarie, cette évolution clarifie le dispositif. Le compte est désormais un instrument d'action publique, dont l'objectif est de promouvoir une politique de la compétence. Pour l'auteure, « l'autonomie et la liberté d'action de la personne sont à la mesure de cette politique », I. VACARIE, « Le compte, moteur d'une politique de la compétence », *loc. cit.*

³²⁸ F. GUIOMARD, « De nouveaux droits en matière de formation professionnelle ? », *loc. cit.*

³²⁹ Cette dernière question est plus spécifique au compte personnel de formation et à la portabilité de la complémentaire santé. Le professeur Alain Supiot pose les termes de l'alternative : faut-il y voir des droits individuels de nature patrimoniale ou au contraire, faut-il les concevoir « comme des droits collectifs s'exerçant individuellement, c'est-à-dire des droits dont on ne peut user qu'en vertu de mécanismes de solidarité et sous les conditions qu'ils fixent ? » (A. SUPIOT, « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *loc. cit.*).

³³⁰ Exception faite des mesures d'universalisation qui mettent fin aux « droits dérivés ».

³³¹ Voir P. LOKIEC, « Le travailleur et l'actif », *Dr. Soc.* 2009, p. 1017. Concernant la portabilité des droits sociaux, voir A. SUPIOT, « Mise en perspective des réformes depuis 2013 », *loc. cit.* ; P. CAILLAUD, « La portabilité des droits sociaux », *loc. cit.* ; concernant les comptes, voir I. VACARIE, « Le compte personnel d'activité ou la figure du « travailleur mobile » », *Semaine sociale Lamy*, n°1722, 2016, p.8 ; concernant les options, voir A.-S. GINON, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *loc. cit.*

³³² P. LOKIEC, « Le travailleur et l'actif », *loc. cit.*

³³³ I. VACARIE, « Le compte personnel d'activité... », *loc. cit.*

Chap. 1, n°61 s.). En deuxième lieu, la réalisation de certains droits à prestations sociales passe désormais par des *usages*, plus précisément des usages numériques³³⁴. J'approfondirai cette transformation du droit de la protection sociale plus loin (voir *infra*, Partie 2, Chap. 4, n°139 s.). Enfin, il faut remarquer les changements terminologiques. L'expression « droits sociaux » a ainsi fait son apparition dans les textes juridiques à propos des comptes personnels et des plateformes numériques de services³³⁵. Elle désigne le contenu du compte personnel d'activité³³⁶ ainsi que celui de l'outil numérique auquel les titulaires ont accès³³⁷. De manière tout à fait intrigante, les « droits sociaux » sont donc à présent rattachés à l'idée d'une « gestion » par leurs titulaires. Cette irruption de sens mérite qu'on s'y attarde. Je l'expliquerai dans le chapitre suivant. Au préalable, il est nécessaire de souligner la polysémie de l'expression « droits sociaux » dans le droit de la protection sociale. Dans le droit positif, la notion concerne surtout des droits inscrits dans des normes constitutionnelles et internationales.

Section 5. La protection sociale à travers le prisme des droits sociaux fondamentaux : un renouvellement des finalités et des lignes directrices de l'action publique en matière sociale ? Un encastrement du droit social dans une conception individualiste du droit ?

47. L'expression « droits sociaux » revêt au moins deux significations juridiques qu'il convient de distinguer. À l'instar des chercheurs en sciences sociales, des acteurs sociaux et des allocataires, les juristes l'emploient pour évoquer les « droits à prestations » de protection sociale (prestations de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale complémentaire). C'est le sens principal que je retiens dans le cadre de ce mémoire : les « droits sociaux » sont synonymes, dans la plupart de mes développements, des « droits à prestations sociales ». Le vocabulaire connaît des variations selon les cas (allocation, indemnité journalière, pension,

³³⁴ F. GUIOMARD, « L'essentiel » et A. COCQUEBERT, L. JUBERT, « Le CPA... », *RDT* 2016, p.551.

³³⁵ Dans le Code du travail, les « droits sociaux » font aussi l'objet d'informations des jeunes travailleurs et des demandeurs d'emploi dans une perspective d'accès aux droits, sans autres précisions : art. L. 5314-2, L. 6111-5, R. 5312-38, C. trav. Tout récemment, l'expression est employée dans la loi dite 3DS n°2022-217 du 21 fév. 2022, qui crée à titre expérimental des « territoires zéro non-recours aux droits sociaux » (art. 133 de la loi). Dans l'ordre juridique de l'Union européenne, on la retrouve dans l'intitulé du Socle européen des droits sociaux.

³³⁶ Art.38 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, al. 1 : « Afin que chaque personne dispose au 1er janvier 2017 d'un compte personnel d'activité qui rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel, une concertation est engagée avant le 1er décembre 2015 avec les organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, qui, si elles le souhaitent, ouvrent une négociation sur la mise en œuvre du compte personnel d'activité ».

³³⁷ Voir les dispositions relatives au CPA et au « portail numérique des droits sociaux » ou PNDS, www.mesdroitssociaux.gouv.fr (art. 38 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 précité ; art. L.5151-6 du code du travail).

capital, rente, prise en charge des frais, *etc.*), mais il est toujours question de l'avantage social individuel ou du bénéfice individuel qui résulte du fonctionnement d'une couverture sociale. D'un point de vue juridique, la prestation sociale a la nature d'un droit subjectif, garanti par un recours juridictionnel, lorsque les conditions légales, réglementaires ou conventionnelles de son obtention sont réunies³³⁸. Les textes juridiques récents relatifs au CPA et au PNDS précédemment évoqués semblent avoir réceptionné ce sens ordinaire des « droits sociaux », même si l'indétermination des droits en cause ne va pas sans soulever des interrogations (voir *infra*, Chap. suivant, n°52 s. et Partie 2, Chap. 4, n°139 s.). Dans cette même veine, certains auteurs notent l'apparition de nouvelles formes de prestations sociales : à côté des prestations monétaires, des mesures d'accompagnement et de conseil ont acquis une certaine densité juridique³³⁹. Cependant, une autre acception des « droits sociaux » a cours dans le droit. En effet, tout au long du 20^{ème} siècle le vocable apparaît dans les déclarations et les normes qui sont aux fondations des systèmes juridiques nationaux et internationaux³⁴⁰ ; dans ce sens, il appartient depuis longtemps au langage du droit³⁴¹. Le « regain d'attention » qu'il connaît depuis le début des années 2000³⁴² n'a pas tari les lancinants questionnements relatifs aux usages, au régime juridique et à la possibilité de garantir en justice l'effectivité de ces droits³⁴³. En témoigne, tout récemment, la proclamation du Socle européen des droits sociaux³⁴⁴. Les incertitudes relatives à leur identification et à leur autorité feraient même « l'unité de la catégorie »³⁴⁵. En ce qu'elle cherche à circonscrire cet ensemble hétérogène de normes fondamentales en matière sociale, l'expression « droits sociaux » constitue donc une notion

³³⁸ On retiendra la définition des « prestations sociales » donnée dans le manuel de M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2019, n°277 : « le mot *prestations* désigne ici les versements ou fournitures qui ont pour objet l'indemnisation d'un risque social ou, d'une façon plus générale, sont destinées à assurer la sécurité économique de leur bénéficiaire ».

³³⁹ Voir *supra*, section précédente, n°41 et s., A.-S. GINON, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *loc. cit.* ; Plus largement, sur le droit à l'accompagnement dans le secteur social, voir *supra*, ce chapitre, section 3, n°37 et s.

³⁴⁰ C.M. HERRERA, *Les droits sociaux*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2009.

³⁴¹ Sur la distinction entre le langage du droit et le langage des juristes, voir A. JEAMMAUD, « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *Jurisprudence. Revue critique*, Université de Savoie, 2010, p.181.

³⁴² C.M. HERRERA, *Les droits sociaux*, *op. cit.*

³⁴³ D. ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2012, n°1, <https://doi.org/10.4000/revdh.635>

³⁴⁴ S. LAULOM, J.-P. LHERNOULD, « Quelle Europe sociale nous prépare le socle des droits sociaux ? », *RDT* 2017, p.455. Quel sens et utilité à cette proclamation (J.-P. LHERNOULD, « Quel visage pour l'Europe sociale de demain ? Les enseignements du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », *RJS* 01/22) ? Augure-t-il d'un retour au langage du droit ou signe-t-il une éviction assumée des catégories du droit (I. VACARIE, A. ALLOUACHE, « Langage des droits et langage des nombres... », *loc. cit.*) ?

³⁴⁵ J. PORTA, C. WOLMARK, « Les droits sociaux fondamentaux à l'épreuve du pluralisme », *À droit ouvert, Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.789. Les auteurs discutent cette univocité au vu de la pluralité d'énoncés relevant de systèmes juridiques différents qui fondent aujourd'hui chacun des droits sociaux (au niveau européen, trois instances peuvent être saisies). Cette accumulation de textes ne fait-elle pas surgir une véritable situation de pluralisme au sein des droits sociaux fondamentaux ?

juridique. Le trait essentiel de cette invention doctrinale semble bien de porter de forts enjeux politiques, juridiques et épistémologiques³⁴⁶ ; elle se trouve ainsi confrontée à une pluralité de définitions³⁴⁷. Celle qui a été proposée dans le cadre du projet de recherches sur la justiciabilité des droits sociaux auquel j'ai participé (voir *infra*, Partie 2, chap. 3, n°116 s.) me semble la plus appropriée dans ce mémoire : « ce sont des droits garantis par les textes constitutionnels et internationaux dans le champ social (droit des travailleurs, droit à prestations, droit aux services publics), afin de réduire les inégalités d'ordre économique et dans une perspective de justice sociale »³⁴⁸. Afin de les différencier des « droits à prestations sociales » ou même des droits des salariés en droit du travail, les juristes sont enclins à les appeler des « droits sociaux fondamentaux »³⁴⁹. Il est vrai que la terminologie est débattue³⁵⁰. Je l'emploie ici sans la discuter car la question théorique engage des conceptions du droit qui dépassent le cadre du droit de la sécurité sociale³⁵¹. Je ne rappellerai pas non plus le lent processus d'accès des droits sociaux à la stature de droits de l'Homme ou de droits fondamentaux³⁵².

48. L'essor des droits sociaux fondamentaux a sans nul doute contribué au mouvement de centrage de la protection sociale sur la personne, cela à différents égards.

³⁴⁶ Parmi d'autres, il faut citer le célèbre texte de G. GURVITCH, *La déclaration des droits sociaux*, Paris, Vrin, 1946. Dans la conception de l'auteur, les droits sociaux sont des conditions de la démocratie : il les définit comme des « droits de participation des groupes et des individus découlant de leur intégration dans des ensembles et garantissant le caractère démocratique de ces derniers » (p.79).

³⁴⁷ V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les droits sociaux : éléments de définition », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012, p.15. « Celle que retiendra tel ou tel juriste dépend, d'un côté, sur le plan scientifique, de ses conceptions préalables de ce qu'est le droit, de son choix pour une méthode déterminée de définition, de l'objet poursuivi par une recherche ou encore, force du positivisme aidant, des droits énoncés dans l'ordre juridique à partir duquel il structure sa pensée. D'un autre côté, l'exercice de définition des droits sociaux peut également être conditionné par des préconceptions idéologiques, politiques ou philosophiques, liées en l'occurrence à l'adhésion à des théories de la justice sociale ou à des théories économiques données ».

³⁴⁸ Elle combine deux critères formel et matériel avec un critère téléologique : « Droits des victimes de l'ordre existant », les droits sociaux se veulent instruments de transformation sociale, par les correctifs qu'ils apportent au libéralisme économique et par l'objectif de fraternité qui les guide », D. ROMAN (dir.), « Droits des pauvres, pauvres droits. Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux », *Revue des droits de l'homme* 1-2012, <https://journals.openedition.org/revdh/>

³⁴⁹ Voir en ce sens, J.-P. CHAUCHARD, « Variations sur les droits sociaux », *Dr. Soc.* 2010, p.947.

³⁵⁰ Les écrits sont trop nombreux pour être cités. Il est renvoyé au travail doctoral de L. HE, *Droits sociaux fondamentaux et droit de l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit, dir. É. Pataut, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

³⁵¹ Convient-il de parler de droits fondamentaux, de droits de l'Homme ou de droits humains ? Voir not. V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les droits sociaux : éléments de définition », *loc. cit.* ; D. ROMAN, *La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains*, Dalloz, 2021.

³⁵² On sait qu'il a été longtemps entravé par de vives querelles doctrinales, dont la typologie des « générations » de droits et libertés garde la trace : T. GRÜNDLER, « Chapitre 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux », *La Revue des droits de l'homme* 1-2012, p.103, <https://journals.openedition.org/revdh/> ; T. RAMBAUD, « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *RIDC* 2-2014, p.605.

D'abord, de manière explicite, leur garantie apparaît comme la justification essentielle de l'extension de la protection sociale dans plusieurs domaines³⁵³. Tel est le cas en matière de prise en charge des frais de santé : le droit à la sécurité sociale est évoqué dans l'article premier de la loi instituant la couverture maladie universelle en 1999³⁵⁴ ainsi que dans la réforme de la protection maladie universelle en 2016³⁵⁵. Pareille invocation se retrouve en matière de lutte contre la pauvreté et les exclusions lors de la mise en place du revenu minimum d'insertion en 1988³⁵⁶. Elle est aussi perceptible à travers l'affirmation du caractère « universel et solidaire » du soutien à l'autonomie pour « chacun » en 2020³⁵⁷. Plus encore, la volonté de garantir l'accès aux droits fondamentaux et le plein exercice de la citoyenneté est le principe sur lequel reposent des prestations sociales spécifiques instaurées dans les années 2000, conçues pour être adaptées aux besoins particuliers de certaines personnes : la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa)³⁵⁸. Inscrite dans l'intitulé de ces droits à prestations sociales (« compensation », « personnalisée »), la personnalisation se matérialise notamment par un calcul de l'allocation basé sur une évaluation des besoins individuels des

³⁵³ Telle est l'approche retenue par L. HARKATI, *La personne en droit français de la Sécurité Sociale*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de J.-P. Laborde, Université de Bordeaux 4, 2008. Pour l'auteure, les évolutions du droit international et européen dans le sens d'une intégration des droits de l'Homme ont constitué un véritable moteur du droit de la sécurité sociale. Ils sont venus au soutien de l'objectif de généralisation de la protection, lequel s'articule (difficilement) avec la nature professionnelle du système français.

³⁵⁴ J.-P. CHAUCHARD, R. MARIÉ, *La couverture maladie universelle...* », *loc. cit.* Article 1^{er} de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle : « Il est créé, pour les *résidents* de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, une couverture maladie universelle qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie et aux *personnes dont les revenus sont les plus faibles* le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance des frais ».

³⁵⁵ Selon l'exposé des motifs de l'article 39 du PLFSS pour 2016, l'objectif est « d'achever le processus d'universalisation de prise en charge des frais de santé » et de « garantir l'effectivité de cette prise en charge tout au long de la vie des assurés ».

³⁵⁶ « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. » (Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, art. 1^{er}).

³⁵⁷ Le nouveau paragraphe III de l'article L. 111-2-1 du Code de la sécurité sociale énonce, à titre de principe, que « la Nation affirme son attachement au caractère universel et solidaire de la prise en charge du soutien à l'autonomie, assurée par la sécurité sociale » et que « la prise en charge contre le risque de perte d'autonomie et la nécessité d'un soutien à l'autonomie sont assurées à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé » (issu de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie).

³⁵⁸ La PCH est issue de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui pose le principe selon lequel « toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus de tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ». La loi définit le « droit à compensation » (art. L. 114-1-1 du CASF) et les conditions d'attribution de la PCH (art. L. 114-1-1 du CASF). L'Apa a été créée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Ses conditions sont précisées aux articles L.232-1 et s. CASF.

personnes³⁵⁹. Sur un plan plus académique, les droits fondamentaux fournissent un cadre théorique solide à la défamilialisation des prestations sociales (voir *infra*, Partie 2, chap. 3, n°116 s.). Autrement dit, la « personnalisation » des droits se manifeste par diverses techniques juridiques : notamment, la suppression des droits dérivés, les nouvelles prises en charge sans référence à un statut professionnel ou social spécifique et les prestations sociales adaptées aux besoins des personnes. Elle provient « de la volonté de garantir véritablement pour tous l'accès à des prestations considérées comme fondamentales »³⁶⁰.

Ensuite, les juges se départissent quelquefois de la justiciabilité objective des droits sociaux pour rechercher des formes de justiciabilité subjective qui permettent aux individus d'en obtenir une satisfaction aussi minimale soit-elle (voir *infra*, Partie 2, chap. 3, n°116 s.). C'est le cas du droit à des conditions minimales d'existence. La recherche d'une justiciabilité subjective rend nécessaire d'individualiser ce droit car elle suppose de prendre en compte la situation particulière de chaque individu, ainsi que le précise la juriste Céline Fercot³⁶¹. La Cour de justice de l'Union européenne en a donné une illustration très récemment³⁶².

Enfin, c'est dans le champ de l'action sociale que la transformation est la plus prégnante. En effet, l'association des droits fondamentaux aux idées « d'insertion/inclusion » puis « d'accès aux droits » a entraîné un profond changement de modèle. Le professeur Robert Lafore décrit ce renouvellement des conceptions de l'action sociale : la personne est désormais placée au centre. Le bénéficiaire, baptisé « usager » par la loi 2002-2, s'échappe de la logique tutélaire qui l'a longtemps défini pour devenir la mesure de toute intervention³⁶³. Esquisser la silhouette de ce « nouvel usager » suppose de reconfigurer les structures et les opérateurs de

³⁵⁹ J. DAMON, « Accompagnement social et référent unique » *RDSS* 2018, p. 987. Selon l'auteur, « La personnalisation ne passe pas uniquement par des prestations adaptées, dans leur montant et dans la réactivité de leur gestion, mais aussi par l'extension de la logique des parcours personnalisés. Pour la protection sociale, il y a là une nouvelle articulation nécessaire entre prestations monétaires et services d'accompagnement ».

³⁶⁰ R. LAFORE, « Ajuster ou réinventer la protection sociale : la place de l'individu », *loc. cit.*

³⁶¹ C. FERCOT, « Chapitre 1 : le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012, p.49.

³⁶² CJUE 15 juil. 2021, *CG*, C-709/20 : dans la situation particulière de cette citoyenne européenne, mère de deux enfants en bas âge, ayant fui un partenaire violent et se retrouvant de ce fait isolée et sans ressource, le refus d'une prestation d'assistance sociale est susceptible de l'exposer, ainsi que les enfants dont il a la charge, « à un risque concret et actuel de violation de leurs droits fondamentaux, tels qu'ils sont consacrés par les art. 1, 7 et 24 de la Charte DFUE » (point 92). Cet arrêt fait partie des décisions commentées dans la **Chronique de droit social européen publiée à la Revue de l'Union européenne au premier semestre 2022**, que j'ai co-écrite sous la direction de B. Petit avec S. Maillard, A. Triclin et B. Lopez.

³⁶³ « C'est sa situation singulière (ses « besoins ») qui doit être prise en compte pour construire ce qui va dorénavant constituer un cheminement (son « parcours ») vers son inclusion, ce sont ses aspirations qui doivent être accueillies et valorisées (ses « demandes » et « aspirations »), et c'est son adhésion à la fois aux finalités et aux modalités de son « accompagnement » qui conditionne le succès », R. LAFORE, « Chapitre 13. Un nouveau paradigme pour l'action sociale. L'usager, la personne, le citoyen », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016, p. 195.

l'action sociale. En effet, c'est dans ces institutions que se formule l'intérêt commun qui soutend et anime l'action sociale. L'ingénierie contractuelle qui s'est développée sous les formes du « contrat » et du « projet » tente d'intégrer l'utilisateur dans la construction de cet ordre objectif. L'ambition phare de la loi 2002-2 de « conférer aux usagers des structures concernées une pleine citoyenneté fondée sur des droits »³⁶⁴ s'inscrit dans la même perspective. En ce qui concerne les personnes accueillies ou accompagnées en établissement social ou médico-social, en particulier dans les domaines du handicap et des personnes âgées, « la promotion des droits des usagers ressort de l'intention de rénover les institutions dans le souci de lutter contre la maltraitance », explique le juriste Olivier Poinsot³⁶⁵. Vingt ans après la loi 2002-2, il apparaît que les droits des personnes accueillies ou accompagnées sont désormais considérés « comme prééminents dans leur principe même », en raison de leur enracinement dans les droits et libertés fondamentaux reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention internationale des droits des personnes handicapées de l'Organisation des Nations unies. Au premier rang de ces droits se trouve le principe juridique du respect de la dignité de la personne humaine³⁶⁶. Les évolutions du droit positif et les apports jurisprudentiels sont venus donner une réelle consistance aux droits des usagers³⁶⁷. Poursuivant dans cette voie, le droit médico-social français fait aujourd'hui de l'expression du projet de vie la clé d'entrée dans les dispositifs d'aide aux personnes handicapées et âgées³⁶⁸. La « prise en compte » semble bien avoir succédé à la « prise en charge »³⁶⁹.

49. Comment interpréter ces trajectoires de la protection sociale influencées par les droits sociaux fondamentaux ? Si la question mérite examen, c'est aussi parce que la montée en généralité n'est pas propre à cette branche du droit. Sans même évoquer l'essor de la référence aux droits fondamentaux dans le droit³⁷⁰, il faut observer la multitude des sujets qui parcourent

³⁶⁴ Voir le dossier consacré au vingtième anniversaire de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et l'introduction de M. BORGETTO, « La loi du 2 janvier 2002 : vingt ans après », *RDSS* 2022, p.3.

³⁶⁵ O. POINSOT, « Que sont les droits des usagers devenus ? », *RDSS* 2022, p.5.

³⁶⁶ Ces droits et libertés sont repris par la Charte des droits et libertés de la personne accueillie (arrêté du 8 sept. 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'art. L. 311-4 CASF, JO du 9 oct. 2003). Le statut de la dignité en droit montre que « son rôle est bien plus fondamental et en réalité structurel » : M. FABRE-MAGNAN, « La dignité en Droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 58, 2007, p. 1.

³⁶⁷ O. POINSOT, *loc. cit.*

³⁶⁸ B. MOREAU, « Autonomie, vulnérabilité et projet de vie : de la prise en charge à l'accompagnement des personnes handicapées et âgées », *RDSS* 2020, p.767.

³⁶⁹ R. LAFORE, « Chapitre 13. Un nouveau paradigme pour l'action sociale », *loc. cit.*

³⁷⁰ En droit social, voir A. LYON-CAEN, P. LOKIEC (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Dalloz, 2005. Un des objets d'études de ma **thèse de doctorat** est précisément celui du sens et de la portée des droits fondamentaux dans le droit de la protection sociale : voir *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.

le droit social aujourd'hui. « À ordonner ces différentes figures, analyse le professeur Pascal Lokiec, on repère une généralisation du sujet du droit social, de la figure la plus spécifique (le salarié) à la plus générale (la personne) »³⁷¹. En ce qui concerne la branche du droit du travail, elle ne saurait accueillir cette pluralité de sujets sauf à perdre sa vocation première de protection des intérêts individuels et collectifs des salariés. Pour Pascal Lokiec, il paraît dès lors nécessaire de préserver les liens du droit du travail avec le salariat en reconnaissant l'existence d'un droit de la dépendance, ainsi que d'un droit du marché du travail et d'un droit des personnes. Cette analyse produit un saisissant effet de contraste avec le droit de la protection sociale. Dans ce secteur du droit social, il y a bel et bien une montée en généralité du titulaire de droits à prestations sociales, allant du salarié à l'actif, puis au citoyen, au résident et à chacun et chacune ; toutefois, elle ne déstabilise pas la raison d'être des institutions juridiques dans la protection sociale. Précisément, elle s'inscrit dans l'approfondissement de ces institutions. En effet, « l'actif inemployé » et « l'actif employé » ont été protégés par extension du statut salarial, tout comme les « inactifs employés » le sont aujourd'hui par excroissance des dispositifs d'assistance sociale³⁷². En somme, cette évolution poursuit la réalisation de la notion de sécurité sociale ; « l'État-providence ne vise pas à soumettre les individus à la collectivité, rappelle Marcel Gauchet, [...] il travaille à préserver leur indépendance en les protégeant dans toutes les circonstances qui pourraient les faire tomber dans la dépendance – maladie, infirmité, vieillesse, chômage, mais aussi bien ignorance »³⁷³. Le bouleversement des catégories de sujets du droit de la protection sociale résulte ainsi de l'adaptation des dispositifs protecteurs à la société contemporaine. Pour autant, l'édifice juridique sur lequel reposait les couvertures sociales ne sort pas indemne de ce mouvement. À chercher à identifier précisément où se situe l'atteinte, il semble que ce soit la dynamique interne du droit de la sécurité sociale qui soit affectée. Le professeur Lafore résume : « ce n'est plus le statut d'actif qui implique et détermine les droits sociaux, ce sont les droits de la personne qui réorganisent et relient divers statuts professionnels avec des institutions de protection sociale »³⁷⁴. En 2009, l'auteur pronostiquait un relatif échec de cette dynamique : les adaptations à venir seraient probablement « trop ponctuelles, limitées dans leurs effets et segmentées, pour tracer véritablement les contours d'un statut personnel de protection sociale qui serait déconnecté de l'emploi et le surdéterminerait ». Les évolutions de la dernière décennie que j'ai présentées dans ce mémoire confirment cette

³⁷¹ P. LOKIEC, « Le travailleur et l'actif », *loc. cit.*

³⁷² R. LAFORE, « Droit du travail et Sécurité sociale : la revanche de la protection sociale ? », *Dr. Soc.* 2009, p.1076.

³⁷³ M. GAUCHET, « À la charnière de l'individuel et du collectif », *loc. cit.*

³⁷⁴ R. LAFORE, « Droit du travail et Sécurité sociale... », *loc. cit.*

intuition. Il me semble néanmoins que l'individualisation des droits sociaux cache une autre dynamique du droit de la sécurité sociale, qui a trait aux rapports qu'entretient le bénéficiaire des prestations sociales à ses droits. Je vais exposer cette hypothèse dans le chapitre suivant (voir *infra*, Partie 1, chap. 3). Avant cela, il convient de se demander, en conclusion de ce deuxième chapitre, si les droits sociaux fondamentaux opèrent une transformation du droit de la sécurité sociale à un niveau supérieur ou « méta-juridique ».

50. Par quelles voies et dans quels sens les droits sociaux fondamentaux structurent-ils les politiques sociales ? Les mutations à l'œuvre ont été mises en évidence³⁷⁵. Tout d'abord, il faut considérer que ces outils juridiques contribuent à déplacer la construction des principes organisateurs et du contenu des politiques sociales, les forces sociales en étant dépossédées au profit d'un État créancier de droits consacrés *a priori*. De même, des mécanismes juridictionnels se substituent à la recherche d'équilibres socio-politiques, ce qui d'une certaine manière accroît la tendance politique actuelle à vider les politiques sociales de leur enjeu démocratique en les recyclant en sujets techniques ou technocratiques. Ensuite, le titulaire de droits devient l'individu et non plus le membre d'un groupe d'ayants-droits réunis par leur appartenance à un collectif mis en solidarité. L'élaboration des politiques de protection et de redistribution « quitte le terrain des rapports sociaux réels pour s'arrimer à des médiations codées par le droit et visant des sujets-bénéficiaires juxtaposés »³⁷⁶. Enfin, et surtout, pourrait-on dire, les droits sociaux qui sont consacrés par des textes fondamentaux internes et internationaux ne peuvent constituer que « des cadres lâches et très généraux ». Au bout du compte, cela laisse présager une protection sociale minimale. Le recours aux droits sociaux fondamentaux se trouve ainsi en parfaite harmonie avec le droit de la protection sociale contemporain, en particulier avec la responsabilisation des bénéficiaires de prestations sociales, la procéduralisation et la territorialisation du droit : « [les droits sociaux fondamentaux] participent d'une forme de « désubstantialisation » du droit qui procède de l'affirmation de principes pour ensuite enfermer les opérateurs publics débiteurs ainsi que les acteurs sociaux concernés dans des procédures visant à leur faire produire le contenu réel que prendra le droit pour ses titulaires »³⁷⁷.

Si la protection sociale est le terrain privilégié de cette confrontation entre le droit social et les droits sociaux, elle est aussi un terrain particulièrement complexe (certainement

³⁷⁵ R. LAFORE, « Discussion en forme de conclusion : les « droits sociaux » et le droit social », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.451.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

davantage qu'en matière d'éducation ou de santé). En effet, comment les enjeux de redistribution qui sont inhérents aux institutions de protection sociale sont-ils saisis par les droits fondamentaux ? Cette entreprise est-elle seulement envisageable ? Ne se résout-elle pas inéluctablement dans une vue des droits sociaux très réductrice, limitée à la satisfaction des besoins de base c'est-à-dire des besoins des plus vulnérables ? Dans le contexte actuel d'une dissociation du couple solidarité sociale – responsabilité individuelle, le basculement du droit social dans le champ des droits humains « n'est pas sans conséquence pour la personne exclue ». « Ainsi confrontée à l'individualisation de son statut social, [elle] doit se construire une identité « d'exclue » en comparaison des individus qui peuvent bénéficier d'un bien social ou d'un service qualifié de social »³⁷⁸. Une approche identitaire suffit-elle à réaliser la mission transformatrice inscrite dans les droits sociaux ? La situation canadienne est un laboratoire intéressant à cet égard : dans ce système juridique où les droits sociaux sont uniquement justiciables de manière indirecte, sur les fondements de l'égalité, de la non-discrimination et des droits civils (c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un droit à l'égalité), l'analyse de la jurisprudence révèle que « la norme d'égalité ne suffit pas toutefois à répondre aux attentes »³⁷⁹. La justiciabilité directe des droits sociaux (ou l'avènement d'un droit à la sécurité) est-elle plus prometteuse ? Permet-elle, au moins, de saisir les besoins sociaux en jeu ? **Dans une étude de la jurisprudence française relative au droit à la sécurité sociale** que je développerai dans un chapitre ultérieur (voir *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.), je montre qu'il convient de relativiser ce potentiel ; la mobilisation des droits de l'homme à la sécurité sociale ne suffit pas à répondre aux enjeux de redistribution et de protection contre les risques sociaux.

51. Les analyses de Lucie Lamarche sont précieuses pour comprendre pourquoi la relecture du droit social à l'aune des droits sociaux fondamentaux débouche probablement sur une impasse et une conception minimaliste des droits sociaux. Elle rappelle que le droit social et les droits sociaux fondamentaux « interpellent des valeurs en partie distinctes : sous le parapluie du droit social : égalité – solidarité – universalité ; sous celui des droits sociaux : identité – égalité – sécurité – autonomie »³⁸⁰. Elle souligne aussi le poids du contexte politique

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Il est renvoyé à l'article de L. LAMARCHE, « Le droit social et les droits sociaux : des outils dissonants pour la régulation du social dans le contexte du néolibéralisme », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.119. L'auteure montre comment la norme d'égalité est mobilisée devant les juges canadiens en matière sociale et conclue que « cet exercice se révèle à ce jour incapable d'agir positivement sur la distribution des biens sociaux. Car, pour paraphraser Margot Young, seuls ceux et celles qui se situent assez près d'un modèle de citoyenneté de référence dominant peuvent aspirer à l'inclusion ». Cette analyse est une clé de lecture précieuse de la jurisprudence française en matière d'égalité dans la protection sociale (voir *infra*, plus en détail, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.).

³⁸⁰ L. LAMARCHE, *loc. cit.*

et idéologique. Le néolibéralisme actuel promeut une approche minimaliste et individualiste des risques sociaux (l'individu est d'abord sommé de s'en sortir seul), ce qui renforce la dissonance entre le droit social et les droits sociaux. Il me semble que dans ce contexte, le potentiel des droits sociaux est intrinsèquement limité. En effet, il est difficile de considérer que le remède choisi, c'est-à-dire les droits sociaux, est à même d'appréhender les transformations régressives du droit social et du champ social. Si l'on voit dans les droits sociaux fondamentaux « des machines à casser les modes de structuration catégoriels et sectoriels qui enferment droits et obligations dans des collectifs fermés »³⁸¹, il est peu probable qu'ils aient la capacité de limiter les inégalités sociales et la re-marchandisation du travail engendrées par l'individualisation. Lucie Lamarche s'interroge avec pertinence en ces termes : « comment voir dans cette interprétation du droit à la sécurité une approche compatible avec celle des droits sociaux, sauf pour en déduire que les droits sociaux, s'ils ne sont pas de pauvres droits, sont certes les droits des pauvres ? »³⁸² L'auteure livre à mon sens une proposition forte : sortir de cette dissonance exige de considérer les droits sociaux comme des droits de citoyenneté. Autrement dit, il convient de les désenclaver. « La recherche d'un effet de consonance entre le droit social et les droits sociaux implique le besoin de recentrer la personne (celle des droits de la personne) dans le paradigme de l'universalité et de la solidarité ». Les juristes tiennent un rôle tout à fait déterminant à cet égard : « Aux plaideurs spécialisés dans le champ des droits sociaux d'évaluer maintenant ce que signifie cette exigence, car elle excède largement le spectre des politiques publiques destinées à la gestion du risque-pauvreté et de l'urgence »³⁸³.

³⁸¹ R. LAFORE, « Discussion en forme de conclusion : les « droits sociaux » et le droit social », *loc. cit.*

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ L. LAMARCHE, *loc. cit.*

Chapitre 3. Contribution : l'individualisation des droits sociaux, une dynamique du droit de la sécurité sociale

52. Le chapitre précédent a montré que la réévaluation de la place de l'individu constituait une des mutations significatives du droit de la protection sociale intervenues ces trente dernières années. Inévitablement, « la question est de savoir si tout cela fait système et pousse à une reconfiguration d'ensemble »³⁸⁴. Mes travaux de recherche m'amènent à penser qu'un déplacement s'est opéré dans le rapport juridique de la personne à la prestation sociale. L'édifice juridique sur lequel repose la sécurité sociale moderne depuis 1945 a œuvré en un sens : constituer le bénéficiaire de prestations sociales en titulaire de ces droits spécifiques, irréductibles à d'autres catégories juridiques, que l'on appelle communément des « droits sociaux ». Avec le recul, il me semble qu'il s'agit de la démonstration principale de ma thèse de doctorat (Section 1). Sans faire disparaître cette construction, les phénomènes récents d'individualisation introduisent deux nouveautés. Ce même bénéficiaire est désormais considéré dans les attributs juridiques de sa subjectivité (l'autonomie de la volonté, la responsabilité du fait personnel). Sous ces traits, il est devenu un objet de la réglementation de la protection sociale, si ce n'est l'objet privilégié des dispositifs juridiques. Il est désormais attendu que cet individu se saisisse de ses droits sociaux. Je propose l'idée de « droits sociaux virtuels » pour décrire ces orientations accueillies dans le droit de la protection sociale français (Section 2).

Section 1. La personne dans la protection sociale, thème de ma thèse de doctorat : le bénéficiaire de prestations sociales constitué en titulaire de droits sociaux

53. Ma **recherche doctorale** a été dirigée par le professeur Antoine Lyon-Caen. Soutenue en décembre 2006 à l'Université Paris X-Nanterre, elle a porté sur les droits des assurés sociaux dans la protection sociale³⁸⁵. Elle s'attache à traiter une problématique éminemment classique pour le droit moderne, mais très peu abordée dans ce champ du droit social : à quoi une personne a-t-elle droit ? L'enjeu n'est pas seulement théorique. En effet, à la

³⁸⁴ R. LAFORE, « Ajuster ou réinventer la protection sociale : la place de l'individu », *loc. cit.*

³⁸⁵ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. Bibliothèque des thèses, vol. 72, 2008.

fin des années 1990, la fragilité des droits sociaux se manifestait de toutes parts. Le contentieux « Agirc » en matière de retraite et celui des « recalculés » dans l'assurance chômage, deux véritables sagas judiciaires que la presse avait largement relayées, avaient donné un aperçu de l'ampleur des problématiques. La pension de vieillesse que perçoit un retraité était-elle définitive ou pouvait-elle être minorée pour sauvegarder l'équilibre financier du régime ? Les allocataires de l'assurance chômage pouvaient-ils voir la durée de leur indemnisation brusquement amputée par la seule force d'un accord collectif agréé par le Ministère du travail ? L'ère des réformes³⁸⁶ – ou plus justement des « contre-réformes »³⁸⁷ – venait de s'ouvrir. Elle charriait avec elle de nouveaux enjeux de stabilité et de pérennité des couvertures sociales. Appréhender ces enjeux sous un prisme juridique soulève de très nombreuses questions. Par exemple, quelle valeur juridique donner à la promesse fondatrice faite aux assurés sociaux d'être protégés en cas de maladie, de vieillesse ou de chômage, promesse sans laquelle s'effondrent les systèmes de solidarité face aux risques sociaux ? S'il est vrai que « l'instabilité est de l'essence même des systèmes de Sécurité sociale »³⁸⁸, toute garantie des prestations sociales est-elle pour autant à écarter ? En parallèle, les débats autour des destinataires des programmes sociaux, très prégnants dans les cercles d'experts dès les années 1980 ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre précédent, gagnaient le terrain du droit. Fallait-il accorder des droits aux travailleurs ou aux citoyens ? Des droits sous condition de ressources ou des droits universels ? Des droits individuels ou des droits familiaux ? Ces interrogations m'ont amenée à produire une réflexion plus générale sur les mécanismes d'acquisition des droits dans la protection sociale et finalement à mener une analyse portant sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales.

54. La spécificité de ces droits est évidente, si l'on veut bien prêter attention à leurs sources. La simple observation permet de comprendre que l'assuré social ne tient pas ses droits d'un contrat ou du jeu de la responsabilité civile mais de normes multiples et diverses (légales, réglementaires, conventionnelles ou patronales) auxquelles il est assujéti. La description de la position légale et réglementaire dans laquelle est placé le sujet de droit dans la protection sociale suppose donc non seulement de cerner la portée juridique de ces normes (comment et jusqu'où

³⁸⁶ Sur les réformes des systèmes bismarckiens de protection sociale, voir les travaux de Bruno Palier cités *supra* dans le chapitre 1, n°11 et s..

³⁸⁷ Pour le professeur de droit Robert Charvin, il s'agit plutôt de « contre-réformes » car elles portent atteinte aux droits sociaux (R. CHARVIN, « Les contre-réformes de la protection sociale : le droit social, les juristes au pays des merveilles », *Droit ouvrier* 2008, p.15).

³⁸⁸ J.-J. DUPEYROUX, « Le plan Juppé », *Dr. soc.* 1996, p.753.

s'imposent-elles aux personnes ?) mais aussi de s'intéresser à leur objet (qu'instaurent-elles ?). Ces deux dimensions sont les fils conducteurs de ma **thèse de doctorat**. Si la première question est familière aux juristes, la deuxième l'est moins. En effet, ces normes ont pour objet de construire des institutions et des notions juridiques spécifiques qui sont aptes à faire fonctionner des dispositifs de solidarité face aux risques sociaux. C'est le cas, par exemple, des notions de « régime » de sécurité sociale et d'« affiliation »³⁸⁹. Le bénéfice des prestations sociales repose ainsi sur une mécanique foncièrement collective : dans la protection sociale, l'individu est protégé en fonction de l'appartenance à des collectifs construits par des réglementations³⁹⁰. Le professeur Lafore a parfaitement mis en évidence que « les principes généraux, commandant les institutions de la protection sociale, mettent en réalité « l'individu » ou la « personne » dans une position dominée tant du fait de son inscription dans des collectifs mis en solidarité que du fait de son intégration dans un cadre statutaire constitué de droits objectifs »³⁹¹. Cette caractéristique influe sur la situation juridique de la personne de différentes manières : elle n'a pas la maîtrise de la norme qui institue la couverture sociale, et ses droits et obligations sont soumis aux techniques de régulation de cette couverture sociale. J'ai résumé ces caractéristiques dans une **publication à la Revue de droit du travail en 2010**³⁹². À mon sens, c'est cette position particulière du titulaire qui singularise les droits sociaux parmi les droits subjectifs – si tant est que cette dernière notion soit pertinente en ce qui concerne la protection sociale³⁹³. Autrement dit, il n'est pas aisé d'appréhender les droits à prestations sociales à travers les catégories classiques du droit civil. Le sujet de droits sociaux est inscrit dans des institutions collectives dont il ne peut pas – et dont il ne veut pas – se détacher ; il bénéficie d'une prérogative individuelle en tant que membre de la collectivité solidaire³⁹⁴. On peut ainsi soutenir qu'en tant que prérogative juridique, la prestation sociale est l'expression d'un intérêt collectif à l'échelle

³⁸⁹ J.-J. DUPEYROUX, « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.* 1990, p.742 ; J.-P. LABORDE, « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in A. SUPIOT (dir.), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p.109.

³⁹⁰ R. CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. La république des idées, oct. 2003.

³⁹¹ R. LAFORE, « Ajuster ou réinventer la protection sociale : la place de l'individu », *loc. cit.*

³⁹² « La personne : une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale », *RDT* 2010, p.211.

³⁹³ Pour d'autres, tels la juriste Nicole Maggi-Germain, la particularité des droits sociaux tient à ce qu'ils se structurent autour de l'intérêt collectif et de leur finalité sociale ; leur débiteur est la collectivité tout entière. « Cette finalité sociale déterminée conditionne à la fois le cadre d'acquisition et d'exercice de ces droits ». L'auteure en conclut que les droits sociaux constituent une catégorie juridique à part entière, distincte de celle des droits subjectifs. Ces derniers s'enracinent dans l'individu en lui conférant des prérogatives, tandis que les droits sociaux « n'auraient pas vocation à ouvrir de prérogatives aux personnes mais à œuvrer à la formation du lien social et à favoriser l'insertion des personnes dans la société » (N. MAGGI-GERMAIN, « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *loc. cit.*).

³⁹⁴ Cf. Première partie de ma thèse de doctorat, *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. Bibliothèque des thèses, vol. 72, 2008.

individuelle³⁹⁵. Dans cette perspective, la notion de « droits collectifs s'exerçant individuellement » déjà évoquée dans le chapitre précédent³⁹⁶ me semble la plus juste pour qualifier les droits à prestations sociales.

55. C'est dans cet environnement qu'apparaît un phénomène juridique remarquable au tournant des années 1990 : les assurés sociaux, ainsi que ceux qui prétendent à le devenir, sont descendus dans l'arène judiciaire pour débattre de la sélection des personnes protégées et des conditions de leur protection. Ma **recherche doctorale** a eu pour ambition d'expliquer cette évolution du droit de la protection sociale. De nombreux arguments ont été développés pour convaincre les juges du bien-fondé de ces requêtes. Versement de cotisations sociales, engagement contractuel, principe d'égalité, droits sociaux fondamentaux, principe de sécurité juridique : ces arguments ont en commun de promouvoir un intérêt individuel au bénéfice de la prestation sociale. Si les mécanismes qui structurent le droit de la protection sociale s'opposent en principe à un tel réquisitoire, on ne saurait nier que ces revendications résonnent avec la raison d'être de ces institutions. « La fin profonde et originale » des politiques de sécurité sociale n'est-elle pas de « permettre l'épanouissement de la personnalité de chacun »³⁹⁷ ? Afin de restituer ces discussions théoriques et techniques propres au droit de la protection sociale et de leur donner une cohérence, j'ai construit un cadre d'analyse spécifique aux droits à prestations sociales. La notion de droit subjectif n'apparaît pas d'un grand secours : elle ne permet pas de saisir la mise en cause des choix normatifs, c'est-à-dire l'amont (qui a droit ?) et l'aval (qui conserve le droit ?) de l'avantage social. Il importe en effet de rappeler que la propriété de l'avantage social n'est jamais concédée au sujet de droit dans la protection sociale ; l'État, les interlocuteurs sociaux ou l'employeur détiennent les pouvoirs de désignation des bénéficiaires et de détermination du contenu de la protection, pouvoirs qui ne leur sont pas contestés dans les requêtes formulées par les demandeurs. Les arguments évoqués ci-dessus, en particulier les droits fondamentaux de la personne, opèrent donc dans un cadre précis qu'il est important de souligner : ces outils du droit discutent *l'attribution* de la prestation sociale inscrite dans la norme et questionnent la *garantie* de la prestation sociale par-delà les prescriptions de

³⁹⁵ Comme je l'indique **dans ma thèse de doctorat** (*op. cit.*, n°690), l'identification d'un intérêt individuel semble difficile dans la mesure où les droits à prestations sociales sont indissociables du fonctionnement collectif du régime : intérêts individuels et intérêts collectifs sont inextricablement liés.

³⁹⁶ « C'est-à-dire des droits dont on ne peut user qu'en vertu de mécanismes de solidarité et sous les conditions qu'ils fixent », selon A. SUPIOT, « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *loc. cit.*

³⁹⁷ G. PERRIN, « L'avenir de la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, 1969, n°3 ; J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 1981, p.15.

la norme. Cette distinction, d'ordre méthodologique ou épistémologique, structure ma thèse de doctorat.

56. Il me semble que la valorisation de l'individu dans la protection sociale n'affecte pas le régime juridique des droits sociaux que je viens d'exposer. Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre précédent, ce sont les fonctions et les modalités des droits sociaux qui sont davantage concernées. Dans la section suivante, j'insisterai sur les troubles qui sont aussi apportés à la titularité des droits sociaux.

Section 2. Argumentaire de ce mémoire d'HDR : l'individu dans la protection sociale, un objet de réglementation et un sujet de droits sociaux virtuels

57. « Assuré social », « allocataire », « ayant droit », « bénéficiaire », « usager » : le vocabulaire par lequel on désigne le destinataire des programmes sociaux n'est pas stabilisé dans le langage commun. Il ne l'est pas davantage dans la réglementation. Dans **ma thèse de doctorat**, j'ai opté pour le « bénéficiaire des prestations sociales » car cette expression me paraissait plus en accord avec la position « dominée » de la personne dans le champ de la protection sociale³⁹⁸. À la réflexion, cette raison n'est pas convaincante. Si la dénomination est adéquate, c'est parce qu'elle ne renvoie pas immédiatement à un savoir forgé dans une science sociale ; le « bénéficiaire des prestations sociales » a l'avantage d'être neutre au niveau scientifique et il est reconnaissable par tous. Dans une démarche de clarification, il n'est toutefois pas inutile de se tourner vers les catégories du droit. La notion de personne est riche d'enseignements à cet égard. On distingue ainsi le « sujet de droit » et « la personne humaine », soit une conception abstraite et une conception concrète de la personne dans le droit, qui se sont succédé au fil des évolutions historiques et des enjeux politiques et sociaux. Elles assument des fonctions différentes, ainsi que l'explique la professeure Judith Rochfeld³⁹⁹. La définition classique du droit français moderne, abstraite, distanciée des êtres concrets, revêt un « caractère fonctionnel ». Son optique est de sélectionner les individus aptes à devenir des « sujets de droit ». La notion joue « comme un filtre » pour déterminer les êtres humains juridiquement admis à avoir des droits et des obligations ; dans le Code civil à l'orée du 19^{ème} siècle, il ne

³⁹⁸ *La personne dans la protection sociale, op. cit., Introduction.*

³⁹⁹ J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, PUF, coll. Thémis Droit, 2011, notion n°1, pp. 9 et s.

suffit pas d'appartenir au genre humain pour être une personne⁴⁰⁰. La conception plus concrète qui imprègne le droit de la seconde moitié du 20^{ème} siècle et en particulier depuis les années 1990 s'explique par la mutation de la fonction de la notion. Cette évolution est marquée par « deux préoccupations majeures de protection en face d'éventuelles atteintes : celles du corps de la personne et de la part d'humanité que chacun porte, aujourd'hui qualifiée de dignité ». L'expression « personne humaine » rend compte de cette « intégration, dans la notion de personne, de ses dimensions corporelle et spirituelle »⁴⁰¹. Elle se manifeste particulièrement dans les textes internes et internationaux par la proclamation de droits fondamentaux. Les évolutions que je tente de décrire dans ma **thèse de doctorat** naviguent entre ces deux facettes de la personne : en tant que sujet de droit, le bénéficiaire des prestations sociales est immergé dans des institutions collectives dont il tient sa protection et en tant que personne humaine, il exprime la raison d'être de ces institutions (voir *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.). Ces perspectives indissociables sont celles de « l'organisation » et de « l'horizon » de la sécurité sociale⁴⁰², qui éclairent bien des débats selon le professeur Jean-Pierre Laborde.

58. Cependant, construire une analyse juridique de l'individualisation des droits sociaux exige de recourir à des outils supplémentaires. D'autres concepts juridiques mis en évidence par la recherche en droit me semblent intéressants. Par exemple, à côté de la problématique de définition de la personne, le droit connaît aussi celle de l'identité de la personne : celle-ci repose sur « les éléments pris en compte par le droit comme porteurs de l'existence juridique de la personne »⁴⁰³. On sait que le droit a forgé une « identité stable de la personne » sur le fondement de quelques éléments immuables et imposés, qu'il nomme « l'état de la personne ». La fonction qui lui est associée est une fonction de police, à savoir l'identification de chacun⁴⁰⁴. Pour qui s'intéresse aux mutations de l'identification des assurés sociaux sous l'effet de la dématérialisation des services publics sociaux, ces évolutions générales du droit sont nécessaires à avoir à l'esprit (voir *infra*, Partie 2, Chap. 4, n°139 s.). Il faut aussi évoquer la

⁴⁰⁰ J. ROCHFELD, *op. cit.*, p.16. La conception abstraite et fonctionnelle de la personne entretient ainsi un lien étroit avec trois autres notions : celles de personnalité juridique, de capacité juridique et de sujet de droit . En synthèse, « la personnification désigne l'octroi de la capacité à être sujet de droit » (X. BIOY, *Le concept de personne humaine en droit public. Recherche sur le sujet de droits fondamentaux*, Dalloz, 2003, n°227, p.126, cité par J. ROCHFELD, *op. cit.*).

⁴⁰¹ J. ROCHFELD, *op. cit.*, pp.17-18.

⁴⁰² La distinction est proposée par J.-P. LABORDE, « Sécurité sociale, protection sociale, droit de la sécurité sociale, droit de la protection sociale, droit social, Quelques réflexions (pas seulement) terminologiques », in B. GALLINATO-CONTINO et N. HAKIM (dir.), *De la terre à l'usine : des hommes et du droit*, Mélanges offerts à G. Aubin, PU Bordeaux, 2014, p. 187.

⁴⁰³ J. ROCHFELD, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁰⁴ J. ROCHFELD, *op. cit.*, p. 38.

seconde conception de l'identité de la personne, plus récente, que l'on voit émerger à partir des années 1990. Dans cette conception, « l'identité juridique et les éléments qui s'y intègrent se définiraient à partir des aspirations des personnes, explique la professeure Rochfeld : l'évolution contemporaine vers un droit de chacun à l'épanouissement personnel engendre une demande d'aide et d'accompagnement par le droit et pousse ce dernier à concevoir l'identité juridique au bénéfice des individus »⁴⁰⁵. D'une certaine manière, le « moment RMI » ainsi que la rupture avec les logiques collectives, sectorielles et impersonnelles qui sont intervenues en droit de l'aide et de l'action sociales ont suivi ces nouveaux chemins du droit. Cette « approche individualisée qui entend, dans le contexte singulier propre à chaque individu, impulser une requalification de chacun pour le réinsérer dans le droit commun »⁴⁰⁶ a aussi gagné les secteurs de la sécurité sociale et de la protection sociale complémentaire. C'est le cas du risque chômage, ainsi que je le détaillerai et le discuterai dans le prochain chapitre (voir *infra*, Partie 2, Chap. 1, n°61 s.). Il faut remarquer que ces dispositifs agissent par-delà (ou en-deçà de) la détermination du champ personnel des couvertures sociales. En effet, ils n'ont pas pour objet de désigner les personnes qui entrent dans le dispositif de protection. Ils ont plutôt à voir avec l'identité de la personne dans la mesure où ils inscrivent les composantes propres au vécu de l'individu dans la structure juridique de la protection sociale (on pense à la situation économique et sociale, l'environnement familial, les projets professionnels et personnels, les comportements de santé et d'emploi). Ces spécificités se surajoutent à la qualité de sujet de droit. Pour les besoins de la démonstration, il convient de nommer cette dimension de la personne. Je propose de recourir au terme de « personnage » – le vocable est suggéré par le professeur Antoine Lyon-Caen⁴⁰⁷ – pour désigner cette représentation du titulaire des droits sociaux produite et réceptionnée par le droit. Elle est logée à l'arrière-plan ou dans l'épaisseur du droit, telle l'ombre du bénéficiaire des prestations sociales.

59. On sait que les catégories de bénéficiaires construites par le droit élaborent une représentation de la personne qui se tient à distance des rapports sociaux réels. « Les notions d'enfant à charge, de salarié, d'ayant droit, d'assuré social, de personne âgée, d'invalidé ou d'handicapé sont autant de constructions qui transcendent les conditions concrètes de vie des

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ R. LAFORE, « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, p.18.

⁴⁰⁷ A. LYON-CAEN, « Calcul », *RDT* 2021, p.547.

personnes concernées et les réfèrent à des catégories transversales et par là artificielles »⁴⁰⁸. Toutefois, les phénomènes juridiques d'individualisation des droits sociaux exposés dans ce mémoire n'ont pas vocation à délimiter de nouvelles catégories de bénéficiaires. Ils cherchent à favoriser des comportements ou à ouvrir des espaces de choix. Dès lors, une confusion s'installe. Le « personnage » qui est en creux de ces dispositifs ne constitue pas une notion juridique. Il s'arrime au sujet de droit mais il ne se confond pas avec lui. Il ne lui assigne pas nécessairement une nouvelle obligation mais il impacte indubitablement le bénéfice de la prestation sociale. Il en résulte deux séries d'interrogations. En premier lieu, ce personnage n'est-il pas devenu l'objet même de la réglementation ? Cette interprétation peut aider à la compréhension de certaines évolutions du droit du non-emploi, où l'on constate le « surprenant retour »⁴⁰⁹ de l'autonomie de la volonté et de la responsabilité du fait personnel dans la prise en charge d'un risque social (voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.). En second lieu, l'intervention de ce personnage, glissé entre le sujet de droit et ses droits sociaux, ne fragilise-t-elle pas le droit subjectif à prestations sociales lui-même ? Les droits sociaux semblent se muer en « droits sociaux virtuels »⁴¹⁰. Plusieurs manifestations le laissent penser. Le droit à prestations sociales est désormais suspendu à son « activation » par son titulaire, à son bon comportement ou à son bon choix (voir *infra*, Partie 2, chap. 1, n°61 s.) ; il est également suspendu à un hypothétique règlement du litige avec l'organisme social par la voie d'une médiation (voir *infra*, Partie 2, chap. 2, n°99 s.) ; il l'est tout autant à une demande exprimée dans le respect scrupuleux du parcours numérique qui est imposé (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). Les institutions de protection sociale tenant un rôle essentiel dans l'organisation et la cohésion de notre société démocratique⁴¹¹, cette mutation présente vraisemblablement des dangers. Une fois les titulaires mis à distance de leurs droits sociaux, leur confiance en ces institutions ne s'effrite-t-elle pas irrémédiablement ?

⁴⁰⁸ R. LAFORE, « La juridicisation des problèmes sociaux... », *loc. cit.*

⁴⁰⁹ F. GUIOMARD, « La recomposition des solidarités : les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage », *RDSS* 2014, p.636. À propos du « risque d'inemployabilité », l'auteur renvoie à J.-M. LUTTRINGER, « Réforme de la formation professionnelle, acte 2. Après la loi le contrat : réflexions sur « l'autonomie de la volonté » et la responsabilisation des acteurs du système de formation professionnelle », *Chronique* 89, mai 2014, <https://www.jml-conseil.fr/chroniques.html/>

⁴¹⁰ À ma connaissance, cette expression n'est employée que dans une seule (et remarquable) publication juridique de droit français : A. COCQUEBERT, L. JUBERT, « Le CPA... », *loc. cit.* On la trouve sous la plume du politologue canadien Alain Noël (A. NOËL, *Utopies provisoires. Essais de politique sociale*, Montréal, Québec Amérique, 2019 ; *id.*, « Ici et ailleurs : Droits sociaux virtuels », *Options politiques*, n°29, 2, février 2008, p. 96, <https://policyoptions.irpp.org>).

⁴¹¹ C. BEC, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, Paris, 2014.

Seconde partie – L’individualisation des droits sociaux du point de vue du droit de la sécurité sociale

60. Le droit de la protection sociale constitue mon principal domaine de recherches depuis ma thèse de doctorat. Dans l’ensemble, **mes travaux explorent trois champs d’études**. Le premier a trait au non-emploi. J’étudie cet objet en tant que risque social pris en charge par le système de protection sociale et en tant que situation juridique que rencontrent désormais la plupart des travailleurs. La deuxième thématique développée dans mes travaux est relative aux normes constitutionnelles et internationales dans le droit de la protection sociale. Je cherche à cerner les principes juridiques qui enserment les normes en matière de protection sociale, notamment les principes d’égalité, de non-discrimination et les droits fondamentaux. Dans cette approche, j’aborde tous les secteurs de la protection sociale. Plus récemment, j’ai entrepris d’ouvrir un troisième champ de recherche juridique autour des technologies numériques dans la protection sociale. Ces différents domaines d’études sont reliés entre eux de plusieurs manières. En effet, dans l’ensemble, je privilégie l’étude des droits et des obligations des bénéficiaires de prestations sociales. De mon point de vue, ils constituent autant de « portes d’entrée » vers les logiques et les finalités de la sécurité sociale française. Le bénéficiaire de prestations sociales étant également un usager des services publics sociaux, cela me conduit aussi à établir des liens avec certains domaines du droit public ainsi qu’à envisager l’accès au juge comme un élément essentiel de la garantie des droits. Enfin, ces travaux font signe vers interrogations plus larges relatives à la solidarité, aux mécanismes assurantiels et à la personne. Ces dernières notions sont au centre de nombreux débats techniques, mais elles permettent d’éclairer de manière théorique l’architecture et les dynamiques du droit de la sécurité sociale. Elles sont également fondamentales en ce qu’elles ouvrent le dialogue avec les autres sciences sociales.

Dans cette seconde partie, je présenterai une grande partie de mes travaux de recherches. La relecture au prisme de l’individualisation des droits sociaux fait ressortir des objets d’analyse variés : des domaines du droit de la sécurité sociale (*chapitre 1* : le droit du non-emploi), les dialogues avec d’autres branches du droit (*chapitre 2* : le droit du service public), les notions, les instruments et catégories juridiques (*chapitre 3* : les droits fondamentaux), les rapports entre le droit et la technique (*chapitre 4* : droit et technologies numériques dans la protection sociale).

Chapitre 1. Le droit du non-emploi, un champ du droit de la sécurité sociale restructuré par l'individualisation des droits sociaux

61. Un certain nombre de mes travaux post-doctoraux portent sur le droit du chômage. Au fil des publications, j'ai suivi l'évolution de ce champ juridique. En deux courtes décennies, le traitement juridique du chômage a connu d'importantes mutations, lesquelles sont en grande partie guidées par les politiques dites d'« activation de la protection sociale ». Nombre d'entre elles peuvent être lues comme des manifestations juridiques d'une individualisation des droits sociaux. L'objet de ce chapitre est de le montrer.

62. Dans les lignes qui suivent, l'expression « droit du non-emploi »⁴¹² est souvent préférée à celle de « droit du chômage ». La nuance est faible car elles désignent un même ensemble d'institutions juridiques⁴¹³. Toutefois, la première formulation conduit plus naturellement à englober les différentes formes de chômage. Les catégories statistiques ont d'ailleurs évolué en ce sens : les notions de « sous-emploi » et de « halo du chômage » se sont imposées à côté de la notion de chômage définie par le BIT. Comme le notait le directeur des affaires juridiques de l'Unédic dans les années 1990 : « le droit du chômage n'est plus seulement celui du chômage partiel ou du chômage total, il est aussi celui de formes floues de sous-emploi ou d'activités précaires. Il est devenu le « droit du non-emploi » »⁴¹⁴. À mon sens, cette expression demeure encore aujourd'hui « significative des évolutions en cours »⁴¹⁵. En effet, elle amène à tenir compte de la diversité des modes de traitement du chômage qui se sont développés en complément ou en substitution de traitement indemnitaire. Elle permet aussi de questionner la césure entre assurance sociale et assistance sociale⁴¹⁶. Enfin, le non-emploi peut-être un cadre d'analyse plus neutre que celui de chômage dont les difficultés de définition et les

⁴¹² L'expression se rencontre dès les années 1980 dans la doctrine juridique française sous la plume de Jean Savatier (J. SAVATIER, « La perception induite des prestations de chômage et sa sanction », *Dr. Soc.* 1984 p.236), d'Yves Rousseau (Y. ROUSSEAU, « Le statut des chômeurs », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes, juin 1987, Calligrammes, 1988, p.119) et d'Alain Supiot (A. SUPIOT, « Les inégalités entre sans-emploi », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes, juin 1987, Calligrammes, 1988, p.185).

⁴¹³ Le professeur Sébastien Tournaux opte pour la seconde expression, S. TOURNAUX, « La profonde déstabilisation du droit du chômage », *Droit ouvrier* 2022, p.147.

⁴¹⁴ J.-P. DOMERGUE, « Le droit du chômage ou du non-emploi », *Dr. Soc.* 1997, p.463.

⁴¹⁵ Y. ROUSSEAU, « Le contentieux du non-emploi », *Dr. Soc.* 1999, p. 258.

⁴¹⁶ Voir not. M. BORGETTO, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *loc.cit.* ; *id.*, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Dr. Soc.* 2003, p.636 ; *id.*, « Les convergences/divergences au sein du système français de protection sociale : quelle portée ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p.39.

écueils méthodologiques sont avérés en sciences sociales⁴¹⁷. En droit comme en sociologie⁴¹⁸, il est plus évident de cerner le chômeur que le chômage⁴¹⁹.

63. J'entends situer les bouleversements du droit du non-emploi au sein du droit de la sécurité sociale – ce dernier est ici entendu *largo sensu*, c'est-à-dire arrimé à la notion de sécurité sociale plutôt qu'à l'institution de la Sécurité sociale⁴²⁰. Une autre vision pourrait être soutenue : il peut être tentant de rassembler le droit du chômage et les nouvelles branches du droit social apparues à la faveur de la flexibilité du marché du travail⁴²¹ « dans un droit du non-emploi qui s'opposerait ainsi au droit de l'activité professionnelle »⁴²². Cependant, il me paraît pertinent de concevoir le droit du non-emploi comme un domaine du droit de la sécurité sociale⁴²³. Je rejoins l'idée qu'un partage général entre un droit du non-emploi et un droit de l'activité professionnelle est assez artificiel⁴²⁴, dans la mesure où les situations juridiques intermédiaires ou superposées entre le chômage et le contrat de travail se sont multipliées (alternance, stages, activité réduite, formation, insertion, *etc.*) et où elles sont aujourd'hui intégrées dans une approche de « parcours »⁴²⁵. Enfin, l'opposition entre un droit non-emploi et un droit de l'activité professionnelle ne revient-elle pas à assigner au droit de la sécurité sociale une fonction purement instrumentale au service des politiques de l'emploi ?

⁴¹⁷ R. SALAIS, N. BAVEREZ, B. REYNAUD, *L'invention du chômage*, PUF, 1986 ; C. TOPALOV, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, 1994.

⁴¹⁸ D. DEMAZIERE, *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Belin, 2003 ; *id.*, *Sociologie des chômeurs*, coll. Repères, La Découverte, 2006.

⁴¹⁹ La réforme de l'assurance-chômage de 2001 est une démonstration magistrale de l'originalité et des difficultés des problèmes de protection sociale en la matière. Commentant les multiples et « extravagants » rebondissements, Jean-Jacques Dupeyroux écrivait : « *La définition de son objet même - le chômage - peut donner lieu à des contestations sans fin. Or c'est la pointe de la toupie. Tout le reste, ou peu s'en faut, en dépend. Si on ne peut s'entendre sur la définition même du chômage – et comment le pourrait-on ? – on ne peut s'entendre sur rien.* » (J.-J. DUPEYROUX, « La nouvelle assurance-chômage. Un étrange feuilleton », *Dr. soc.* 2001, p.345). Sur la notion juridique de chômeur, voir L. CASAUX-LABRUNEE, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Dr. Soc.* 1996, p.577 ; C. WILLMANN, *L'identité juridique du chômeur*, LGDJ, 1998, préf. A. Lyon-Caen.

⁴²⁰ En ce sens également, voir M. BADEL (dir.), *Non-emploi et protection sociale*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2018, en particulier l'introduction de Maryse Badel.

⁴²¹ Droit de la formation professionnelle, droit des politiques de l'emploi ou « droit de l'emploi ». Voir J. PELISSIER (dir.), *Droit de l'emploi*, coll. Dalloz Action, Dalloz, 1999 ; F. PETIT, D. BAUGARD, *Droit de l'emploi*, Gualino, Lextenso, 2010.

⁴²² M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, 19^e éd., coll. Précis, Dalloz, 2019, n°429.

⁴²³ Par ailleurs, opposer le droit du non-emploi et le droit de l'activité professionnelle reviendrait d'une certaine manière à dissoudre le droit du travail.

⁴²⁴ M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, 19^e éd., coll. Précis, Dalloz, 2019, n°429.

⁴²⁵ Dès 1995, le professeur Gaudu questionnait l'émergence d'un « statut de l'actif » dans le droit positif en substitution du « statut de l'emploi » (F. GAUDU, « Du statut de l'emploi au statut de l'actif », *Dr. Soc.* 1995, p.535). Il faisait l'hypothèse que les formes juridiques des « conventions de parcours » en constitueraient la matrice.

64. Au cours de mes travaux de recherche, j'ai tenté de souligner trois aspects de la restructuration du droit du non-emploi : l'influence exercée par la thématique de la contrepartie (Section 1), le glissement de la notion de contributivité (Section 2) et l'apparition de droits d'option ou de mécanismes incitatifs (Section 3). L'idée d'individualisation des droits sociaux permet d'éclairer et de mettre en lien ces évolutions.

Section 1. Le droit du non-emploi remodelé par la thématique de la contrepartie

65. Le traitement juridique du chômage a connu de fortes transformations au cours des deux dernières décennies. Rétrospectivement, deux principales séquences se dégagent. Je les ai documentées dans plusieurs études. **Lors d'une conférence donnée à l'AFDT en 2010** à l'invitation du professeur Gaudu **puis dans l'article subséquent publié à la revue *Droit social***⁴²⁶, j'ai expliqué qu'un tout nouveau cadre juridique s'était forgé au cours des années 2000 dans les creusets de la recodification du Code du travail, de la fusion des Assedic et de l'Anpe ainsi que de la libéralisation du marché du placement des demandeurs d'emploi⁴²⁷. Le service public de l'emploi a été réorganisé autour d'une nouvelle institution publique, dénommée Pôle Emploi⁴²⁸. La relation entre l'utilisateur et le service public de l'emploi a été redéfinie en termes « d'engagements réciproques » et s'est enrichie de nouveaux instruments en ce sens⁴²⁹. L'introduction du RSA⁴³⁰ et l'adoption d'un nouveau principe de calcul de l'allocation d'assurance chômage⁴³¹ ont transformé les modalités de l'indemnisation des chômeurs. La fin des années 2010 a concentré d'autres mutations tout aussi fondamentales, que j'ai examinées dans deux publications *à l'Actualité juridique de l'Institut du travail de*

⁴²⁶ « Les droits individuels des demandeurs d'emploi après les réformes de 2008 », conférence organisée par l'Association française de droit du travail et de la sécurité sociale, Palais de Justice de Paris, 19 février 2010 ; « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *Dr. soc.* 2010, p.666.

⁴²⁷ Sur cette dernière dimension, voir Y. ROUSSEAU, « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Dr. Soc.* 2005, p.456 et les études de Marc Véricel publiées entre 2005 et 2010 (M. VERICEL, « La réorganisation du service public de l'emploi, loi du 18 janvier 2005 », *JCP* éd. G 2005 I 115 ; « La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en œuvre d'une réforme », *Dr. soc.* 2005, p.1174 ; « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service public de l'emploi », *Dr. soc.* 2008, p.406 ; « Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi », *Droit ouvrier* 2008, p.209 ; « Après la loi du 23 juillet 2010 : la libéralisation totale du marché du placement des demandeurs d'emploi », *Dr. soc.* 2010, p.1176).

⁴²⁸ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

⁴²⁹ Lois n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux et n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. La « logique d'engagements réciproques » est évoquée par l'exposé des motifs de la loi du 1er août 2008.

⁴³⁰ Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁴³¹ Convention d'assurance chômage du 19 février 2009 : la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation au régime d'assurance chômage.

l'Université de Bordeaux en 2019 et au Droit ouvrier en 2020⁴³². Le mouvement a été rapide. En deux petites années seulement, au fil des réformes qui se sont succédé à un rythme effréné, un « changement de modèle »⁴³³ a été orchestré. Au niveau organisationnel, le régime d'assurance chômage a pris ses distances avec deux institutions essentielles du salariat : la cotisation sociale et la participation des travailleurs par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux. Cette trajectoire a trouvé un écho au niveau individuel dans le statut des demandeurs d'emploi. La loi *Avenir professionnel* de septembre 2018 et le décret d'application n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 ont prolongé la tendance au renforcement des obligations des demandeurs d'emploi et ont donné à Pôle emploi des pouvoirs importants de contrôle et de police. Au niveau de l'indemnisation du chômage, le règlement d'assurance chômage adopté par voie de décrets en juillet 2019 a durci les conditions d'accès à l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Dans l'ensemble, les inégalités entre les demandeurs d'emploi se sont accrues. Cette conséquence a d'abord conduit le Conseil d'État à censurer la dernière réforme⁴³⁴ ; par la suite, les mesures ont été réintroduites par le gouvernement puis définitivement validées par le juge⁴³⁵. Je fais état de ce « passage en force » du pouvoir exécutif dans **mon commentaire de l'ordonnance de référé** du Conseil d'État du 22 juin 2021⁴³⁶.

66. Les changements sont donc de plusieurs ordres : ils concernent l'outillage juridique (I) et la logique d'ensemble (II). Sur la base de mes publications, je montrerai dans les lignes qui suivent en quoi la thématique de la contrepartie (dont l'influence en matière de protection

⁴³² « Décryptage du décret n°2018-1335 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », avec L. Joly, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux*, janvier 2019 [en ligne], <https://institutdutravail.u-bordeaux.fr> ; « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier 2020*, p.284.

⁴³³ C. WILLMANN, « Assurance chômage : vers une nouvelle organisation juridique et financière », *JCP S* 2018, 1312 ; *id.*, « Assurance chômage : un nouveau modèle ? », *Dr. Soc.* 2018.580 et « Réformer l'assurance chômage », *Dr. Soc.* 2018, p.620.

⁴³⁴ CE 25 nov. 2020, req. n°434920 et al., censure partielle du règlement d'assurance chômage issu du décret du 26 juillet 2019 : annulation des dispositions relatives au calcul du salaire journalier de référence en raison d'une violation du principe d'égalité. Le juge administratif annule aussi le dispositif du bonus-malus pour un motif de compétence.

⁴³⁵ « Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État », *Droit ouvrier*, 2021, p.401 ; L. ISIDRO, « La réforme de l'assurance chômage, en trois dimensions », *RDT* 2021, p.581 ; S. TOURNAUX, « La profonde déstabilisation du droit du chômage », *Droit ouvrier* 2022, p.147. Le décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage, *JORF* n°0077 du 31 mars 2021, a été partiellement suspendu par CE, ord. réf., 22 juin 2021, n° 452210 et al. Les mesures ont été réintroduites à compter du 1^{er} octobre 2021 par le décret n°2021-1251 du 29 septembre 2021, *JORF* 30 sept. 2021. Le dernier volet est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2021 par voie d'arrêté du 18 novembre 2021 (augmentation de la durée d'affiliation de quatre à six mois, application de la dégressivité de l'allocation). Statuant au fond, le Conseil d'État a finalement écarté l'annulation du décret du 31 mars 2021 (CE 15 déc. 2021, n°452209, publié au recueil Lebon).

⁴³⁶ « Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État », *Droit ouvrier* 2021, p.401.

sociale est bien documentée dans les sciences sociales⁴³⁷) a contribué à reconfigurer le statut juridique des demandeurs d'emploi.

I - L'outillage juridique

67. Quatre aspects seront développés : la « contractualisation » de la situation des demandeurs d'emploi (A), le renforcement des sanctions (B), la lente émergence des droits des chômeurs en matière d'accompagnement et de formation professionnelle (C) ainsi que l'incidence de l'autonomie des demandeurs d'emploi dans la mise en cause de la responsabilité de Pôle emploi (D).

A - La « contractualisation » de la situation des demandeurs d'emploi : du PARE/PAP au PPAE.

68. Avant d'exposer les conclusions auxquelles je suis parvenue, il est utile de donner quelques points de repère. Les négociations de la convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 ont marqué une étape décisive dans l'essor du mouvement d'activation des dépenses dites « passives » de protection sociale en France. Pour le Medef, cette réforme devait être l'occasion d'introduire une véritable politique d'activation étendue à l'ensemble des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage⁴³⁸. Son adoption par les interlocuteurs sociaux a acté cette nouvelle orientation, qui consiste à mettre les dépenses d'indemnisation au service de l'engagement des allocataires sur le marché du travail⁴³⁹. Deux instruments principaux ont été mis en place, lesquels sont inédits par de nombreux aspects⁴⁴⁰ : d'une part, *le plan d'aide au retour à l'emploi* (PARE) formalise les « engagements réciproques » du demandeur d'emploi et de l'organisme du régime d'assurance-chômage (l'Assedic) ; d'autre part, *le projet d'action personnalisé* (PAP) signé par l'intéressé et l'ANPE a vocation à définir « les mesures d'accompagnement individualisées qui permettront au salarié privé d'emploi de retrouver un emploi ». À partir de 2005, le *projet personnalisé d'accès à l'emploi* (PPAE) est introduit dans le Code du travail dans l'optique de se substituer aux deux premiers outils conventionnels. Initialement logé dans un décret, il est ensuite basculé dans la

⁴³⁷ Voir *supra*, Partie 1, Chap. 1 (section 1, n°6 et s.) et Chap. 2 (section 2, n°31 et s.).

⁴³⁸ C. TUCHSZIRER, « Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND », *loc. cit.*

⁴³⁹ M. BORGETTO, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Dr. Soc.* 2009, p.1043.

⁴⁴⁰ C. TUCHSZIRER, « Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ? », *Dr. Soc.* 2001, p.393.

partie législative du Code en 2008 au moment de la fusion entre l'ANPE et les Assedic⁴⁴¹. Présenté comme un acte « élaboré conjointement » par le demandeur d'emploi et Pôle emploi, le PPAE « précise » l'emploi recherché par le chômeur et « retrace » les actions que l'institution s'engage à mettre en œuvre en direction de ce dernier dans le cadre du service public de l'emploi. L'intégration dans la loi est un jalon important du parcours institutionnel de cet instrument à l'origine conçu par les interlocuteurs sociaux. En effet, le passage de la convention collective à la loi ne constitue pas seulement une promotion normative ; la réception législative de ces instruments a aussi balayé les résistances syndicales, les attermolements du gouvernement et les réserves des juges. Pour le comprendre, il faut se souvenir des péripéties qui ont ponctué l'« étrange feuilleton » de la réforme de l'assurance-chômage de 2001⁴⁴². Le PPAE a marqué une étape nouvelle, en ce qu'il est venu poursuivre la transformation laissée inachevée. D'une part, l'élaboration du projet personnalisé est devenue une véritable obligation du demandeur d'emploi sous l'effet de la loi de 2008. D'autre part, son rattachement à la qualité de demandeur d'emploi a conduit à son extension à tout inscrit à Pôle emploi, quel que soit son statut indemnitaire.

69. Au début des années 2000, l'introduction du PARE a été abondamment commentée par les juristes. La nature juridique de cet acte a suscité de nombreux débats. L'intérêt appuyé

⁴⁴¹ D. n° 2005-915 du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi (X. PRÉTOT, « Le contrôle des demandeurs d'emploi. À propos du décret n° 2005-915 du 2 août 2005 », *Dr. soc.* 2005, p.1179) ; loi du n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

⁴⁴² Voir le numéro spécial de la revue *Droit social* publié en avril 2001 et son introduction par J.-J. DUPEYROUX, « La nouvelle assurance-chômage. Un étrange feuilleton », *Dr. soc.* 2001, p.345 ; J. FREYSSINET, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'Ires*, n°38, 2002. Les critiques émises à l'encontre de la nouvelle convention s'étaient alors concentrées presque exclusivement sur le PARE : quelle portée juridique fallait-il conférer à l'exigence de signature de ce document par le chômeur, imposée pour accéder à l'allocation d'assurance chômage ? En effet, lors de l'introduction du PARE dans la convention d'assurance chômage, les interlocuteurs sociaux avaient fait de la signature du PARE une procédure obligatoire pour bénéficier du revenu de remplacement. Il avait été alors discuté du point de savoir s'il s'agissait d'une condition supplémentaire à l'ouverture du droit à indemnisation (la condition n'étant pas prévue par la loi, cette interprétation conduisait à conclure à l'illégalité de la convention sur ce point), ou si la procédure pouvait être considérée comme une condition purement formelle rappelant ses droits et obligations légales au bénéficiaire du revenu de remplacement (interprétation qui validait la disposition conventionnelle, nonobstant le silence de la loi). Le Conseil d'État, saisi aux fins d'annulation de l'arrêté d'agrément, avait opté pour la seconde solution, apaisant ainsi les discussions (CE, 11 juillet 2001 *Syndicat Sud Travail et autres*, concl. S. BOISSARD, *Dr. soc.* 2001.857), tout comme le TGI de Paris, saisi aux fins d'annulation de la convention elle-même (jugement du 2 juillet 2002, *Dr. soc.* 2002, p.880, note X. PRÉTOT ; on peut s'interroger sur la réponse qu'aurait donnée la Cour de cassation, compte tenu de son interprétation stricte de l'objet de la convention d'assurance chômage, voir cass. soc. 18 mars 1997, *ASSEDIC des Hauts-de-Seine c. Hazan*, *Dr. soc.* 1997.1037, note J.-P. DOMERGUE). Ces solutions avaient pu être adoptées parce que le PARE et le PAP n'imposaient aucune obligation aux chômeurs qui aurait pu mener à une sanction, ce qui n'est pas le cas du PPAE issu de la loi du 1^{er} août 2008. Dans les affaires des chômeurs « recalculés », le TGI de Marseille avait conclu à la qualification contractuelle de l'engagement pris par les chômeurs dans le cadre du PARE (TGI de Marseille, 5 avr. 2004, *RJS* 6/2004, n° 729 ; *Dr. soc.* 2004, p.545, obs. A. SUPIOT ; *RTD Civ.* 2004.594, obs. R. ENCINAS DE MUÑAGORRI).

de la doctrine tient sans doute au fait que la qualification contractuelle se trouvait engagée dans des contentieux judiciaires et administratifs. De nombreux auteurs avaient aussi identifié dans cet objet juridique une des premières manifestations du mouvement de « contractualisation » du droit social. Signe qu'une étape avait été franchie, la rénovation de cet instrument en 2008 a beaucoup moins focalisé l'attention. Pourtant, le PPAE revêt une portée bien plus vaste que celle qui avait été conférée au PARE initialement. En effet, loin de se contenter de rappeler les droits et obligations du demandeur d'emploi, le PPAE sert tout à la fois à déterminer un parcours d'insertion professionnelle adapté à celui qui est privé d'emploi et à le contraindre à actualiser un certain nombre d'obligations légales. J'ai analysé le premier instrument **dans ma thèse de doctorat en 2006** et le second **dans une étude parue dans la revue *Droit social* en 2010**. Avec le recul, j'ai abordé des questions juridiques relatives à la contractualisation en droit du non-emploi qui sont bien différentes. Ce mémoire me donne l'opportunité de les distinguer.

70. Un premier enjeu concerne la garantie des droits à allocation dans le temps. C'est à ce propos qu'apparaît l'argument de la qualification juridique du PARE au cours des années 2003-2004. On se souvient qu'après la mise en place du PARE par les interlocuteurs sociaux, un avenant de révision à la convention d'assurance chômage du 5 février 2003 était venu réduire la durée des allocations des chômeurs. Si la nature contractuelle du PARE était déjà discutée⁴⁴³ – curieusement, la qualification du PAP n'avait pas beaucoup intéressé les juristes – cette mesure avait mis le feu aux poudres : la qualification de contrat devenait soudain un enjeu de la plus haute importance puisqu'elle était susceptible d'entraîner un figement des droits à allocation. Un abondant contentieux judiciaire dit des « recalculés de l'assurance chômage » s'en était suivi. Il avait toutefois perdu une grande partie de sa nécessité en cours de procédure. (L'État était en effet intervenu en vue du rétablissement des droits des allocataires par l'organisme d'assurance chômage). J'ai expliqué dans **ma thèse de doctorat** pourquoi la qualification contractuelle du PARE me laissait sceptique⁴⁴⁴ ; ces développements

⁴⁴³ Voir C. WILLMANN, « Le chômeur cocontractant », *Dr. Soc.* 2001, p.384, PH. MARTIN, « Assurance-chômage : hasards et nécessité de la contractualisation des engagements », *Droit ouvrier* 2004, p.397, R. ENCINAS DE MUÑAGORRI, « Le contrat individuel parmi les sources du droit : le cas de l'indemnisation des chômeur », *RTDCiv.* 2004, p.594 et les autres références citées dans ce mémoire.

⁴⁴⁴ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op cit., pp.296 et s.* L'absorption du statut légal et réglementaire dans un contrat avait pour effet de briser l'unité du statut collectif qui caractérise un régime de sécurité sociale, ce qui soulevait une certaine incompatibilité s'agissant des droits à indemnisation. Quand bien même cette qualification aurait été retenue, il n'était pas certain qu'elle aurait pu garantir le droit à l'allocation, principalement parce que la technique contractuelle n'est pas apte à assurer absolument la protection dans le temps des droits subjectifs en droit de la protection sociale. Il est même probable qu'elle constitue un faible rempart à la réduction des prestations sociales, car la technique contractuelle déplace sur un terrain individuel les questions juridiques qui se situent au niveau du régime lui-même. Preuve en

s'inscrivaient dans le thème plus général de la protection dans le temps des droits des assurés sociaux, problématique qui était au cœur de la seconde partie de mon travail doctoral⁴⁴⁵. Il y a certes une injustice criante à ce que l'instrumentalisation du contrat par les organismes du régime d'assurance chômage ne joue que dans un sens⁴⁴⁶. Cependant, à mon sens, le caractère intrinsèquement collectif de la prise en charge des risques sociaux empêche de faire jouer un dispositif de type contractuel en résistance à l'évolution d'un régime de sécurité sociale. En droit de la sécurité sociale, la dimension collective des couvertures sociales, en particulier celle des *régimes* de sécurité sociale, s'oppose à ce que l'on fasse du contrat un mécanisme d'incorporation des normes ; « il faut le rappeler encore et encore, l'instabilité est de l'essence même des systèmes de Sécurité sociale dont le devenir est toujours à recoudre et l'avenir à réinventer »⁴⁴⁷. D'ailleurs, à l'époque, la Cour de cassation avait finalement clos le débat en considérant que l'institution du PARE était sans incidence aucune sur l'attribution et le service des prestations du régime d'assurance chômage⁴⁴⁸. Cette question n'est pas réapparue sous l'empire du PPAE. En effet, le législateur a redéfini le contenu de cet acte : l'accès aux droits à indemnisation n'est plus impliqué dans cette opération si ce n'est par le jeu de sanctions privatives du bénéfice du revenu de remplacement. L'objet de la contractualisation s'est donc bel et bien déplacé avec le PPAE. Cela a ouvert d'autres interrogations liées à la qualification contractuelle.

71. Dans le cadre du dispositif du PARE, le procédé contractuel n'avait d'autre finalité que de véhiculer la norme collective, c'est-à-dire de la faire accepter par ses destinataires. L'attention de la doctrine s'était alors à juste titre focalisée sur le sens du consentement du

est, la nature juridique du PARE n'aurait pas été aussi âprement discutée si les partenaires sociaux n'avaient pas pris la décision de réduire les droits à indemnisation en cours de service.

⁴⁴⁵ Au moment de la rédaction de la thèse, le contentieux judiciaire des « recalculés » n'avait pas atteint la Cour de cassation.

⁴⁴⁶ Telle est la position du professeur Supiot : « Après avoir chanté les mérites de la contractualisation de la situation du demandeur d'emploi, les partisans de la réforme dénie aujourd'hui toute valeur contractuelle au PARE pour justifier la réduction unilatérale de la durée d'indemnisation qu'il stipule. [...] Réduire le PARE à un chiffon de papier que les chômeurs sont obligés de signer mais qui ne leur garantit aucun droit, ce serait les replonger dans une condition d'assistés dont la réforme avait justement pour objet de les faire sortir. Ce serait aussi faire produire à une contractualisation en trompe l'œil ses pires effets normalisateurs. », A. SUPIOT, « La valeur de la parole donnée. À propos des chômeurs « recalculés » », *Dr. soc.* 2004, p.541.

⁴⁴⁷ J.-J. DUPEYROUX, « Le plan Juppé », *Dr. soc.* 1996, p.753.

⁴⁴⁸ Le juge judiciaire avait non seulement dénié tout caractère contractuel à cet acte quant au droit aux prestations, mais il avait aussi procédé, implicitement mais nécessairement, à une interprétation neutralisante des termes de la convention du 1er janvier 2001 et de son règlement annexé. Voir en particulier l'analyse de Xavier Prétot ; Cass. soc. 31 janv. 2007, pourvoi n° 04-19.464, arrêt n° 164, FS-P+B+R+I, *ASSEDIC Alpes Provence et autres c/ Eric X. et autres*, Bull. civ. V, n° 15 ; *D.* 2007, p. 988, obs. A. FABRE, rapp. J. Chauviré ; *ibid.* 1469, note C. WILLMANN ; *Dr. soc.* 2007, p. 403, note X. PRÉTOT ; *RTD civ.* 2007, p.332, obs. J. MESTRE ET B. FAGES ; *ibid.* 503, obs. P. JACQUES ; *Revue des contrats* 2007.1085, obs. J. ROCHFELD.

demandeur d'emploi. On pouvait certes considérer que l'acte ajoutait un fondement juridique aux obligations auxquelles le chômeur était tenu aux termes de la loi, mais il ne semblait pas que cet acte impliquait un « contenu obligationnel » propre⁴⁴⁹. Le PPAE est un objet juridique plus complexe du fait qu'il est conçu comme un véritable outil de l'activation des demandeurs d'emploi. En effet, le législateur a soigneusement écarté le droit à l'allocation chômage du champ de la nouvelle contractualisation entre le demandeur d'emploi et Pôle emploi, ce qui fait apparaître plus nettement l'enjeu véritable de l'instrument. À mon sens, il opère une individualisation des droits et obligations généraux des demandeurs d'emploi, ce qui va plus loin qu'une réception ou une communication de ces droits et obligations à leurs destinataires comme c'était le cas dans le cadre du PARE.

Dans une telle configuration, en quoi consiste exactement la « réciprocité » entre droits et obligations censée être médiatisée par le PPAE ? **Mon étude parue à *Droit social en juin 2010*** est consacrée à cette interrogation. Il est banal de dire que la « personnalisation » de la relation entre le service public de l'emploi et les chômeurs réalisée par l'entremise du PPAE est une opération foncièrement ambivalente. Il est indéniable que la réussite de la mission d'accompagnement vers l'emploi passe par la mise en place d'un parcours d'insertion professionnelle au plus près de la situation du demandeur d'emploi. Il est tout aussi certain que l'efficacité du contrôle des chômeurs dépend de la proximité avec ces derniers. Cette dualité est observable au niveau juridique. Grâce à la forme contractuelle, le retour à l'emploi se coule désormais dans deux registres simultanés et tenus pour indissociables : celui d'un droit et celui d'une obligation du demandeur d'emploi. La confusion des registres semble être la marque de la version contemporaine de la contrepartie dans le champ du non-emploi. Ce double visage s'exprime dans l'instrument juridique. Entremêlant intimement une logique contractuelle et une logique statutaire⁴⁵⁰, le PPAE est une excellente illustration de ce qu'il convient d'appeler, avec le professeur Supiot, les « contrats dirigés » : le propre de ce « dirigisme contractuel d'un nouveau genre » est « de ne pas viser seulement l'arrangement des intérêts propres des parties au contrat, mais de servir aussi à la réalisation d'un intérêt collectif »⁴⁵¹. L'ambivalence – ou l'ambiguïté – est logée dans un des mots-clés des politiques dites d'activation, lequel a aussi la particularité d'être un terme juridique : « l'obligation ». Si le chômeur est obligé de rechercher un emploi, que penser du fait qu'il s'oblige à cette recherche d'emploi ? J'ai retenu cet axe de

⁴⁴⁹ R. ENCINAS DE MUÑAGORRI, « Le contrat individuel parmi les sources du droit... », *loc. cit.*

⁴⁵⁰ R. LAFORE, « Obligations contractuelles et protection sociale », *loc. cit.*

⁴⁵¹ A. SUPIOT, « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, 2001, p.51. Pour Philippe Martin, ces instruments renouvellent la relation entre l'individuel et le collectif, PH. MARTIN, « Assurance-chômage : hasards et nécessité de la contractualisation des engagements », *loc. cit.*

réflexion dans **l'étude publiée en 2010 à la revue *Droit social***⁴⁵². Selon moi, c'est à ce niveau que la singularité de la contractualisation dans le droit du non-emploi se dévoile. En effet, s'il est vrai que le PPAE pose le cadre d'un dialogue autour de l'emploi souhaité par le chômeur et qu'il énonce des moyens d'accompagnement fournis par le service public, il s'agit au premier chef d'une opération d'individualisation des obligations du demandeur d'emploi. Contrairement au PARE, le PPAE ne vise pas (ou pas seulement) à obtenir le consentement, il dispose d'un véritable contenu obligationnel individualisé. Dans cette publication, j'explore deux questions : premièrement, les articulations entre le PPAE et l'obligation légale de recherche d'emploi incombant au demandeur d'emploi ; deuxièmement, le sens juridique de la participation de ce dernier. Autrement dit, mon attention s'est portée sur les voies juridiques du « dirigisme contractuel » dans ce champ de la protection sociale⁴⁵³. L'ingénierie juridique qui est à l'œuvre est tout à fait remarquable. En effet, dans un même geste, le législateur objective l'obligation légale en introduisant une nouvelle notion (« l'offre raisonnable d'emploi ») et il organise la subjectivation de celle-ci par le renvoi aux mentions du PPAE. Deux clés de voûte soutiennent l'ensemble du dispositif : d'une part, l'élaboration et l'actualisation du « projet personnalisé » constitue une obligation du demandeur d'emploi et d'autre part, le montage procédural confère au service public des pouvoirs d'imposer un contenu obligationnel à l'utilisateur, voire de lui assigner un projet professionnel. En fin de compte, l'objet de l'obligation du demandeur d'emploi semble bien être davantage son implication dans le processus⁴⁵⁴ que sa recherche d'emploi.

72. On est ainsi conduit à penser, avec le professeur Alain Supiot, qu'il y a bien « des risques inhérents à la nécessaire individualisation des mesures d'aide au retour à l'emploi », face

⁴⁵² « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *loc. cit.*

⁴⁵³ L'hypothèse du « contrat pédagogique » soulevée au temps du PARE doit donc être écartée concernant le PPAE. Au début des années 2000, la question théorique se présentait en ces termes : « peut-on considérer qu'il existe un contrat quand un accord se borne à reprendre des droits et obligations déjà existants au bénéfice et à la charge de ses signataires ? » (J. ROCHFELD, « Le « contrat pédagogique : quelles leçons ? », *Revue des contrats* 2005, p.258 ; *id.*, « Le refus de la qualification contractuelle du PARE : la fin de l'hypothèse du « contrat pédagogique » ? », obs. sous Cass. soc. 31 janvier 2007, n°04-19464, *Revue des contrats* 2007, p.1085 ; *id.*, « La contractualisation des obligations légales : la figure du « contrat pédagogique » », in G. LEWKOWICZ, M. XIFARAS (dir.), *Repenser le contrat*, Dalloz, coll. « Méthode du droit », 2009, p.269). On l'a vu, le PPAE n'a pas pour objet de véhiculer « l'adhésion du demandeur d'emploi à des droits et obligations aux fins de prise de conscience », ce qui écarte l'hypothèse du « contrat pédagogique » soulevée par J. ROCHFELD, obs. précitées, *Revue des contrats* 2005, p.258.

⁴⁵⁴ J'ai tenté d'exprimer cette idée dans l'intitulé de ma publication : « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations ».

auxquels il est nécessaire de protéger le demandeur d'emploi⁴⁵⁵. À cet égard, la qualification juridique de l'acte final a son importance⁴⁵⁶ mais elle n'est pas le seul enjeu. Ainsi, je montrerai plus loin la manière dont les responsabilités respectives de Pôle emploi et du demandeur d'emploi sont problématisées (voir *infra*, cette section). Surtout, l'attention doit porter sur la procédure d'élaboration du PPAE⁴⁵⁷. En effet, elle a une incidence tant sur l'obligation légale de recherche d'emploi du demandeur d'emploi que les missions légales qui incombent au service public de l'emploi. De nombreuses questions se posent. Par exemple, de quelles manières le pouvoir unilatéral de Pôle emploi se manifeste-t-il dans cet acte censé être élaboré « conjointement » avec le chômeur ?⁴⁵⁸ Comment la volonté du demandeur d'emploi s'exprime-t-elle tout au long du processus ? Dans quelle mesure les missions d'information, de conseil et d'accompagnement du service public sont-elles redéfinies, voire neutralisées ou externalisées, par la participation du demandeur d'emploi ? Ces questions sont d'autant plus d'actualité que l'esprit « collaboratif » du PPAE a été renforcé à l'occasion de la récente réforme du contrôle des demandeurs d'emploi en 2018. Je l'ai expliqué **dans un entretien paru dans les colonnes de l'Actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux**. De mon point de vue, la définition de l'offre raisonnable d'emploi étant désormais entièrement renvoyée aux indications du PPAE, la vigilance doit se déplacer vers la détermination de cette « feuille de route »⁴⁵⁹. En l'état du droit positif, les garanties procédurales

⁴⁵⁵ A. SUPIOT, « La valeur de la parole donnée. À propos des chômeurs « recalculés » », *loc. cit.* Pour l'auteur, seule la qualification contractuelle de l'acte élaboré entre le demandeur d'emploi et le service public est à même d'offrir cette protection. Je partage ce point de vue.

⁴⁵⁶ La qualification contractuelle me paraît devoir être retenue, comme le soutient aussi Alain Supiot. Cependant, ses conséquences juridiques sont certainement différentes selon les enjeux. Concernant la réalisation des missions de service public, la qualification contractuelle jouerait pleinement. L'insuffisance et l'inadéquation des actions d'accompagnement mises en place par Pôle emploi pourraient être discutées devant le juge, tout comme cela ouvrirait un contrôle du respect de la volonté du demandeur d'emploi. En revanche, s'il est question de la garantie des droits à indemnisation dans le temps, le contrat ne pourrait pas faire obstacle à l'évolution de la norme collective ainsi qu'on l'a vu plus haut. De toute façon, l'indemnisation n'est plus un objet direct du PPAE. Voir les différentes positions doctrinales et les argumentations judiciaires discutées par PH. MARTIN concernant le PARE/PAP, « Assurance-chômage : hasards et nécessité de la contractualisation des engagements », *Droit ouvrier* 2004, p.397.

⁴⁵⁷ On voit combien il est malaisé de qualifier juridiquement la « participation » du demandeur d'emploi. Plusieurs notions juridiques sont disponibles : doit-on y voir une négociation ? Une consultation ? Une procédure ?

⁴⁵⁸ Par exemple, on peut se demander si Pôle emploi dispose du pouvoir discrétionnaire d'apprécier les projets (professionnel, de formation, de mobilité, etc.) des demandeurs d'emploi. Voir mon commentaire d'une décision du TA de Paris du 3 avril 2019 octroyant à un demandeur d'emploi l'aide au financement de sa formation que lui refusait Pôle emploi (« Financement des formations des demandeurs d'emploi : des contradictions de Pôle emploi aux ambiguïtés de l'accompagnement des chômeurs. À propos du jugement du TA de Paris du 3 avril 2019 », *Droit ouvrier* 2019, p.652).

⁴⁵⁹ « Décryptage du décret n°2018-1335 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », avec L. JOLY, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux*, janvier 2019 [en ligne], <https://institutdutravail.u-bordeaux.fr>

sont très minces⁴⁶⁰. Des garde-fous paraissent donc cruellement manquer. En particulier, d'après la jurisprudence, le PPAE ne paraît pas être un acte faisant grief, ce qui interdit au demandeur d'emploi de saisir le juge de son contenu en dehors de l'hypothèse d'une sanction prise par Pôle emploi. Il semble que l'interprétation des juges ne soit pas en adéquation avec ce qui se joue à travers ce processus d'individualisation des obligations légales du demandeur d'emploi⁴⁶¹.

Le terme « contractualisation » renvoie ainsi à un champ de recherches vaste et évolutif en droit du non-emploi. Cependant, il n'épuise pas l'analyse de la situation juridique des chômeurs.

B – Le renforcement des obligations des demandeurs d'emploi : la construction juridique d'un contrôle-sanction

73. Dans ses travaux de recherche, le sociologue et politiste Vincent Dubois décrit la montée en puissance d'un nouvel impératif ou « mot d'ordre » moral, politique, bureaucratique et gestionnaire, en France comme en Europe depuis le milieu des années 1990 : celui de contrôler les « assistés ». Cet essor sans précédent des thématiques de « l'assistantat » et de la fraude aux prestations sociales, dite « fraude sociale », doit être mis en relation avec l'évolution des pratiques de contrôle et de vérification. Selon l'auteur, ces pratiques, auparavant appréhendées comme de simples routines bureaucratiques, relativement peu importantes en nombre et souvent mal considérées par les acteurs de celles-ci, sont devenues en vingt ans des axes majeurs des politiques sociales, dotés de dispositifs propres et de modalités d'évaluation⁴⁶². Si les travaux de Vincent Dubois s'attachent plus particulièrement aux allocations versées par la branche Famille de la Sécurité sociale, l'accroissement de la fonction de contrôle concerne aussi le traitement social et juridique du chômage. Bien entendu, la notion de contrôle des demandeurs d'emploi n'est pas nouvelle. Elle semble même indissociable des modalités de placement public⁴⁶³. Toutefois, elle occupe aujourd'hui une place importante. Ce

⁴⁶⁰ J'ai proposé une intervention sur ce thème lors d'une conférence récente (« Les garanties procédurales devant Pôle emploi », Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, avril 2021).

⁴⁶¹ Je n'ai pas connaissance de contentieux portant sur le PPAE mais la décision rendue à propos du contrat d'insertion va en ce sens. Voir *supra*, notes n°210 et n°211.

⁴⁶² V. DUBOIS, « La fraude sociale : construction politique d'un problème public », in R. BODIN (dir.), *Les métamorphoses du contrôle social*, La Dispute, 2012 ; *id.*, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, éditions Raisons d'agir, 2021.

⁴⁶³ C. DANIEL, C. TUCHSZIRER, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

phénomène semble avoir plusieurs explications. Au niveau institutionnel ou managérial, la rationalisation du travail des conseillers à l'emploi est engagée dans les années 2000. L'optique est de « personnaliser » le service rendu aux usagers du service public de l'emploi en l'adossant ouvertement à un contrôle accru de la recherche d'emploi. Il en résulte un paradoxe : la mise en place d'une individualisation du service à l'ANPE puis à Pôle emploi⁴⁶⁴ participe en fait d'un renforcement d'un modèle de rationalisation gestionnaire, qui laisse moins de marge de manœuvre aux agents. C'est ce dont rend compte le concept de « *personnalisation de masse* »⁴⁶⁵. On sait aussi que les représentations politiques, économiques et sociales des chômeurs exercent une influence sur la politique du contrôle⁴⁶⁶. Si le comportement au guichet est dans les faits guidé par diverses logiques (les pratiques des conseillers s'éloignant ou non des normes fixées par l'institution)⁴⁶⁷, les textes et les outils juridiques ont bel et bien réceptionné ces discours. Ils ont créé de nouveaux cadres pour l'action. Ainsi, pour certains auteurs, le traitement au cas par cas – dont la contractualisation est un des instruments – s'est accompagné d'une banalisation des pressions à accepter des propositions d'emploi « au rabais » par rapport aux expériences antérieures et à la qualification des chômeurs⁴⁶⁸. Sur le plan législatif, le sens global des réformes successives se laisse facilement saisir. **Mes publications de 2010, 2019 et 2020 citées précédemment** ont eu pour ambition de retracer cette évolution, laquelle peut être résumée en ces termes : depuis le début des années 2000, les obligations des demandeurs d'emploi ont été accrues, les sanctions ont été renforcées et des

⁴⁶⁴ L. LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, PUF, coll. Partage du savoir, 2015. Un aspect central de cette recherche est de prendre en compte la notion d'individualisation, enrôlée dans les dispositifs de gestion de la relation entre conseillers et chômeurs. Comme l'auteure le relève, les politiques d'activation, qui reposent sur l'individualisation du traitement, sont marquées par cette tension entre la valorisation de l'individu, l'objectif de stimuler ses capacités de projection à travers l'accent mis sur le contrat et le projet, et l'imposition de normes de comportement.

⁴⁶⁵ L. LAVITRY, « De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation », *Travail et Emploi*, vol. 119, 2009, p. 63. Voir aussi A. BOULAYOUNE, H. JORY, « Pratiques de traitement individualisé du chômage dans les dispositifs publics », *Travail et Emploi*, n° 55, 1993.

⁴⁶⁶ A. FRETTEL, B. TOUCHELAY, M. ZUNE, « Éditorial. Contrôler les chômeurs : une histoire qui se répète (forte de ses croyances et à l'abri des réalités) », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, n°1, 2018, p. 9 ; H. CLOUET, « Les chômeurs, de gros fainéants ? », in FONDATION COPERNIC (dir.), *Manuel indocile de sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2019, p. 971.

⁴⁶⁷ Les deux logiques « d'institution dominante » et « d'institution subordonnée » sont repérables dans le comportement des conseillers à l'emploi, cf. L. LAVITRY, « De l'aide au contrôle ? », *loc. cit.* Dans les pratiques, le contrôle des chômeurs s'effectue plutôt sur un mode contractuel plutôt que coercitif. En ce sens, voir aussi J.-M. PILLON, « Réformes de l'administration et contrôle des administrés : le cas du chômage », *Informations sociales*, vol. 178, n°4, 2013, p. 116.

⁴⁶⁸ D. GELOT, C. LEVY, W. PELLETIER, « La nouvelle convention d'assurance chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Dr. soc.* 2002, p.631. Néanmoins, la formalisation des critères de l'offre raisonnable d'emploi par la loi du 1^{er} août 2008 et son inscription dans le cadre contractualisant du PPAE semblent avoir conduit à une homogénéisation des pratiques ainsi qu'à une limite des pratiques informelles qui pouvaient être plus sévères (L. LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, PUF, coll. Partage du savoir, 2015, pp. 142 et s.).

pouvoirs importants de contrôle et de police ont été donnés à Pôle emploi. Les revendications sociales tout comme le contexte économique semblent n'avoir aucune prise sur cette trajectoire.

74. D'un point de vue juridique, l'un des traits caractéristiques est la concentration progressive des compétences dans les mains de Pôle emploi. Récemment, la loi *Avenir professionnel* de septembre 2018 et le décret d'application n°2018-1335 du 28 décembre 2018 ont achevé le mouvement engagé une décennie plus tôt, en transférant à Pôle emploi les deux pouvoirs qui restaient détenus par le préfet : la suppression de l'allocation à titre de sanction et le prononcé de la pénalité financière en cas de fausses déclarations. Il est permis de voir là un aboutissement de la fusion entre l'Anpe et les Assedic au sein de Pôle emploi, ainsi que je l'explique dans *l'Actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux en janvier 2019* au cours d'un entretien dirigé par la juriste Laurène Joly. En parallèle de cette concentration des pouvoirs, les moyens du contrôle n'ont cessé de se densifier. Une mesure récente l'illustre encore : en 2021, le droit de communication dont bénéficient les organismes de sécurité sociale a été étendu aux agents de Pôle emploi chargés de la prévention des fraudes⁴⁶⁹. Enfin et surtout, la dimension punitive des contrôles s'est nettement affirmée, au moins au niveau juridique⁴⁷⁰. Cette tendance est perceptible dans les normes édictées par le service public de l'emploi⁴⁷¹. Elle se vérifie aussi dans l'outillage juridique (*cf.* la multiplication des obligations des demandeurs d'emploi et le développement des sanctions) ainsi que dans les notions qui sont mobilisées (*cf.* l'attraction de la non-déclaration et de l'erreur vers la fraude et

⁴⁶⁹ Ces agents agréés et assermentés ont désormais accès aux renseignements émanant d'entreprises comme les banques, les établissements de crédit ou les fournisseurs d'énergie, notamment aux opérations effectuées sur les comptes bancaires (art. L. 5312-13-2 C. trav., droit de communication), ainsi qu'au fichier des assurances vie (art. L. 134 D du livre des procédures fiscales, accès au fichier Ficovie). Ces modifications sont issues de la loi de finances pour 2021 (*v. Dalloz actualité*, 18 déc. 2020, obs. P. JANUEL). L'extension du droit de communication, suggérée par la Cour des comptes (*v. Dalloz actualité*, 8 sept. 2020, obs. P. JANUEL), avait plusieurs fois été repoussée en 2015 et 2016, compte tenu des atteintes à la vie privée et des mobilisations contre l'amendement.

⁴⁷⁰ L'étude de la sociologue Lynda Lavitry analyse les usages de ce pouvoir de contrôle. Dans les années 2000, les conseillers à l'emploi soulignent le renforcement de la dimension coercitive de leurs relations avec les chômeurs, essentiellement lié à la mise en place du suivi mensuel personnalisé obligatoire. Pour l'auteure, si les conseillers disposent d'un pouvoir de sanction plus fort compte tenu du durcissement des règles légales envers les chômeurs ne recherchant pas activement un emploi, l'essentiel du dispositif de sanction porte en réalité sur les absences de convocation. De plus, il est largement automatisé. L'auteure qualifie le pouvoir discrétionnaire des conseillers de « faible » concernant la recherche d'emploi (du fait de l'aval nécessaire de la hiérarchie). Ils jouissent d'un pouvoir discrétionnaire « fort » dans le circuit plus marginal du traitement positif des excuses justifiant une absence à la convocation (L. LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, ouvrage précité, pp. 142 et s.).

⁴⁷¹ Les instructions internes de Pôle emploi attestent du ciblage et du renforcement des contrôles de la recherche d'emploi ; voir, dans la presse récente, C. HAUTEFEUILLE, « Contrôles ciblés à Pôle emploi pendant le confinement », *Rapports de force*, 18 nov. 2020, <https://rapportsdeforce.fr>

la fausse déclaration). À mon sens (voir l'article publié en mai 2020 au *Droit ouvrier*⁴⁷²), tous ces éléments participent à construire juridiquement un « contrôle-sanction » dont fait état le sociologue Didier Demazière⁴⁷³.

75. Le prisme de l'individualisation des droits sociaux me conduit aujourd'hui à m'intéresser à la personnalisation des obligations et des sanctions. En effet, l'une des promesses de la contractualisation est bien d'adapter le traitement social du chômeur à sa situation professionnelle et personnelle. Cependant, l'analyse juridique produit un état des lieux beaucoup plus nuancé et complexe. On l'a vu dans les paragraphes précédents, le contrat reste encadré dans des règles hétéronomes qui définissent les devoirs des demandeurs d'emploi et qui confèrent aux organismes compétents des moyens de les faire respecter. L'articulation entre la logique contractuelle et la logique statutaire est subtile. Les règles légales et réglementaires ne posent pas de cadre unique, ce qui laisse la place à une personnalisation ; de son côté, la forme contractuelle ne garantit pas des règles négociées et adaptées à la situation du demandeur d'emploi. Une analyse encore plus fine révèle que le traitement juridique de l'obligation de recherche d'emploi et celui des obligations administratives sont bien différents l'un de l'autre. Concernant la première obligation, qui porte sur la réalisation d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi (à laquelle il faut associer l'interdiction de refuser un emploi sans motif légitime et l'incitation à l'exercice d'une activité), elle est désormais prise en charge par des dispositifs juridiques de format individuel et de type « collaboratif »⁴⁷⁴. Cependant, ce cadre n'exclut pas du tout de s'interroger à propos des espaces que le droit offre à l'expression de la volonté du demandeur d'emploi et à la prise en compte des projets de ce dernier. Quant aux autres obligations, dont la dimension est plus procédurale (inscription, actualisation de la

⁴⁷² « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier* 2020, p.284.

⁴⁷³ « Le contrôle ne signifie rien en tant que tel », précise ce spécialiste des questions de chômage. « Il y a deux façons de l'envisager, relativement incompatibles entre elles. Il y a d'abord le contrôle-sanction, qui vise à mesurer l'écart entre les pratiques des personnes en recherche d'emploi et les exigences considérées comme légitimes vis-à-vis d'elles. Quand la recherche est jugée insuffisante, quand les demandeurs d'emploi sont jugés trop difficiles, trop exigeants, trop rigides, alors ils sont sanctionnés. L'autre définition, c'est le contrôle-accompagnement. Il vise à repérer les difficultés éprouvées dans la recherche d'emploi et à aider les personnes à surmonter ces difficultés. Ce contrôle-accompagnement est vertueux : depuis les années 1960, toutes les études montrent que quand la durée du chômage augmente, il est de plus en plus difficile de rester actif dans la recherche d'emploi. Si on laisse ce processus s'approfondir sans réagir, les demandeurs d'emploi se marginalisent progressivement dans le marché du travail. Dans ce cas-là, contrôler, c'est repérer ces processus de désengagement afin de les corriger, en renforçant le conseil et la formation. Mais sans menace de sanction. » (D. ISRAËL, « Il n'y a pas de raison économique d'intensifier le contrôle des chômeurs », Entretien avec Didier Demazière, *Mediapart*, 12 juin 2018).

⁴⁷⁴ En effet, les définitions du projet professionnel et de l'offre raisonnable d'emploi sont renvoyées au PPAE.

situation d'emploi, présence aux rendez-vous, etc.⁴⁷⁵), elles restent organisées par des normes générales⁴⁷⁶. Toutefois, ces normes aménagent la prise en compte des situations personnelles, à charge pour le service public de l'emploi de les évaluer.⁴⁷⁷

76. Finalement, il est frappant de constater que deux mouvements cohabitent en droit du non-emploi. D'un côté, les sanctions reposent de plus en plus sur des instruments individuels qui définissent l'objet des obligations (c'est le cas de l'offre raisonnable d'emploi). D'un autre côté, le pouvoir d'appréciation du quantum de la sanction est retiré à l'organisme social au profit d'une grille imposée par les pouvoirs publics. Cette deuxième inflexion est d'apparition récente. La réduction du pouvoir d'appréciation de Pôle emploi a été orchestrée par la loi et le décret de 2018 cités précédemment⁴⁷⁸ (v. **l'entretien paru dans l'Actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux**)⁴⁷⁹. De prime abord, ces deux tendances semblent peu compatibles, voire contradictoires, tant il serait cohérent que la recherche de personnalisation de la relation entre les usagers et le service public de l'emploi conduise les pouvoirs publics à accorder de larges marges de manœuvre à l'organisme gestionnaire. En réalité, la contradiction n'est qu'apparente et l'idée d'individualisation des droits sociaux permet de le comprendre. En effet, la participation des usagers est aujourd'hui le moyen privilégié de parvenir à une standardisation des comportements individuels ; il est donc crucial pour la puissance publique, en tant que garante et première « bénéficiaire » de cette standardisation, de trouver des moyens juridiques adaptés pour continuer à affirmer son autorité. Parmi les techniques à sa disposition, la sanction est certainement celle qui véhicule le mieux la puissance de l'État. Le « barème » strict des sanctions qui a été instauré par le décret de 2018 donne une visibilité très forte aux obligations des demandeurs d'emploi puisque ces derniers connaissent désormais – et sans espoir de dialogue avec l'institution – le « tarif exact » du manquement. J'en conclus que le nouveau régime juridique du contrôle-sanction est non

⁴⁷⁵ Parmi ces obligations procédurales, certaines donnent lieu à sanction (non-présence aux rendez-vous), d'autres conduisent au refus ou à la perte de la qualité de demandeur d'emploi (inscription et actualisation).

⁴⁷⁶ Le sort des mesures d'accompagnement (telles que l'aide à la recherche d'une activité professionnelle, comme la participation à un atelier CV, ou la proposition d'une action de formation), est plus ambigu : en cas de refus du demandeur d'emploi, la pertinence et l'efficacité de ces mesures au regard du projet professionnel entrent-elles en ligne de compte ?

⁴⁷⁷ C'est par exemple le cas de la notion d'excuse légitime.

⁴⁷⁸ Au cours de la période antérieure, des marges de manœuvre importantes avaient été confiées à l'institution en la matière. Voir **ma publication de 2010 à Droit social**, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *loc. cit.*

⁴⁷⁹ « Décryptage du décret n°2018-1335 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », avec L. JOLY, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux*, janvier 2019 [en ligne], <https://institutdutravail.u-bordeaux.fr>

seulement un des rouages essentiels de l'activation de la protection sociale, mais qu'il exprime aussi un retour en force de l'État dans le traitement du chômage. Qu'en est-il à propos des droits des demandeurs d'emploi ?

C – Accompagnement et formation professionnelle : la lente émergence des droits des chômeurs

77. De prime abord, l'évocation d'une « lente émergence » des droits des chômeurs peut surprendre. N'est-il pas évident que les demandeurs d'emploi sont titulaires de droits, comme le rappellent les intitulés du Code du travail ?⁴⁸⁰ Pourtant, une certaine pesanteur est notable. Les droits des demandeurs d'emploi émergent lentement alors même que leurs obligations se sont considérablement renforcées. Le point de départ de mon analyse se situe dans le constat dressé dans l'étude **parue en 2010 à *Droit social***. Dans cette publication, au terme de l'étude de la situation juridique du demandeur d'emploi issue de la recodification du Code du travail et de la création de Pôle emploi intervenues en 2008, je conclus que le statut du demandeur d'emploi est principalement constitué d'obligations. Je souligne « l'inexistence des droits de demandeur d'emploi, au sens de véritables droits subjectifs dont il pourrait se prévaloir en justice, à l'exception des droits procéduraux »⁴⁸¹. Avec le recul, cette affirmation aurait mérité d'être nuancée, au moins à titre prospectif. En effet, la question de la consistance des droits des chômeurs n'était guère posée à cette époque, mais elle est apparue depuis lors. Mes travaux de recherche ultérieurs se sont orientés en ce sens. Dans les années 2010, le tournant européen de « l'activation » des politiques du chômage a pleinement produit ses effets dans le droit du non-emploi français⁴⁸² : le suivi et l'aide à la recherche d'emploi sont devenus des thèmes majeurs des politiques de l'emploi et du chômage. Portés par la notion d'accompagnement et la promotion de la formation professionnelle, ces dimensions ont acquis une amplitude nouvelle dans le traitement social du chômage⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Voir le Titre 1^{er} du Livre IV de la cinquième Partie du Code du travail, intitulé depuis 2008 : « Droits et obligations du demandeur d'emploi ».

⁴⁸¹ « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *loc. cit.*

⁴⁸² Voir le travail doctoral de Romain Pagnac : R. PAGNAC, *Droits sociaux et dynamiques d'activation des politiques sociales en Europe*, thèse de doctorat en droit, dir. Ph. Martin, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013.

⁴⁸³ Le droit à l'indemnisation n'est pas directement concerné par l'interrogation relative à la consistance des droits des chômeurs car la réglementation relative au bénéfice des allocations chômage est précise et opposable aux institutions. Néanmoins, la nature ou la qualité de l'indemnisation peut s'interpréter différemment selon les profils des allocataires (voir *infra* section 2).

78. Tout d'abord, la notion d'accompagnement a acquis une portée juridique certaine⁴⁸⁴. Les écrits du professeur Franck Petit font référence en la matière. Pour l'auteur, les nombreuses manifestations de l'accompagnement en droit positif font émerger un droit à l'accompagnement ; il propose de considérer ce droit comme la nouvelle traduction en droit positif de ce que représente le droit à l'emploi⁴⁸⁵. En matière de chômage, une ordonnance de référé rendue par le Tribunal administratif de Paris le 11 septembre 2012 a marqué les esprits. Pour la première fois, le juge administratif reconnaissait l'insuffisance de l'accompagnement de Pôle emploi et enjoignait l'institution d'assurer un véritable suivi⁴⁸⁶. Ce jugement retentissant, très médiatisé à cette époque, a certes été réformé par le Conseil d'État peu de temps après⁴⁸⁷, mais il a ouvert une brèche que l'évolution jurisprudentielle ultérieure a approfondi. J'ai commenté ces deux décisions (TA et CE) dans **le numéro de février 2013 du *Droit ouvrier***, en insistant sur deux aspects⁴⁸⁸.

Le premier est celui de la justiciabilité du droit à l'accompagnement des chômeurs par le service public de l'emploi. En effet, dans son ordonnance, le juge ouvre la possibilité au chômeur d'agir dans le cadre d'un référé-liberté à l'encontre de Pôle Emploi afin de contester l'accompagnement qui lui est proposé. Pour cela, il rattache cette action au droit à l'emploi auquel il confère la qualité de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative. Sur ce point, le Conseil d'État ne réforme pas l'ordonnance. Ces décisions sont donc majeures pour les personnes concernées, en ce qu'elles ouvrent une nouvelle voie d'action aux usagers du service public de l'emploi. Sur un plan plus théorique, la décision du Tribunal administratif est également remarquable. La présence du droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi au système juridique français pouvait être démontrée, mais sa garantie juridictionnelle était incertaine jusqu'alors (du moins aucune décision de justice ne l'avait envisagée). Le jugement du Tribunal administratif de Paris

⁴⁸⁴ *L'accompagnement, entre droit et politique*, actes du colloque du 12 octobre 2012 à l'Université d'Avignon sous la direction du Professeur Franck Petit, *RDSS* 2012, n°6 ; N. MAGGI-GERMAIN, « L'accompagnement des travailleurs », *Dr. soc.* 2018, p.999. Voir également les thèses de doctorat de Romain Pagnac (précitée) et de Charlotte Bres (C. BRES, *Le droit à l'accompagnement*, thèse de doctorat en droit, dir. F. Petit, Université d'Avignon, 2015, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01408452/document>).

⁴⁸⁵ F. PETIT, « Le droit à l'accompagnement professionnel », *Dr. Soc.* 2020, p.390. Voir aussi, *id.*, « Le droit à l'accompagnement », *Dr. soc.* 2008, p.413 ; *id.*, « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. 169, 2012, p.14 ; *id.*, « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS* 2012, p.977 ; *id.*, « Peut-on dire du droit à l'accompagnement qu'il est un droit subjectif ? », *JCP S* 2014, n° 24, p. 8.

⁴⁸⁶ TA Paris, référé, ord. 11 sept. 2012, n° 1216080/9 ; *RJS* 11/12 n° 895 ; *RDT* 2012, p.558, obs. A. FABRE ; *D.* 2012.2249, obs. B. INES ; *Procédures* 2012, n° 11 p. 26, obs. S. DEYGAS ; *Droit ouvrier* 2013, p.65, obs. L. CAMAJI.

⁴⁸⁷ CE (réf.) 4 oct. 2012, req. n°362948, *RJS* 12/12 n°979 ; *SSL* 2012, n° 1555 p. 11, obs. F. CHAMPEAUX ; *RDT* 2012, p.558, obs. A. FABRE ; *RDT* 2013, p.33, note M. GREVY ; *Droit ouvrier* 2013, p.65, obs. L. CAMAJI.

⁴⁸⁸ « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », *Droit ouvrier* 2013, p.65.

s'inscrit ainsi dans un mouvement jurisprudentiel plus vaste qui met au jour les obligations positives découlant des droits sociaux fondamentaux (voir *infra*, Partie 2, chap. 3, n°116 s.).

Le deuxième aspect a trait au contenu des obligations d'accompagnement de Pôle emploi. En effet, il est nécessaire de cerner ces dernières pour donner une consistance au droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'étude croisée des deux décisions du Tribunal administratif et du Conseil d'État est instructive car les juridictions ne retiennent pas la même analyse. De prime abord, la divergence pourrait s'expliquer par les conditions strictes du référé-liberté que le Conseil d'État entend faire respecter. Cependant, la lecture attentive de son ordonnance conduit à conclure que la Haute juridiction ne prend pas la mesure des obligations de Pôle emploi, contrairement au juge de première instance. Trois dimensions sont à prendre en considération : les modalités de l'accompagnement, l'intensité de l'accompagnement ainsi que la qualité de la prestation de Pôle emploi au regard des moyens de l'institution et de l'autonomie du demandeur d'emploi ; autant de points que l'on repère au fil des deux ordonnances mais dont les juges ne se sont pas pleinement saisis.

79. Parmi les mesures d'accompagnement, les actions de formation sont certainement celles qui suscitent le plus d'interrogations. Il y a peu d'études doctrinales d'ampleur sur ce thème⁴⁸⁹ et le contentieux est quasiment inexistant. Or, la complexité du système de la formation professionnelle des chômeurs, composé d'un enchevêtrement de financeurs et de circuits de décision, confère une grande latitude aux acteurs et tout spécialement à Pôle emploi. C'est pourquoi les quelques décisions de justice rendues en ce domaine sont particulièrement intéressantes. C'est le cas d'un jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 3 avril 2019, que j'ai commenté dans **les colonnes du Droit ouvrier d'octobre 2019**⁴⁹⁰. À ma connaissance, il s'agit de la première décision de justice enjoignant Pôle emploi d'accorder une aide au financement d'une formation à un demandeur d'emploi. Cette affaire illustre par ailleurs de manière saisissante le « parcours du combattant » des demandeurs d'emploi⁴⁹¹ pour accéder au financement d'une formation. En l'espèce, un besoin de formation complémentaire est

⁴⁸⁹ Je n'ai recensé que deux publications dans les revues juridiques : C. BEAUVOIS, « La formation des demandeurs d'emploi, enjeu de la réforme de la formation professionnelle ? », *Dr. Soc.* 2014, p.992 ; Y. PAGNERRE, « Le droit à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi », *Dr. Soc.* 2018, p.1022. Une thèse de doctorat est actuellement en préparation sous la direction de la professeure Dominique Bailleux (E. BRUNEL, *La formation professionnelle, outil de la sécurisation des parcours professionnels ?*, thèse de doctorat en droit, dir. D. Bailleux, Université Jean Moulin-Lyon 3, en cours de préparation).

⁴⁹⁰ « Financement des formations des demandeurs d'emploi : des contradictions de Pôle emploi aux ambiguïtés de l'accompagnement des chômeurs. À propos du jugement du TA de Paris du 3 avril 2019 », *Droit ouvrier* 2019, p.652.

⁴⁹¹ P. GEMELGO, A. KARVAR, B. VINCENT, A. BREGER, *Évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, RM 2013-150P, IGAS, août 2013.

identifié au fil de l'accompagnement « renforcé » dont bénéficie un demandeur d'emploi dans le cadre d'un contrat de sécurisation professionnelle. Bien que la formation ait été validée par le conseiller Pôle emploi et qu'elle ait reçu le soutien financier de l'OPCA, le complément de financement demandé par la voie de l'AIF (aide individuelle à la formation professionnelle) est refusé à deux reprises par Pôle emploi. Fait notable, l'institution modifie les motifs de son rejet entre la décision initiale et le recours gracieux. Devant le juge, Pôle emploi réalise une ultime substitution de motifs pour tenter de justifier sa position. Le Tribunal administratif se livre alors à une analyse minutieuse de ces arguments, délibérations et instructions internes de Pôle emploi à l'appui. Il considère les motifs non recevables et annule la décision puis en tire les conséquences en attribuant l'aide financière au requérant. Ce jugement, en apparence très circonstancié, me paraît particulièrement important à plusieurs égards. Tout d'abord, le juge exerce un contrôle de nature à offrir une réelle garantie juridictionnelle au droit des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle. En effet, une des difficultés de l'accès des chômeurs à la formation est qu'il repose avant tout sur une série de documents émanant du service public de l'emploi et sur un ensemble de pratiques – c'est-à-dire sur un « *droit social caché* » à la vocation normative inégale mais déterminante pour l'accès aux droits⁴⁹². Dans cette affaire, le juge prend soin de fonder sa décision sur les dispositions issues de délibérations ainsi que sur une instruction de Pôle emploi. En confirmant l'opposabilité de ces textes, il met donc en œuvre une technique essentielle à la garantie du droit des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle. De plus, sa décision confirme l'extension du contrôle du juge administratif sur les décisions de Pôle emploi. Ici, le TA de Paris dépasse l'office du juge de l'excès de pouvoir pour situer le contentieux de l'AIF dans le champ du contentieux de pleine juridiction. Enfin, tapi dans l'ombre de ce jugement, le droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi apparaît comme le véritable enjeu du litige. Cela tient à la voie de droit choisie par le requérant et au choix du juge administratif de statuer en plein contentieux : le chômeur ayant entre-temps financé la formation sur ses fonds personnels, il décide de mettre en cause la responsabilité de Pôle emploi. Ce type d'action est de nature à révéler la substance des droits des demandeurs d'emploi.

À l'examen des décisions de justice, l'autonomie des demandeurs d'emploi tient une place déterminante dans l'engagement de la responsabilité de l'organisme.

⁴⁹² G. KOUBI, C. MAGORD, « Faut-il s'intéresser au droit social caché ? », *RDT* 2016, p.386.

D – L'autonomie des demandeurs d'emploi, un élément déterminant de la responsabilité civile de Pôle emploi

80. Bien que l'action en responsabilité soit une voie de droit traditionnelle, la mise en cause de la responsabilité de Pôle emploi en matière d'accompagnement des chômeurs devant les tribunaux est d'apparition récente. Il semble que les premières décisions datent de 2015⁴⁹³. Bien que le contentieux soit rare, il apparaît néanmoins une jurisprudence. En effet, si les carences de Pôle emploi dans l'accompagnement de sa mission sont désormais susceptibles d'engager sa responsabilité, les tribunaux tiennent compte du comportement des chômeurs dans la constitution des préjudices allégués. C'est le raisonnement suivi par le Tribunal administratif de Paris dans l'affaire du refus d'AIF. Il en est de même dans la seule décision rendue à ce jour par le Conseil d'État sur le sujet, en date du 28 décembre 2018 (cet arrêt concerne d'ailleurs la même affaire citée précédemment qui a donné lieu à référé en 2012)⁴⁹⁴.

81. La démarche retenue par les juges peut sembler classique, tant on sait que la faute de la victime exonère traditionnellement l'auteur du dommage de la charge de le réparer en tout ou partie. Cependant, elle pose question au regard de l'obligation particulière qui est en cause. Par exemple, dans l'affaire relative à l'AIF, le tribunal administratif oppose à l'intéressé d'avoir choisi de financer la formation à laquelle il avait droit. En forçant à peine le trait, la personne privée d'emploi aurait dû prendre acte des refus injustifiés du service public de l'emploi et renoncer à se former. Dans l'arrêt de 2018, pour le Conseil d'État, l'absence de suivi de Pôle Emploi aurait dû inciter le chômeur à solliciter davantage son conseiller et à demander l'actualisation de son PPAE ; autrement dit, il lui appartenait d'exiger de Pôle Emploi qu'il accomplisse sa mission d'accompagnement. Mon article **d'octobre 2019 au Droit ouvrier** souligne le déplacement opéré par les juges dans ces deux décisions : la responsabilité de l'accompagnement est subrepticement reportée sur le chômeur, à la faveur d'un glissement de sens de la notion d'autonomie du demandeur d'emploi. En effet, l'autonomie dans la recherche d'emploi est généralement entendue comme l'aptitude à réaliser par soi-même des actions de prospection d'emploi et à élaborer un projet professionnel ; c'est en ce sens qu'elle peut

⁴⁹³ F. PETIT, « Les démarches contentieuses du chômeur insatisfait », in *Mélanges en l'honneur de Michel Morand*, Études de droit social réunies par D. Chenu et G. François, Wolters Kluwer, 2016, p.187.

⁴⁹⁴ CE, 28 déc. 2018, n° 411846, *Syndicat CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers-Villeneuve-Asnières*, Lebon ; *AJDA* 2019, p.10 ; *RDSS* 2019, p. 151, concl. C. TOUBOUL ; *Dr. Soc.* 2020, p.181, note M. VERICEL. Voir l'affaire citée *supra*, notes n°485 et n°486.

éventuellement légitimer une modulation de l'intensité de l'accompagnement⁴⁹⁵. Cependant, l'usage que font les juges de l'idée d'autonomie est tout autre ici puisqu'elle est intégrée dans la chaîne causale des préjudices subis par le chômeur. Elle n'est plus comprise comme une capacité de la personne mais comme un devoir du demandeur d'emploi. Prise en ce sens, elle semble bien neutraliser l'idée même d'accompagnement, jusqu'à conduire les juges à exiger du demandeur d'emploi, de manière incongrue, d'outrepasser l'inaction du service public de l'emploi ou de prendre acte des errements de ce dernier en attendant une décision de justice.

82. En conclusion, il sera intéressant de suivre les développements de la jurisprudence relative à la mission d'accompagnement de Pôle emploi. En effet, l'accent mis sur l'autonomie des demandeurs d'emploi est en phase avec l'évolution du traitement du chômage depuis les années 2000. Dans l'ensemble, le projet politique « d'activation » de la protection sociale a donné lieu à des réformes qui ont développé la responsabilité individuelle du demandeur d'emploi sous de multiples formes. Non contrôlée, cette évolution peut tout simplement vider les missions du service public de l'emploi de leur normativité. S'il est évident que la garantie juridictionnelle d'un droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi fait office de contrepoids, le droit positif reflète aussi l'ambiguïté des politiques d'accompagnement. On sait que ces dernières consistent tout autant à ajuster l'action publique à la personne qu'à renforcer les injonctions à adopter les bons comportements⁴⁹⁶. À mon sens, l'idée d'autonomie des chômeurs est au cœur de cette ambivalence. Sa pluralité de sens renforce son succès auprès des juges mais sous couvert d'une individualisation du service ou d'un partage des responsabilités, le risque d'une disparition du service public est bien réel.

Ces multiples évolutions du droit du non-emploi s'inscrivent dans un mouvement plus global de « délitement de la logique salariale de l'assurance chômage ».

⁴⁹⁵ Comp. UNEDIC, *L'autonomie vue par les demandeurs d'emploi*, 2019 ; voir aussi les conventions tripartites État-Unédic-Pôle emploi.

⁴⁹⁶ A. BOULAYOUNE, « La généralisation de l'accompagnement dans la lutte contre le chômage : entre individualisation des situations et standardisation des pratiques », *Les nouveaux cahiers du GREE*, n°6, 2009.

II - Le mouvement : le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage

83. L'ampleur de la réforme de l'assurance chômage de 2019 a été abondamment commentée dans la presse : outre le caractère massif des économies demandées au régime de l'Unédic par le pouvoir exécutif, celles-ci ont été ciblées sur les travailleurs les plus précaires. À l'invitation de la rédactrice en chef du *Droit ouvrier*, Madame Isabelle Meyrat, j'ai livré une lecture des nouvelles conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 dans **le numéro de mai 2020** de la revue (voir *infra* Section 2). Dans cette publication, j'ai aussi montré que la dernière séquence réglementaire contribuait à un mouvement rapide et radical de transformation du traitement juridique du chômage. Je propose de qualifier cet ensemble de « **délitement de la logique salariale de l'assurance chômage** »⁴⁹⁷. En effet, en deux petites années seulement (2018-2019), le régime d'assurance chômage a pris ses distances avec deux institutions essentielles du salariat : la cotisation sociale et la participation des travailleurs par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux. Les recettes du régime sont désormais en très large partie fiscalisées, ce qui porte atteinte symboliquement et concrètement à la notion de la cotisation sociale. Sur le plan institutionnel, l'État s'est imposé comme un acteur essentiel du pilotage du régime d'assurance chômage, non seulement en conduisant la réforme par voie de décrets mais surtout en introduisant un mécanisme de cadrage des discussions conventionnelles. Ces bouleversements organisationnels ont trouvé un écho au niveau individuel dans le statut des demandeurs d'emploi. Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, le contrôle des chômeurs a bel et bien changé de sens : à l'origine garant du statut protecteur des privés d'emploi, il encadre aujourd'hui la prise en charge du risque chômage dans une relation « d'obligations réciproques » (voir *supra* I -B/, n°73 et s.). La qualité des droits institués par la couverture assurantielle se trouve par là-même dégradée. Les nouvelles conditions d'indemnisation mises en place par le décret de juillet 2019, en particulier le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence, s'inscrivent dans cette lignée. Dans cette publication, j'explique que la notion de salaire ne constitue plus la pierre d'assise indéfectible du régime géré par l'Unédic. En effet, la modification du mode de calcul du SJR a pour effet d'instaurer deux régimes distincts et inégaux selon la trajectoire d'emploi. Pour les travailleurs qui alternent contrats courts et périodes de privation d'emploi, l'allocation de retour à l'emploi se voit assignée à une fonction de « complément résiduel aux revenus

⁴⁹⁷ « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier* 2020, p.284.

salariaux »⁴⁹⁸, ce qui signifie qu'elle est précipitée du côté de l'assistance. Cette mesure emblématique de la réforme a été censurée par le Conseil d'État dans un arrêt du 25 novembre 2020⁴⁹⁹ mais elle a été réintroduite, avec quelques aménagements, par un décret n°2021-346 du 30 mars 2021. En dépit de la crise sociale exceptionnelle engendrée par la pandémie et de la censure partielle du Conseil d'État des mesures adoptées en 2019, le gouvernement a donc adopté un nouveau durcissement des règles d'indemnisation. La suspension provisoire de ces nouvelles mesures par le juge des référés n'a pas eu raison de la réforme : une nouvelle fois inscrite dans la réglementation par un décret du 29 septembre 2021, elle est finalement entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2021⁵⁰⁰. Outrepassant les résistances syndicales, les critiques des experts, la consternation de la société civile et les réserves du juge administratif, le gouvernement est donc « passé en force »⁵⁰¹. La dimension temporelle de cette réforme de l'indemnisation d'assurance chômage est tout à fait exceptionnelle⁵⁰². Ce contexte me paraît important, ainsi que je le rappelle **dans mon commentaire** de la décision du juge des référés du Conseil d'État, laquelle a suspendu l'entrée en vigueur du décret du 30 mars 2021 (commentaire **paru à la revue *Droit ouvrier***, sur la sollicitation de la rédactrice en chef dans le cadre d'un dossier spécial)⁵⁰³. L'insistance à modifier les modalités de calcul de l'allocation d'assurance chômage ne peut pas s'expliquer par la simple volonté politique d'afficher une « fermeté » à l'égard des chômeurs. À mon sens, la nouvelle définition du salaire journalier de référence constitue l'aboutissement de ce délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. La référence au salaire ne subsiste plus désormais que dans la seule dénomination du dispositif. Dans sa conception, l'allocation d'assurance chômage ne représente plus un pourcentage du salaire. Les amarres avec les principes de l'assurance sociale semblent bien rompues, contrairement à ce que considère le Conseil d'État dans sa décision du 15 décembre

⁴⁹⁸ Cette analyse est inspirée des travaux du sociologue Mathieu Grégoire (voir not. « Non, M. le Premier ministre : le chômage ne paye jamais plus que le travail ! », *Le Monde*, 2 avril 2019 et les autres références citées dans ce mémoire). Une étude statistique d'envergure menée par des chercheurs et chercheuses de l'IRES confirme la dualisation de l'indemnisation d'assurance chômage (M. GREGOIRE, C. VIVÈS, J. DEYRIS, *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, IRES, rapport de recherche, 2020).

⁴⁹⁹ Censure partielle du règlement d'assurance chômage issu du décret du 26 juillet 2019, CE 25 nov. 2020, req. n°434920 et al : annulation des dispositions relatives au calcul du salaire journalier de référence en raison d'une violation du principe d'égalité. Le juge administratif annule aussi le dispositif du bonus-malus pour un motif de compétence.

⁵⁰⁰ Décret n° 2021-1251 du 29 septembre 2021 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du régime d'assurance chômage (entrée en vigueur des mesures au 1^{er} octobre 2021). Le dernier volet est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2021 par voie d'arrêté du 18 novembre 2021 (augmentation de la durée d'affiliation de quatre à six mois, application de la dégressivité de l'allocation).

⁵⁰¹ « Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État », *Droit ouvrier* 2021, p.401.

⁵⁰² L. ISIDRO, « La réforme de l'assurance chômage, en trois dimensions », *RDT* 2021, p.581.

⁵⁰³ CE, ord. réf., 22 juin 2021, n°452210 et al. ; v. mon commentaire, « Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État », *Droit ouvrier* 2021, p.401.

2021⁵⁰⁴ (voir *infra*, plus en détail, Section 2). Autrement dit, la couverture « assurance chômage » a bel et bien « changé d'objet » : le déploiement à l'extrême de la logique de la responsabilité individuelle du demandeur d'emploi a emporté un « étiolement de la nature assurantielle » du régime, dont le but est « de le faire sortir de l'optique d'un droit à indemnisation pour lequel [le chômeur] aurait cotisé »⁵⁰⁵.

84. Certes, le traitement juridique du chômage ne se réduit pas aux règles de l'assurance chômage. Cependant, le régime de l'Unédic a bien une fonction de pivot dans la prise en charge indemnitaire en France : il a une fonction essentielle dans l'ordonnement du système composé de l'allocation d'assurance, de l'aide sociale aux chômeurs et du RSA. L'esprit général des réformes étant d'articuler systématiquement l'indemnisation et les mesures d'accompagnement, jusqu'à effacer la nature assurantielle du droit à indemnisation, les mutations du régime d'assurance chômage ont nécessairement de fortes répercussions dans le droit du non-emploi et au-delà, dans le droit de la protection sociale et le droit du travail. En effet, le régime de l'Unédic est une institution majeure du salariat : il constitue à la fois une des expressions majeures de l'autonomie collective et une des réalisations emblématiques de l'assurance sociale. C'est pourquoi le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage auquel on assiste aujourd'hui fragilise ces deux modèles. Cette section a voulu montrer que le prisme de l'individualisation des droits sociaux éclairait cette dynamique. L'analyse juridique dévoile le projet politique à l'œuvre : les réformes récentes de l'assurance chômage véhiculent une conception de la citoyenneté sociale resserrée sur le travail⁵⁰⁶ tout en éloignant la couverture sociale du giron du salariat dans sa conception forgée après-guerre. L'individualisation des protections sociales semble être mise au service d'un changement d'assise du droit social, d'un déplacement du salariat (considéré comme un statut) vers le travail (entendu comme activité).

Section 2. Une analyse juridique de la contributivité des prestations sociales : étude de l'indemnisation du chômage

85. Mes champs d'études privilégiés sont le régime d'assurance-chômage et les retraites, ce qui m'amène à m'intéresser à la contributivité dans le droit de la sécurité sociale. La notion a acquis un rôle déterminant dans les couvertures d'assurance sociale depuis les années 1980.

⁵⁰⁴ CE 15 déc. 2021, n°452209, publié au recueil Lebon.

⁵⁰⁵ S. TOURNAUX, « La profonde déstabilisation du droit du chômage », *loc. cit.*

⁵⁰⁶ Il est renvoyé aux développements *supra*, Partie 1, chap. 1, n°6 et s.

À l'instar des autres pays européens dont la protection sociale est de type bismarckien, le législateur français a cherché à réduire le niveau des prestations d'assurance sociale en accroissant le lien entre cotisation et prestation⁵⁰⁷. J'ai exposé le glissement de sens qui accompagne cette évolution dans les discours politiques et les cercles académiques (voir *supra*, Partie 1, chap. 1, section 2, n°11 et s.) : le modèle de l'échange constitue aujourd'hui la grille de lecture dominante des couvertures sociale de type assurantiel, allant jusqu'à légitimer des réformes institutionnelles touchant au financement et à la gestion de la sécurité sociale.

86. Comme les autres sciences sociales, la science du droit ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'idée de contributivité dans la protection sociale. Cette problématique a constitué le cœur de mon travail doctoral. Au fil de ma recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations d'assurances sociales, il m'a semblé indispensable de préciser le statut de la solidarité et de l'assurance dans le droit de la sécurité sociale (I). D'autres questions juridiques se sont présentées par la suite. L'assurance chômage offre un excellent poste d'observation du dialogue entre la contributivité et l'égalité (II).

I – Solidarité et assurance : proposition d'ordonnement du droit de la sécurité sociale

87. Les assurances sociales ont un aspect commutatif évident. Dans ces couvertures qui reposent sur la cotisation sociale, il s'affirme une conception des rapports sociaux où l'homme n'a d'autres droits que ceux qu'il acquiert par son travail⁵⁰⁸. La relation entre les cotisations sociales et les prestations sociales se présente comme un échange ou du moins, elle repose sur une promesse, celle d'une *contrepartie*⁵⁰⁹. Cependant, cet échange ou cette promesse se concrétise-t-il sous une forme juridique ? Questionner le lien entre cotisation et prestation sous un angle juridique est très intéressant pour comprendre l'idée de « contributivité » dans la sécurité sociale. En effet, il s'avère que la nature juridique de la cotisation sociale n'est pas

⁵⁰⁷ B. PALIER, « La politique des réformes dans les États providence bismarckiens », *RFAS* 2006, n°1, p.51.

⁵⁰⁸ Selon Dupeyroux, « ces prestations sont accordées aux salariés assurés en contre-partie de leur activité professionnelle, et, d'une façon plus précise, en échange des cotisations versées par eux ou leurs employeurs : la technique utilisée, l'assurance, traduit bien l'aspect commutatif des nouvelles institutions » (J.-J. DUPEYROUX, « L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1966, p.111).

⁵⁰⁹ On a vu plus haut que l'idée de contrepartie avait été réinterprétée ces trente dernières années dans le sens de l'activation des politiques sociales. Elle renvoie aujourd'hui aux devoirs sociaux des allocataires et principalement à leurs comportements sur le marché du travail. Dans ce paragraphe, je m'attache seulement au lien entre les cotisations sociales et les prestations.

assimilable à un prix ou à une prime dont s'acquitterait l'assuré social pour des prestations de couverture de risques qui en seraient la contrepartie. L'étude doctrinale et jurisprudentielle que j'ai conduite dans **ma thèse de doctorat** le confirme⁵¹⁰. À l'origine, l'emprunt à la technique de l'assurance est avant tout guidé par la recherche d'une garantie des droits : lors de la mise en place des premières assurances sociales en France au début du 20^{ème} siècle, la cotisation sociale est défendue parce qu'elle donne aux travailleurs le moyen légal de faire valoir un droit à la prestation, par opposition à l'arbitraire de l'assistance. La cotisation sociale se comprend aussi en référence au salaire dont elle est issue. Elle a ainsi longtemps été interprétée comme un « salaire différé », ce qui tendait à voir dans la sécurité sociale une « assurance du revenu professionnel »⁵¹¹. La valeur symbolique de la cotisation était forte pour les salariés et leurs représentants ; elle soutenait les revendications de gestion du système. Depuis les années 1990, les évolutions du financement et de la gouvernance de la Sécurité sociale⁵¹² ont définitivement éloigné la cotisation sociale de ces idées⁵¹³. Elle constitue aujourd'hui un mode de financement de la sécurité sociale parmi d'autres.

88. À mon sens, l'absence de lien juridique entre la cotisation et la prestation sociale est caractéristique des institutions de sécurité sociale françaises. En effet, la construction juridique des droits individuels à prestations sociales repose sur des mécanismes collectifs. La Sécurité sociale a la nature de service public, quels que soient les organismes qui en ont la gestion⁵¹⁴. À rechercher les principes, il faut conclure que la solidarité est le maître-mot de toute institution de sécurité sociale⁵¹⁵. La différence d'approche avec celle qui caractérise l'assurance marchande est nette : il est permis de dire que contrairement à l'opération d'assurance, « l'opération de sécurité sociale » est foncièrement collective. Cette proposition constitue le socle de **ma thèse de doctorat**. L'assurance (marchande) s'appuie sur l'expression de la volonté de l'assuré et intègre les personnes par la voie de l'adhésion individuelle tandis que la sécurité

⁵¹⁰ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, ouvrage précité, pp.227 et s.

⁵¹¹ J.-J. DUPEYROUX, « Quelques réflexions sur le droit à la Sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1960, p.288.

⁵¹² Au nombre desquels : le déplafonnement des cotisations, les allègements et suppression des cotisations patronales au titre des politiques de l'emploi, la fiscalisation du financement, l'extension des pouvoirs des directeurs des caisses, le vote de la loi de financement de la sécurité sociale, etc.

⁵¹³ R. LAFORE, « Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale : incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse », *Droit ouvrier* 2016, p.816.

⁵¹⁴ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, op. cit, pp.227 et s. ; J.-P. LABORDE, « Sécurité sociale et service public », in *Espaces du service public : Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p.1081.

⁵¹⁵ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, op. cit, pp. 89 et s. ; M. BORGETTO, « La solidarité, maître mot de la protection sociale ? Entre technique et principe », *Informations sociales*, vol. 96, 2001, p. 124.

sociale procède par voie normative et par injonction pour obliger des groupes socioprofessionnels à intégrer les dispositifs. La notion d'affiliation est le pilier de cette organisation⁵¹⁶. Dans un système de sécurité sociale, les bénéficiaires sont d'emblée réunis au sein d'une même catégorie d'affiliés aux assurances sociales ; ils le sont *a priori*, du fait qu'ils sont affiliés en raison d'une obligation légale et non d'une adhésion individuelle qui reflèterait un choix. Au contraire, dans les institutions d'assurance, le collectif – si tant est que la notion soit pertinente dans ce cadre – se construit *a posteriori* : les bénéficiaires forment une collection d'individus parce qu'ils sont unis par la juxtaposition de leur contrat d'assurance conclu avec l'organisme assureur. Quoique réalisant toutes deux une mutualisation des risques, l'assurance assure une collection d'individus tandis que la sécurité sociale protège une collectivité⁵¹⁷.

89. C'est précisément cette frontière entre l'assurance et la sécurité sociale qui se brouille avec l'évolution contemporaine des assurances sociales. Les distinctions sémantiques mobilisées dans le champ de la protection sociale au soutien des réformes jouent de cette ambiguïté : droits « contributifs » et « non contributifs », « assurance » et « redistribution », « assurance » et « solidarité ». Il est vrai que l'individualisation de la protection est en quelque sorte inscrite dans l'ADN de tout régime de type bismarckien ; du moins, elle a toujours constitué leur horizon problématique. Dupeyroux était visionnaire lorsqu'il expliquait en 1966 : « dès lors que l'on s'éloigne de la garantie d'un minimum alimentaire, le problème s'individualise : chaque intéressé doit faire certains sacrifices pour obtenir en échange un droit aux revenus de remplacement. Il s'agit de moins en moins de mieux redistribuer le revenu national, mais de mieux distribuer dans le temps les revenus individuels »⁵¹⁸. Cependant, le choix d'accroître la contributivité des prestations d'assurance sociale produit aujourd'hui une forme d'individualisation particulièrement perturbatrice. Dans un contexte de flexibilité du marché du travail, ce choix met à mal la fonction primaire du système de protéger contre les risques sociaux car la protection offerte par l'assurance sociale devient étroitement dépendante d'une trajectoire professionnelle individuelle, laquelle est marquée par l'incertitude et l'instabilité. Il est certain que l'instrumentalisation du vocabulaire assurantiel contribue à masquer cette évolution pourtant bien réelle du système de sécurité sociale. C'est pourquoi il

⁵¹⁶ J.-P. LABORDE, « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in A. SUPLOT (dir.), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p.109. Le terme se retrouve d'ailleurs aussi bien sous la plume du législateur et des juristes que des sociologues.

⁵¹⁷ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit., pp.89 et s.*

⁵¹⁸ J.-J. DUPEYROUX, « L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale », *loc. cit.*

me paraît essentiel d'établir fermement le statut des notions d'assurance et de solidarité. Dans ma thèse de doctorat, je propose de considérer que la solidarité a valeur de principe en droit de la sécurité sociale. J'assigne à l'assurance le statut de technique⁵¹⁹. Quant à l'assurance sociale, elle paraît bien constituer un modèle⁵²⁰. Ce mémoire me donne l'opportunité de livrer une proposition complémentaire : le resserrement du lien entre contribution et prestation tendrait à ériger l'assurance en valeur du système et par là-même à conférer un autre sens à la solidarité dans la sécurité sociale.

Les notions juridiques offrent des points de vue intéressants pour explorer ces transformations contemporaines du système français de sécurité sociale. Tel est le cas du principe d'égalité.

II – La contributivité et l'égalité

90. Ma thèse de doctorat consacre une place importante au principe d'égalité en droit de la sécurité sociale. J'avais fait l'hypothèse que ce principe constituait une règle juridique gouvernant l'opération d'attribution de la prestation sociale, c'est-à-dire qu'elle intervenait dans le passage du collectif à l'individuel (ou de la norme au droit subjectif). L'étude de la jurisprudence a confirmé cette intuition. Dans les années 1990, le principe d'égalité est devenu une règle incontournable dans la régulation de l'attribution des prestations sociales aux individus, que ce soit devant les juridictions nationales ou les instances juridictionnelles européennes et internationales. J'en ai montré l'influence et les déclinaisons, notamment dans ses aspects d'égalité entre les hommes et les femmes. L'analyse de la jurisprudence met en lumière les différentes interprétations et les potentialités du principe dans ce champ du droit. Si les réponses ne sont pas univoques, c'est sans doute parce que la règle juridique d'égalité pointe des *problèmes de sécurité sociale* plus qu'elle ne les résout. Par exemple, elle questionne les disparités territoriales de protection sociale et la fragmentation en différents régimes professionnels, ce qui amène les enjeux d'uniformité et d'universalité de la sécurité sociale sur

⁵¹⁹ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit.*, pp.89 et s. J'introduis dans ces lignes la notion d'assurance sociale que je n'avais pas envisagée dans la thèse. Cette grille de lecture est certainement mobilisable dans d'autres sciences sociales.

⁵²⁰ Il est renvoyé aux écrits de Sylvie Morel précités.

la scène juridique⁵²¹. Elle oblige aussi à mettre à jour les conventions de genre qui sous-tendent les systèmes (v. *infra*, plus en détail, Partie 2, chap. 3, n°116 s.).

91. La contributivité fait en apparence bon ménage avec l'idée d'égalité : n'est-il pas juste de moduler l'allocation en fonction de ce que l'assuré social apporte au pot commun ? Cette proposition est souvent mobilisée comme argument politique. Le renforcement de la contributivité des prestations d'assurance sociale est ainsi fréquemment défendu au nom d'une plus grande justice entre les assurés sociaux. Le thème était central dans le projet de réforme des retraites du gouvernement français en 2019⁵²². De la même façon, les débats entourant les réformes de l'assurance chômage en 2019 et en 2021 ont montré combien cette rhétorique était puissante. Dans le même temps, d'autres voix s'élèvent pour dénoncer les inégalités générées ou entretenues par ces réformes : inégalités vis-à-vis des ménages les plus fragiles, entre travailleurs en emploi continu et discontinu, entre hommes et femmes, entre générations, *etc.* Ces disputes révèlent à quel point le thème de l'égalité est devenu central dans le choix des modalités de protection sociale. Le tournant semble dater (encore une fois) des années 1990, où un diagnostic sévère du « modèle social français » est dressé par des personnalités académiques et est étayé par des rapports et des analyses. Les traits anti-redistributifs du système français de protection sociale sont soulignés⁵²³. Il est avéré qu'il opère une redistribution des pauvres vers les riches ; qu'il protège davantage les « *insiders* » que les « *outsiders* » situés aux marges du marché du travail ; que les jeunes qui ont la chance d'avoir un emploi subventionnent en général ceux qui sont plus âgés. Il est important de rappeler ce contexte car le dialogue entre la contributivité des prestations d'assurance sociale et la règle d'égalité ne se déroule pas *in abstracto*. Il évolue avec les systèmes, qui plus est dans un domaine qui concentre plusieurs pensées de l'égalité. Dans la protection sociale, des conceptions aussi variées qu'opposées déclinent les idées de justice commutative et de justice distributive (en simplifiant, « à chacun

⁵²¹ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit., pp.172 et s.* Parmi de nombreuses références doctrinales, voir R. MARIÉ, *Contribution à l'étude des processus d'harmonisation en matière de protection sociale*, HDR, oct. 2019.

⁵²² Quiconque a suivi les débats se rappelle du fameux exemple du conducteur de bus parisien, injustement et sans raison mieux loti que son homologue bordelais, d'après le haut-commissaire aux retraites Jean-Paul Delevoye. Plus largement, F. GUIOMARD, « Les principes d'universalité et d'égalité dans la réforme du système de retraite », *Dr. Soc.* 2021, p.294.

⁵²³ Dans les revues juridiques, v. J. BORDELOUP, « Les idéaux de la Révolution et la Sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée », *Dr. Soc.* 1990, p.347 ; J.-J. DUPEYROUX, « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. Soc.* 1995, p.713. Pour un point de vue académique étranger, v. T. B. SMITH, *La France injuste. 1975-2006 : pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus*, éd. Autrement, 2006 (on renvoie à l'entretien avec l'auteur réalisé et traduit par B. VALAT, « Protéger et/ou réduire les inégalités : l'avenir du système de Sécurité sociale français », *Informations sociales*, vol. 189, n°3, 2015, p.100).

selon son travail » ou « à chacun selon ses besoins »)⁵²⁴. C'est pourquoi on peut se demander si les conditions posées par les normes qui se rapportent à la contributivité des prestations d'assurance sociale sont susceptibles de porter atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination.

92. J'ai approfondi cette question dans **mon article publié au *Droit ouvrier*** concernant les nouvelles conditions d'indemnisation des chômeurs mises en place en 2019⁵²⁵. En matière d'indemnisation du chômage, une logique de contributivité stricte – recevoir en fonction de ce que l'on verse – a commencé à se déployer depuis 1982. Comme l'explique le sociologue Jean-Pascal Higélé, « l'instauration de filières d'indemnisations a peu à peu imposé l'idée que la durée d'indemnisation devait être corrélée à la durée de cotisation, jusqu'à ériger en principe de justice en 2009 la règle "un jour cotisé = un jour indemnisé" (avec un plancher et un plafond de jours) »⁵²⁶. Le principe contributif était jusque-là appliqué à la durée d'indemnisation. En 2019, il est étendu au montant de l'allocation par voie réglementaire. Le calcul du salaire journalier de référence (SJR) est modifié afin d'atteindre cet objectif. La modification est d'envergure car c'est en réalité la référence au salaire qui est abandonnée. Ainsi que de nombreux observateurs l'ont relevé, la nouvelle formule instaure une inégalité de traitement manifeste entre les travailleurs en emploi continu et en emploi discontinu, au détriment de ces derniers⁵²⁷. J'en fais aussi la démonstration dans ma publication. Fait notable, ces disparités ne sont pas de simples effets dommageables de la réglementation. Elles sont le résultat recherché par les pouvoirs publics à travers la nouvelle définition : le nouveau SJR vise à traiter différemment les salariés en emploi continu et en emploi discontinu, à salaire égal et à durée d'emploi égale. Paradoxalement, l'exécutif soutient la mesure à l'origine de cette différence de traitement au nom de l'égalité entre les assurés sociaux. Selon le Ministère du travail, le

⁵²⁴ Au fond, la norme juridique d'égalité « n'est rien d'autre que le nom donné par nos sociétés démocratiques et industrielles, transformées par les effets sociaux de grande ampleur occasionnés par le développement des rapports salariaux, à la question de la justice et des normes qui doivent fonder une société « juste » », R. LAFORE, « Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale : incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse », *Droit ouvrier* 2016, p.816.

⁵²⁵ « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier* 2020, p.284.

⁵²⁶J.-P. HIGÉLÉ, « Assurance-chômage: le gouvernement en guerre contre la solidarité interprofessionnelle », *Salariat*, 2021, www.revue-salariat.fr. Parmi de nombreuses références, v. C. DANIEL, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IRE*, n°29, 1999 ; C. TUCHSZIRER, « Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique internationale de l'IRE*, n°115, 2008, p.100.

⁵²⁷ M. GREGOIRE, « Réforme de l'assurance chômage : vers la fin de la couverture assurancielle de la privation d'emploi », *RDT* 2021, p.364 ; J.-P. HIGÉLÉ, « Assurance-chômage: le gouvernement en guerre contre la solidarité interprofessionnelle », *Salariat*, 2021, <https://www.revue-salariat.fr>

nouveau calcul du SJR aurait précisément pour finalité de combattre un « effet pervers » des règles du régime d'assurance chômage qui favoriseraient des comportements d'« installation dans la permittance »⁵²⁸ ; lutter contre cette forme « d'optimisation »⁵²⁹ des chômeurs (sic) commanderait de modifier les règles afin de rendre le système « plus incitatif à la reprise d'emploi stable »⁵³⁰. Il est intéressant de relever que la contributivité change de statut dans le discours politique. Alors que les spécialistes la considèrent généralement comme une logique ou une technique de protection sociale, elle devient une valeur du régime d'assurance chômage sous la plume gouvernementale ; elle véhiculerait « l'équité de traitement entre les allocataires », au sens de la maxime « à travail égal, allocation égale »⁵³¹. **Mon article au Droit ouvrier** s'attache à expliquer que cette approche de l'égalité de traitement dans l'assurance chômage se pare des atours de la simplicité, alors qu'elle dévoie la fonction de cette couverture sociale. En effet, la « nature » assurantielle de cette allocation n'impose pas de la corrélérer strictement à l'activité professionnelle antérieure. L'histoire du régime de l'Unédic montre que la tendance est récente⁵³². Surtout, à mon sens, le gouvernement fait une application critiquable de ce principe dans le décret de 2019 : l'allocation varie désormais en fonction du rythme de travail et non pas en fonction de la seule durée de l'activité professionnelle passée. Les situations étant indubitablement comparables au regard de l'objet de la loi et aucun intérêt général ne semblant pouvoir justifier la différence de traitement, je conclus à la violation du principe d'égalité. Afin de bien la comprendre, il faut préciser que cette conclusion n'est que l'expression juridique du problème de sécurité sociale en cause. En effet, l'inégalité de traitement créée entre les salariés en emploi continu et discontinu atteint la nature de l'allocation

⁵²⁸ Réponse du Ministère du travail, « Justice sociale de l'indemnité chômage », Question au gouvernement, 15^e législature, JO Sénat du 19 sept. 2019, p.4826

⁵²⁹ La formule est de Pierre Gattaz, alors président du Medef (E. GIRARD, « Pour Pierre Gattaz, les chômeurs font de "l'optimisation" tandis que l'ISF est un "poison" », *Marianne*, 17 oct. 2017).

⁵³⁰ Réponse du Ministère du travail précitée. Cette interprétation a été dénoncée par des économistes et des spécialistes des questions de chômage : voir les explications détaillées d'A. EYDOUX, « Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi », *Note des économistes atterrés*, 2019 ; M. GREGOIRE, « Réforme de l'assurance chômage... », *loc. cit.* ; H. STERDYNIK, « Défendre et développer l'assurance chômage », *Note des économistes atterrés*, janvier 2021.

⁵³¹ Réponse du Ministère du travail précitée.

⁵³² Sur ce point, S. MOREL, « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *Revue de l'IRE*, n°30, 1999, p.1. Il faut aller plus loin dans la compréhension de la réforme. Le sociologue Mathieu Grégoire a parfaitement expliqué le vrai mécanisme mis en place à travers la nouvelle définition du SJR : en réalité, il ne s'agit pas d'accroître la contributivité mais de soumettre l'allocation chômage à un système d'*experience rating*, technique qui provient du champ de l'assurance marchande. « Ce terme désigne, aux Etats-Unis, la pratique qui consiste, pour une assurance, à fixer les conditions d'assurance (le montant de la prime d'assurance ou le niveau de couverture) sur une base individuelle en se fondant sur l'occurrence du risque ouvert dans une période passée ». En faisant ce choix, le pouvoir réglementaire marginalise le système français sur la scène internationale : aucun autre pays ne retient ce choix en matière d'allocation chômage, pas même les États-Unis (M. GREGOIRE, « Réforme de l'assurance chômage : les droits des salariés au risque de l'*experience rating* », *Droit ouvrier* 2021, p.418).

servie par le régime : si l'ARE demeure un salaire continué pour les travailleurs en emploi permanent, elle devient une garantie minimale de ressources pour les travailleurs en emploi discontinu⁵³³. Le juge administratif n'avait pas rendu sa décision à la date de publication de mon article. J'avais alors avancé qu'une validation par le juge administratif de l'inégalité de traitement entre les salariés en emploi permanent et les salariés en emploi fractionné serait un séisme puisqu'elle reviendrait à acter un changement de fonction de la couverture d'assurance chômage. Le Conseil d'État a retenu la même interprétation : dans une décision du 25 novembre 2020, il censure la nouvelle définition du SJR au motif d'une atteinte au principe d'égalité⁵³⁴. Cependant, les décisions ultérieures ont montré les limites de ce contrôle. À la suite de la réintroduction des mesures sous une forme aménagée par un décret du 30 mars 2021, le juge des référés a ordonné une suspension sur un autre fondement⁵³⁵. Postérieurement, la dernière décision au fond intervenue le 15 décembre 2021 a balayé les arguments. En définitive, pour le Conseil d'État, les différences de traitement entre allocataires ne sont pas manifestement disproportionnées. La juridiction semble convaincue par le discours gouvernemental du « capital de droits »⁵³⁶ alors que cette présentation est en franche contradiction avec la nature d'une allocation journalière de sécurité sociale.

93. En conclusion, les principes d'égalité et de non-discrimination offrent des ressources argumentatives pour discuter des formes de la contributivité des prestations sociales⁵³⁷ mais ils sont aussi l'objet de débats et d'interprétations judiciaires. Il convient de poursuivre l'exploration de la thématique de la contrepartie dans le droit du non-emploi en faisant état des dispositifs à dimension incitative ou optionnelle.

⁵³³ J.-P. HIGELÉ, « Assurance-chômage: le gouvernement en guerre contre la solidarité interprofessionnelle », *loc. cit.*

⁵³⁴ CE, 25 nov. 2020, n° 434920, 434921, 434931, 434943, 434944 et 434960, *JCP S* 2020, act. 510 ; *SSL* 2020, n°1931 ; *SSL* 2020, n°1934, note B. Desaint et C. Leite Da Silva ; *AJDA* 2020.2346, note M.-C. de Montecler. Le Conseil d'État juge que le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence constitue une atteinte au principe d'égalité. La modulation des contributions patronales d'assurance chômage (dit dispositif du « bonus-malus ») est aussi annulée, pour un motif de forme lié à une subdélégation illégale : le Conseil d'État sanctionne ici « la précipitation du Gouvernement » (B. Desaint, C. Leite Da Silva, *préc.*).

⁵³⁵ Voir mon commentaire de la décision CE, ord. réf., 22 juin 2021, n°452210 et *al.* ([Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État, *Droit ouvrier* 2021, p.401.](#)

⁵³⁶ CE 15 déc. 2021, n°452209, publié au recueil Lebon : « elles demeurent limitées dans leur ampleur et le capital de droits constitué est comparable dans les deux situations ».

⁵³⁷ D'autres principes juridiques sont tout aussi utiles. On pense par exemple au droit constitutionnel à des moyens convenables d'existence ou au droit fondamental à la sécurité sociale (v. *infra*, Partie 2, Chap. 3, n°116 s.).

Section 3. Dispositifs incitatifs et optionnels dans le droit du non-emploi

94. Il a été déjà rappelé à de nombreuses reprises dans ce mémoire qu'à la fin des années 1990, une tendance s'amorce parmi les États-membres de l'Union européenne : les politiques de l'emploi nationales se focalisent de plus en plus vers des actions d'incitation à l'activité⁵³⁸. Ces mesures sont montées en intensité. Le dispositif de l'activité réduite du régime de l'Unédic, qui permet de cumuler revenu de l'indemnisation et du travail, ne va cesser d'être révisé dans le but d'inciter les chômeurs à retourner à l'emploi dit « normal »⁵³⁹. La mise en place des « droits rechargeables » à l'assurance chômage en 2014-2015 poursuit explicitement l'objectif d'orienter les comportements des chômeurs indemnisés dans le sens d'une reprise temporaire d'emploi⁵⁴⁰. Le levier de la dégressivité de l'allocation d'assurance chômage est aussi actionné de manière épisodique⁵⁴¹. Surtout, les mesures incitatives qui étaient jusque-là exclusivement conçues en direction des chômeurs vont être étendues aux inactifs. « Ce changement d'objectif des politiques de l'emploi n'est pas neutre », souligne l'économiste Hélène Zajdela. En regroupant le chômage et l'inactivité au sein du « non-emploi », ces deux catégories relèvent désormais d'une même logique. Leur traitement repose sur une analyse en termes de chômage volontaire axée sur les comportements d'offre de travail⁵⁴² : les politiques sociales jugées trop généreuses produiraient des effets de désincitation au travail en annulant les gains financiers à la reprise d'emploi. La réorganisation des minima sociaux autour du revenu de solidarité active en 2008-2009 s'inscrit exactement dans cette logique théorisée en économie comme un phénomène de « trappe à chômage » ou de « trappe à inactivité »⁵⁴³. La version originale du

⁵³⁸ C. ERHEL, *Les politiques de l'emploi*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3^e éd., 2020, pp. 61 et s.

⁵³⁹ Analysant les règles qui organisent le cumul entre revenu d'activité et allocation entre 1983 et 2014, la sociologue Claire Vivès a montré que l'activité réduite repose sur un double mécanisme d'incitation. Au fil des aménagements du dispositif, l'incitation à reprendre une activité partielle pour les chômeurs indemnisés est devenue de plus en plus forte. Quant à l'incitation à sortir vers l'emploi « normal », elle a eu tendance à s'affaiblir. L'auteure conclut qu'« à l'opposé de la prise en charge mutualisée du risque social qui assurait un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, l'activité réduite est une incitation financière pour que l'allocataire accepte une dégradation de sa situation d'emploi ». (C. VIVÈS, « Justifications et règles d'indemnisation de « l'activité réduite » : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, n°1, 2018, pp. 61-81).

⁵⁴⁰ C. VIVÈS, « Reprise, réadmission, droits rechargeables: quels mécanismes d'incitations à la reprise d'emploi pour les chômeurs indemnisés ? », 8 avril 2015, consultable en ligne sur le site de l'Institut européen du salariat, <http://ies-salariat.org/index.php/2015/04/08/quels-mecanismes-dincitations-a-la-reprise-demploi-pour-les-chomeurs-indemnisés/>

⁵⁴¹ En dernier lieu, il resurgit par le décret n°2021-1251 du 29 septembre 2021 et l'arrêté du 18 novembre 2021 (entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2021 de la dégressivité de l'allocation).

⁵⁴² H. ZAJDELA, « Comment et pour quoi activer les inactifs ? », *Travail et emploi*, vol. 118, 2009, p.69. *Id.*, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », avec A.-T. DANG, Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n° 83, 2007, publié aussi aux *Recherches économiques de Louvain*, vol. 75, n°3, 2009.

⁵⁴³ Pour Monsieur Mehdi Arrignon, c'est le *Labor Economics* de M. Pierre Cahuc et M. André Zylberberg qui a servi de base théorique à la réforme du RSA (v. M. ARRIGNON, « Quand les politiques sociales changent : un bilan

texte inscrit la dimension incitative du RSA dans la loi elle-même⁵⁴⁴. Par un mouvement retour, ces théories économiques néo-libérales ont ensuite gagné le cœur du système, c'est-à-dire le régime de l'assurance chômage. L'argumentaire (éculé) selon lequel le fait de réduire l'indemnisation des chômeurs produit une incitation à choisir un emploi stable a servi de soutien théorique à la réforme du mode de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi en 2019 et en 2021.

95. Plusieurs opportunités m'ont amenée à m'intéresser à l'introduction des incitations dans le droit du non-emploi. La première occasion s'est présentée au cours du deuxième semestre de l'année 2014, à l'invitation de Marianne Keller Lyon-Caen. Elle m'a proposé de l'assister dans la coordination d'un **numéro spécial du *Droit ouvrier*** consacré au volet « protection sociale » des grandes réformes du droit social intervenues en 2013. Lors de la préparation du numéro, nous avons fait le constat d'une certaine convergence des mesures adoptées. Ces « nouveaux droits individuels des travailleurs » dans les domaines du chômage, de la formation professionnelle et de la couverture complémentaire santé étaient décrits par les interlocuteurs sociaux et les pouvoirs publics comme des contreparties aux nouvelles règles assouplissant le droit de la mobilité des salariés et de la rupture du contrat de travail : à une flexibilité du travail exigée par les impératifs économiques de l'entreprise, devait répondre une « sécurisation des parcours professionnels » des salariés. En dépit de leur caractère modeste, ces mesures avaient la particularité de constituer des premières réponses du système de protection sociale français aux transformations du travail (voir *supra*, Partie 1, chap. 2, section 4, n°41 et s.). J'ai animé une discussion préparatoire au numéro spécial qui a réuni des syndicalistes, des avocats et des universitaires ainsi que le professeur Alain Supiot en sa qualité de « grand témoin »⁵⁴⁵. L'ambition était de s'interroger ensemble sur le sens des nouveaux dispositifs et les déplacements qu'ils opéraient au sein du système de protection sociale français.

des stratégies d'« activation » et de leurs effets ambivalents sur la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas (1997-2013) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 6, n°1, 2013, p. 37). Il faut préciser qu'avant même la réforme du RSA, la pertinence empirique de ces analyses économiques en termes de trappe à chômage avait déjà été évaluée par des chercheurs à partir des trajectoires des allocataires du Rmi. Les auteurs concluaient que la trappe à chômage fonctionnait peu dans le cas des allocataires du Rmi. Le danger, pour ces allocataires, était moins la trappe à chômage que la trappe à pauvreté (D. GUILLEMOT, P. PETOUR, H. ZAJDELA, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, vol. 53, n°6, 2002, pp. 1235-1252).

⁵⁴⁴ Selon l'article L.262-1 CASF (version en vigueur du 1^{er} juin 2009 au 1^{er} janvier 2016) : « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés. ».

⁵⁴⁵ Le dossier spécial publié au *Droit ouvrier* s'ouvre par un entretien avec le professeur Supiot (M. KELLER LYON-CAEN, « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *Droit ouvrier* 2015, p.559).

À qui ces « nouveaux droits » s'adressaient-ils réellement ? Si les textes et les exposés des motifs visaient la facilitation des transitions professionnelles, quelles étaient les situations véritablement prises en compte ? Repérait-on des limites et des contradictions ? Ces échanges ont été reproduits dans le dossier⁵⁴⁶ et ils ont nourri la **contribution** que j'ai rédigée en collaboration avec Maîtres Florent Hennequin et Émilie Videcoq **à propos des droits rechargeables à l'assurance chômage**⁵⁴⁷. Quelques mois plus tard, en réponse à un appel à communications pour le XXème congrès de l' AISLF (Association internationale des sociologues de langue française), j'ai proposé d'analyser le dispositif des droits rechargeables sous l'angle particulier de la renonciation du bénéficiaire à une protection sociale. Cette communication a été retenue dans le cadre de **la session thématique « Ambivalences de l'État social » placée sous la présidence du chercheur Philippe Warin à Montréal en juillet 2016**⁵⁴⁸. Dans ces deux travaux, je m'attache à décrire précisément l'objet de l'incitation ainsi que ses modalités juridiques. Les dispositions conventionnelles et les communiqués de presse ne laissent planer aucun doute sur le caractère instrumental des droits rechargeables. La finalité explicite est bien d'augmenter les incitations des chômeurs indemnisés à reprendre un emploi. Cependant, l'étude des règles permet d'affiner le diagnostic⁵⁴⁹. La comparaison avec le dispositif préexistant auquel il se substitue (la « réadmission ») est éclairante. En effet, par certains aspects, le nouveau mécanisme est plus favorable que l'ancien. Cependant, cela ne concerne pas tous les chômeurs ; seules les personnes qui reprennent un emploi moins bien rémunéré ou d'une durée inférieure à la période d'activité précédente voient leurs droits améliorés. Cela signifie que l'incitation est en fait dirigée vers la reprise d'une activité de courte durée ou mal rémunérée. Ainsi, les travailleurs qui se trouvent dans cette situation sont les véritables cibles du dispositif. Pour les autres travailleurs, dont la reprise temporaire d'emploi s'accompagne d'un meilleur salaire horaire et/ou d'un temps de travail hebdomadaire plus élevé qu'auparavant, l'effet négatif est important. Ils subissent des pertes de droits parfois fortes, qui découlent de la reprise systématique du premier droit ouvert jusqu'à épuisement avant l'intervention du « rechargement » des droits. Ces pertes de droits étaient connues et avaient même été chiffrées par l'Unédic mais il a fallu le relais dans la presse de situations dramatiques vécues par certains allocataires pour inciter les interlocuteurs sociaux à aménager le dispositif.

⁵⁴⁶ M. KELLER LYON-CAEN (dir.), *op. cit.*

⁵⁴⁷ « De nouveaux droits pour les chômeurs ? », avec F. HENNEQUIN, E. VIDECOQ, *Droit ouvrier 2015*, p.570.

⁵⁴⁸ « Entre amélioration et renonciation à la protection sociale : « les droits rechargeables » à l'assurance chômage en France », XXème congrès international de l' AISLF, *Sociétés en mouvement, sociologie en changement, Session « Ambivalences de l'Etat social »*, Montréal (Canada), 4-8 juillet 2016.

⁵⁴⁹ Article 3 de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage.

Un avenant a donc introduit un « droit d'option » pour l'allocataire⁵⁵⁰. Par défaut, l'allocataire bénéficie du dispositif des droits rechargeables ; celui-ci implique d'épuiser le reliquat de droits au préalable. Le droit d'option lui donne la possibilité de choisir de percevoir immédiatement l'allocation calculée sur la base de la nouvelle période travaillée ; toutefois, cela entraîne une renonciation au reliquat des droits antérieurs.

96. L'article publié dans les colonnes du *Droit ouvrier* interroge la physionomie des droits sociaux qui se dégage de ces dispositifs. Les droits rechargeables ont été présentés par les partenaires sociaux comme une nouvelle façon « d'acquérir » des droits à l'assurance-chômage (« plus une personne travaille, plus elle accumule de droits à l'assurance chômage »). En réalité, la formule ne correspond pas au dispositif instauré. Il importe aussi de remarquer les représentations qui sont véhiculées : le chômeur est vu comme un gestionnaire de capital à qui il appartient de maîtriser son stock de droits à indemnisation sur le modèle du compte personnel de formation. Dans cette publication, mes co-auteurs et moi mettons en perspective la trajectoire prise par l'assurance chômage avec le concept de droit de tirage social proposé dans le rapport *Au-delà de l'emploi* dirigé par le professeur Supiot⁵⁵¹ (voir *supra*, Partie 1, chap. 2, section 4, n°41 et s.). Les réformateurs avaient en effet emprunté un certain nombre de concepts à ce rapport – quitte à les malmenés⁵⁵². La comparaison permet de mesurer l'écart : il apparaît que les droits rechargeables développent une logique de mise au travail qui est en contradiction avec le fondement libéral (dans un sens politique et non économique) du concept de droit de tirage social. **Dans la communication au XXème congrès de l'AISLF**, je souligne le fait que le dispositif des droits rechargeables exige de certains chômeurs de renoncer expressément à une protection sociale. On l'a vu ci-dessus, un ordre de service des deux indemnisations est imposé. Le reliquat des droits antérieurs à la reprise d'emploi est versé jusqu'à épuisement avant la nouvelle indemnisation. Pour bénéficier immédiatement de cette dernière, le chômeur doit exercer une « option » en ce sens et renoncer au reliquat des droits antérieurs. La terminologie est équivoque car le terme « droit » suggère que l'allocataire possède une faculté ou qu'il peut en tirer un bénéfice. Or l'opération juridique est tout autre : il s'agit bien pour l'allocataire de renoncer à un droit à prestation sociale. Ce type de mécanisme est inédit en droit de la protection sociale et il introduit un déplacement. En effet, l'assuré social est sommé d'évaluer son risque

⁵⁵⁰ Avenant n°1 du 25 mars 2015 portant modification du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014.

⁵⁵¹ A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.

⁵⁵² M. KELLER LYON-CAEN, « Introduction », in M. KELLER LYON-CAEN (dir.), *op. cit.*, p.557.

individuel et de choisir son degré de protection au sein du système d'assurance chômage. On voit apparaître une configuration à rebours « d'une approche de la protection sociale qui protégerait contre un risque dont la survenue ne peut être imputée à l'individu »⁵⁵³.

97. Rétrospectivement, le droit d'option introduit en 2015 porte en lui la philosophie qui sera déployée par la suite. L'avantage principal que procurait les droits rechargeables dans la convention d'assurance chômage de 2014 a été supprimé par le nouveau règlement d'assurance chômage issu du décret du 26 juillet 2019⁵⁵⁴. Cependant, la dimension incitative des prestations sociales est devenue un trait majeur de la protection sociale – elle est pourtant très peu étudiée par les spécialistes. La tendance semble de plus en plus prononcée⁵⁵⁵. Des sociologues soulignent que le fonctionnement de la couverture d'assurance-chômage se transforme lorsque les dispositifs sont pensés comme des mécanismes d'incitation. Le modèle de l'épargne individuelle, qui tend à s'imposer dans ce secteur de la protection sociale, enjoint à l'allocataire de se placer dans une situation d'optimiser sa consommation⁵⁵⁶. Dans le droit, l'illustration la plus éclatante est celle de la modification du salaire journalier de référence dans l'assurance chômage introduite par la réforme qui est finalement entrée en vigueur le 1er octobre 2021, en application du décret du 29 septembre 2021 précité⁵⁵⁷. Ainsi que je l'explique dans **mon commentaire précité de la décision du juge des référés du 22 juin 2021**⁵⁵⁸, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est désormais conçue comme une pure prestation sociale

⁵⁵³ Cette conclusion est convergente avec l'analyse de Claire Vivès à propos du dispositif de l'activité réduite (C. VIVÈS, « Justifications et règles d'indemnisation de « l'activité réduite » : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *loc. cit.*).

⁵⁵⁴ « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier 2020*, p.284.

⁵⁵⁵ Parmi les propositions d'experts, voir par ex. celle d'un « *revenu de base incitatif pour les actifs* », O. BARGAIN, S. CARCILLO, E. LEHMANN, Y. L'HORTY, « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°41, 2017. Pour un point de vue critique, voir l'analyse de l'économiste Michaël Zemmour concernant l'assurance chômage : analysant la décision de l'Etat de faire supporter la dette « Covid » du chômage partiel à l'Unédic en 2020, l'auteur souligne que « l'objectif est bien d'amoindrir le modèle qui [...] porte [l'Unédic]. Un modèle qui reconnaît la responsabilité sociale et collective à construire face aux risques provoqués par la perte d'emploi pour lui substituer une conception plus individuelle de la protection fondée sur le secours, l'incitation et la sanction. On passe ainsi d'un droit au maintien du salaire à une aide incitative à la recherche d'emploi. Une fois encore, cela n'est pas inéluctable. » (M. ZEMMOUR, « Unédic, si dette il y a », *Entretien, Options*, 17 fév. 2021, [en ligne], <https://journaloptions.fr/2021/02/17/unedic-si-dette-il-y-a/>)

⁵⁵⁶ J.-P. HIGELÉ, « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Note de l'IES*, n° 4, mai 2009. Les modalités reposent sur une représentation sous-jacente de la décision de travailler ou pas comme une réponse à une incitation (sur le dispositif de l'activité réduite, voir l'analyse de C. VIVÈS, « Justifications et règles d'indemnisation de « l'activité réduite » : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *loc. cit.*).

⁵⁵⁷ Cette approche s'étend aux « comportements » des entreprises : « s'agissant du bonus-malus contributions patronales d'assurance chômage, le décret du 30 mars 2021 établit une incitation comportementale dès le 1^{er} juillet 2021 tout en tenant compte du caractère atypique de l'année 2020 et du début de 2021 », selon le Ministère du travail (<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/nouvelles-regles-d-assurance-chomage/>).

⁵⁵⁸ CE, ord. réf., 22 juin 2021, n°452210 et al. ; Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État, *Droit ouvrier 2021*, p.401.

incitative. Seuls comptent ses « paramètres », savamment dosés afin de produire un changement de comportement chez les destinataires (la ministre du travail insiste sur cet aspect : « la philosophie de la réforme est de modifier le comportement des demandeurs d'emploi et des entreprises recourant trop souvent aux contrats courts »⁵⁵⁹). On peut noter que la juridiction administrative s'est montrée circonspecte à cet égard⁵⁶⁰, peut-être guidée en cela par de nombreux chercheurs qui rappellent que « le chômeur optimisateur décrit par le gouvernement n'existe pas »⁵⁶¹. Néanmoins, la réforme a été finalement validée. Pour prendre la mesure du bouleversement, il faut pointer les soubassements : le nouveau texte repose sur des postulats inverses aux assurances sociales⁵⁶². Dans la mal nommée « assurance chômage » voulue par le gouvernement, avant tout, le chômeur est responsable de son absence d'emploi ; la société ne lui doit qu'un filet de sécurité minimal, dont la vocation première est l'incitation à la reprise

⁵⁵⁹ Communiqué de presse, Ministère du travail, novembre 2020.

⁵⁶⁰ CE, ord. réf., 22 juin 2021, *préc.*, et mon commentaire au *Droit ouvrier*. Le propos doit être nuancé. Il faut remarquer la facilité avec le juge administratif accueille cette finalité incitative des prestations sociales de chômage. La reprise sans mot dire du discours gouvernemental dans cette ordonnance le montre. Dans d'autres arrêts, le Conseil d'État valide aussi sans discussion l'idée reçue selon laquelle la dégressivité de l'allocation serait incitative au retour à l'emploi (CE, 12 février 2020, n°434931 ; voir mon article, « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier* 2020, p.284). Sans même considérer le fait que ces théories ne reposent sur aucune preuve économique (voir note suivante), cette nouvelle fonction assignée aux prestations sociales ne peut pas être avalisée telle quelle sur un plan juridique. Avant d'être incitative, la fonction première d'une prestation sociale est de protéger contre un risque social ou d'assurer la prise en charge d'un besoin. Cette fonction est inscrite dans le droit (*cf.* les dispositions légales décrivant l'objet de chaque couverture sociale) et elle est soutenue par des droits sociaux fondamentaux (notamment le droit à la sécurité sociale).

⁵⁶¹ C. VIVÈS, « Allocations chômage : « Le chômeur optimisateur décrit par le gouvernement n'existe pas » », *Mediapart*, 18 juin 2021. La position du gouvernement repose sur la thèse de deux économistes orthodoxes, Pierre Cahuc et Corinne Prost (P. CAHUC, C. PROST, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre 2015). Les auteurs suggèrent que les demandeurs d'emploi choisiraient volontairement un contrat de travail précaire afin d'optimiser leurs gains en travaillant le moins possible compte tenu des règles de cumul des activités réduites. Le manque de pertinence de cette analyse est dénoncé par des économistes et des spécialistes des questions de chômage (voir les explications détaillées d'A. EYDOUX, *loc. cit.* ; M. GREGOIRE, *loc. cit.* ; H. STERDYNIAC, *Défendre et développer l'assurance chômage*, Note des économistes atterrés, janvier 2021). La controverse s'est prolongée par tribunes interposées dans la presse au moment de la parution du décret du 30 mars 2021 : P. CAHUC, S. CARCILLO, F. FONTAINE, « « La réforme de l'assurance-chômage va clairement dans le bon sens » », *Le Monde*, 9 mai 2021 ; M ; GREGOIRE, « « Aucune étude n'a jamais établi de lien de causalité entre assurance-chômage et explosion des contrats courts » », *Le Monde*, 25 mai 2021 ; P. CAHUC, S. CARCILLO, F. FONTAINE, « « La meilleure connaissance des paramètres de l'assurance-chômage exerce bien un effet d'enfermement dans le chômage » », *Le Monde*, 1^{er} juin 2021.

⁵⁶² Voir par exemple H. STERDYNIAC, *Défendre et développer l'assurance chômage*, Note des économistes atterrés, janvier 2021. La professeure Isabelle Vacarie soulignait en 2018 : « comment ne pas être troublé par la distance [que l'assurance chômage] a prise avec la philosophie de l'assurance «sociale» » (I. VACARIE, « Le sens du paritarisme en matière d'assurance chômage », *SSL*, 30 avril 2018, n°1813). Sur la notion d'assurance sociale, voir Dupeyroux (J.-J. DUPEYROUX, « L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1966, p.11) et Durand (P. DURAND, « L'organisation de la Sécurité sociale dans les grands pays du monde : la sécurité sociale face à l'assurance et l'assistance », leçon donnée le 10 novembre 1947 à l'ENA, in M. LAROQUE, O. VERNIER, « En souvenir du professeur Paul Durand, pionnier de l'enseignement de la Sécurité sociale », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n°6, vol. 1, 2013, p.105).

d'emploi ; en participant à rendre la prestation sociale moins attractive, l'inintelligibilité et l'inaccessibilité du dispositif garantissent l'efficacité de cette incitation.

98. « Le travailleur optimisateur, puisqu'il s'agit de lui, est le personnage sur lequel repose l'assurance chômage dans sa nouvelle configuration, explique fort justement le professeur Antoine Lyon-Caen. Dans un langage savant, il est la cible d'une incitation, dénomination aujourd'hui réservée aux règles les plus vertueuses dont est attendu un changement profond des pratiques contractuelles »⁵⁶³. Ce récit était déjà inscrit dans le droit bien avant cette réforme de l'assurance chômage. La juriste Évelyne Serverin et le statisticien Bernard Gomel ont parfaitement montré que la mise en place du revenu de solidarité active en 2008 avait marqué « l'avènement des droits incitatifs »⁵⁶⁴. Le hiatus criant entre ce récit et la réalité vécue par les travailleurs privés d'emploi produit des conséquences qui vont bien au-delà du seul enjeu des droits à prestations sociales. « À chacun maintenant d'imaginer ce à quoi conduit un rôle écrit pour le demandeur d'emploi sans considération de ce qu'il est »⁵⁶⁵. Cette adresse au lecteur interpelle tout autant la chercheuse que la citoyenne. Dans une **communication récente à l'invitation du sociologue Mathieu Grégoire au séminaire *Salariat de l'IDHES***⁵⁶⁶, j'ai proposé de relire les réformes intervenues dans le champ du chômage ces vingt dernières années sous l'angle du discours tenu par le droit à propos de la personne privée d'emploi. Comment cette personne est-elle appréhendée dans les énoncés juridiques ? Quelles sont les représentations véhiculées par le droit ? Le choix d'analyser le discours du droit n'est pas une simple option méthodologique. Il permet de mettre en évidence une évolution majeure du droit du chômage contemporain : la personne privée d'emploi, ou le chômeur, est devenue le point de mire des réformes des vingt dernières années. Le cadre réglementaire qui a été élaboré avec la recodification du Code du travail en 2008 forme d'abord un cadre sémantique : le Livre spécifique au « Demandeur d'emploi » est le seul à ma connaissance à viser un destinataire de politique sociale ou publique au singulier⁵⁶⁷. Cette

⁵⁶³ A. LYON-CAEN, « Calcul », *RDT* 2021, p.547.

⁵⁶⁴ E. SERVERIN, B. GOMEL, *Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs*, Document de travail, Centre d'études de l'emploi, n° 154, 2012.

⁵⁶⁵ A. LYON-CAEN, « Calcul », *loc. cit.*

⁵⁶⁶ « La personne privée d'emploi : un sujet de droits sociaux en recomposition(s) au fil des réformes (2001-2021) », séminaire *Salariat*, IES/IDHES, Université Paris-Nanterre, 28 mars 2022.

⁵⁶⁷ Ce Livre a été introduit à la faveur de la recodification du Code du travail en 2008 (voir J.-P. DOMERGUE, « L'emploi », in A. LYON-CAEN (dir.), *Le nouveau Code du travail*, avec la collaboration d'A. FABRE, Dalloz, 2008, p.186). En comparaison, il n'existe pas de chapitre intitulé « l'élève » dans le code de l'éducation, ou « le bénéficiaire de l'ASPA » dans le Code de l'action sociale et des familles, ni même « les jeunes » dans le Code du travail ou encore « le détenu » dans le Code de procédure pénale. Le CASF consacre des rubriques aux « Personnes âgées » « Personnes handicapées », « Travailleurs handicapés » mais le vocable est au pluriel et signale le ciblage

nouvelle figure du « demandeur d'emploi » qui fait son apparition n'est pas définie par le risque que subit le chômeur mais par le comportement qui lui est demandé sur le marché du travail. Cela dessine un nouveau rapport du bénéficiaire à ses droits sociaux. Ainsi, l'étude des dispositifs juridiques fait ressortir deux évolutions dans la construction des droits sociaux en matière de chômage. En premier lieu, les dispositifs juridiques sont devenus largement illisibles pour leurs destinataires. En second lieu, l'individualisation des droits produit une insécurité juridique, ce qui entraîne une insécurité sociale car le droit met en scène la démarche (la démarche active) que doit produire la personne pour accéder (ou prétendre) à ses droits sociaux. Il est exigé d'elle qu'elle active ses droits sociaux. La combinaison de ces deux caractères, produisant des droits illisibles, non prévisibles, qui exigent de leur titulaire des démarches permanentes pour y accéder, a pour effet de construire des droits sociaux que je qualifie de « virtuels ». Ainsi replacée dans le double mouvement de délitement de la logique salariale de l'assurance chômage et du virage numérique orchestré au sein de Pôle emploi (sur ce dernier point, voir *infra*, Partie 2, Chap. 4, n°139 s.), l'individualisation dans le droit du non-emploi semble faire une place à des logiques marchandes au sein du service public de l'emploi.

de la protection sociale sur certaines catégories de population, sans renvoyer à une qualité juridique. La seule occurrence qui se rapproche de l'intitulé du Code du travail concerne le bénéficiaire du RSA : « Section 3 : Droits et devoirs du bénéficiaire du revenu de solidarité active » (art. L.262-27 et s. CASF). Elle a sans nul doute inspiré l'intitulé du Code du travail de 2008, car la formule des « droits et devoirs » est introduite par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ; la loi du 1^{er} décembre 2008 créera cette rubrique du CASF à l'occasion de la mise en place du RSA. Le mouvement décrit dans la première partie de ce mémoire, d'une diffusion de la logique d'activation de l'aide sociale vers l'assurance sociale (voir *supra*, Partie 1, Chap. 1, n°6 et s.), est donc inscrit dans la structure même des Codes.

Chapitre 2. Le droit du service public, une dimension du droit de la sécurité sociale concernée par l'individualisation des droits sociaux

99. L'administration des droits sociaux est une dimension fondamentale de la protection sociale : dans quelles conditions les prestations sociales sont-elles servies ? Quels sont les lieux, les procédures, les temporalités, les structures déterminant l'accès aux allocations ? En l'état actuel de la recherche, ces interrogations sont volontiers considérées comme des enjeux de gestion qui entretiennent des rapports lointains avec le droit. En sciences sociales, elles sont plus familières aux sociologues qu'aux juristes. Cependant, les thèmes du non-recours aux droits sociaux et de l'accès au(x) droit(s) ont ouvert des approches juridiques. La notion de service public offre aussi de nombreuses perspectives au droit de la sécurité sociale. Cette dimension est très présente dans mes travaux de recherche post-doctoraux. Je consacre plusieurs articles et communications aux procédures administratives et contentieuses dans les champs du chômage et de la retraite ainsi qu'aux obligations d'information des organismes de protection sociale. Je tente de montrer que les notions juridiques de service public et d'utilisateur apportent des éclairages utiles.

100. Dans ce chapitre, je souhaite présenter ces travaux de recherche et les mettre en lien avec l'idée d'individualisation des droits sociaux. La première partie de ce mémoire a présenté (à grands traits) les transformations de l'accueil des allocataires et de la gestion des prestations sociales, qui ont placé « l'utilisateur au centre » de l'action publique (voir *supra*, Partie 1, chap. 1, section 1, n°6 et s. et chap. 2, section 5, n°47 et s.). Le droit de la sécurité sociale se fait-il l'écho des préoccupations des opérateurs de protection sociale ? J'explorerai d'abord les aspects d'information et de conseil des assurés sociaux (Section 1) puis de dialogue et de règlement des litiges avec les organismes sociaux (Section 2). J'exposerai aussi une proposition de statut des demandeurs d'emploi adossé à la qualité d'utilisateur du service public. Cette construction, alternative à celle du Code du travail en vigueur, a été élaborée en commun avec d'autres chercheurs et chercheuses en droit au sein du Groupe de recherches PACT (GR - *Pour un autre code du travail*, coordination E. Dockès, 2015-2017).

Section 1. Les devoirs de renseignement et de conseil des organismes de sécurité sociale

101. De longue date, les juges considèrent qu'une obligation d'information pèse sur les caisses de sécurité sociale. Cette construction jurisprudentielle s'est intensifiée dans les années 1990. Par une série de décisions, la Cour de cassation est venue préciser la portée de ce devoir, « en privilégiant la protection des usagers »⁵⁶⁸. À cette même période, le législateur a entrepris de renforcer l'exigence d'information envers les assurés sociaux et d'élargir son champ d'application dans le domaine des retraites : en atteste l'étoffement systématique de l'article L.161-17 du Code de la sécurité sociale au fil des réformes⁵⁶⁹. Cependant, la jurisprudence des années 2010 accuse un net repli⁵⁷⁰, exprimant certainement la crainte d'un contentieux exponentiel déjà favorisé par l'assouplissement des conditions de mise en cause de la responsabilité civile des caisses. En l'état actuel du droit positif, l'obligation d'information est sanctionnée dans les hypothèses où l'assuré social sollicite l'organisme de protection sociale, mais son expansion semble bien buter sur la problématique de l'ignorance par l'allocataire de l'étendue de ses droits. En effet, la Cour de cassation et le Conseil d'État refusent de reconnaître une créance d'information à l'assuré en l'absence de toute demande de sa part⁵⁷¹. Elles ne consacrent aucune obligation générale d'information spontanée pesant sur les organismes de sécurité sociale⁵⁷². Si des principes généraux peuvent soutenir cette position (le principe selon lequel les prestations sociales sont quérables ou bien l'adage « nul n'est censé ignorer la loi »⁵⁷³), l'idée de service public plaide à l'inverse pour la généralisation de l'obligation de renseigner les assurés à propos de leurs droits à prestations et de les conseiller⁵⁷⁴.

⁵⁶⁸ J.-PH. LHERNOULD, « Généralités. Relations avec les usagers », Fasc. 206, *Protection sociale Traité*, LexisNexis, MAJ 2019.

⁵⁶⁹ C. MOREAU, « Quelles informations et quels conseils les organismes de retraite doivent-ils aux assurés sur leur future retraite ? », *Dr. Soc.* 2010, p.437 ; É. DEBIÈS, « Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite : une amélioration inéluctable... », *RDSS* 2020, p.1174.

⁵⁷⁰ N. JEANNE, « Retour sur l'obligation d'information à la charge des caisses d'allocations familiales », *D.* 2016, p.182. En réalité, si le risque d'engagement d'un contentieux est avéré de la part des cotisants dans le cadre d'un redressement URSSAF, il l'est beaucoup moins en ce qui concerne les prestations sociales. Cependant, l'obligation d'information est commune à tous les organismes de sécurité sociale.

⁵⁷¹ Cass. 2^e civ., 28 nov. 2013, n°12-24210, *D.* 2013, p. 2858 ; *JCP E* n° 13, 2014, p.45, note D. RONET-YAGUE ; *Gaz. Pal.* 2014, n°57-58, p.8, obs. D. PIAU : en l'absence de toute demande de l'assuré, l'obligation générale d'information n'impose pas à l'organisme de sécurité sociale de prendre l'initiative de le renseigner sur ses droits éventuels ni de porter à sa connaissance des textes publiés au Journal Officiel. V. aussi Cass. 2^e civ., 19 déc. 2013, n° 12-27.467, *RDSS* 2014 p.192, obs. T. TAURAN (caisses de retraite) ; CE, 18 mars 2019, n° 414814, *Lebon* ; *AJDA* 2019, p. 615 ; *Dr. soc.* 2020, p. 181, étude M. VERICEL (à propos de Pôle emploi).

⁵⁷² É. BARADUC, « Le droit à l'information de l'assuré social », in J.-L. GILLET, D. LORIFERNE, X. PRETOT (dir.), *Assurance et protection sociale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2011, p.103.

⁵⁷³ G. VACHET, « L'obligation d'information des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 1996, p. 577.

⁵⁷⁴ F. BOTILLON, « Sur l'étendue de l'obligation d'information mise à la charge des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 2000, p.124.

102. Un écart semble ainsi se creuser entre la jurisprudence et les besoins saillants d'accompagnement, de conseil et de transparence à l'égard des assurés sociaux qui ont surgi au cours de la dernière décennie. La position des juges semble bien s'inscrire à contre-courant – voire se poser en obstacle – du mouvement d'individualisation de la relation de service des administrations sociales ainsi que des programmes de lutte contre le non-recours aux droits sociaux⁵⁷⁵. Néanmoins, en un sens, la jurisprudence est en phase avec des transformations de l'action publique. Elle contribue à forger une certaine représentation de l'assuré social, désormais tenu d'être « acteur » de sa sécurité sociale (I). Les litiges dont les hautes juridictions ont connaissance montrent combien les règles adoptées par les pouvoirs publics en matière d'information des assurés sociaux varient selon les orientations des politiques de sécurité sociale (II).

I – De l'examen sérieux de la situation de l'assuré social par les caisses à l'allocataire « acteur » de sa sécurité sociale : l'évolution de l'obligation d'information des administrations sociales

103. La mise en perspective de la jurisprudence avec les stratégies publiques fait apparaître un paradoxe : l'ignorance de l'allocataire quant à l'étendue de ses droits dispense les gestionnaires des couvertures sociales de toute obligation d'information ou de conseil, mais elle est reconnue par les acteurs publics comme une des causes du non-recours aux droits sociaux et est érigée en problème prioritaire de la prévention et de la lutte contre la pauvreté⁵⁷⁶. À l'examen des arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'État, on décèle une clé de compréhension : il est exigé que l'assuré social joue un rôle dans l'obtention des prestations sociales auxquelles il a droit. La difficulté est de savoir où placer le curseur.

104. Il est bien évident que l'effectivité du droit à l'information des assurés sociaux ne dépend pas de la seule bonne volonté des caisses. Elle pose des problèmes techniques et juridiques de grande envergure, lesquels sont renouvelés du fait du recours croissant aux

⁵⁷⁵ L'information est souvent présentée comme un outil pertinent pour lutter contre le phénomène de « non-recours aux droits ». Elle peut être un vecteur de l'autonomisation des personnes dans la protection sociale, comme le relève D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », *loc. cit.*

⁵⁷⁶ Sur le non-recours aux droits sociaux, v. not. les travaux de l'Odénore et du politologue Philippe Warin ; W. VAN OORSCHOT, A. MATH, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions* 1996, n°43, p.5 ; « Le non-recours aux droits », dossier *RDSS* 2012, n°4, pp. 601 s. ; v. également *Le non-recours aux prestations sociales. Mises en perspective et données disponibles*, dossiers de la Drees, n°57, juin 2020.

technologies numériques⁵⁷⁷ (voir *infra*, Partie 2, chap. 4). Il est tout de même utile d'insister sur le contexte de cette problématique : en effet, la figure de « l'utilisateur responsable » s'est imposée dans le domaine social ces dernières décennies. Ainsi en témoigne le rapprochement de deux arrêts rendus à sept ans d'intervalle à propos de l'allocation équivalent retraite (AER - prestation aujourd'hui disparue) : on peut observer le déplacement de la responsabilité des organismes de protection sociale vers les assurés. J'ai commenté le premier arrêt dans le cadre d'une **chronique de droit de la protection sociale au Droit ouvrier**⁵⁷⁸. Rendu par la chambre sociale de la Cour de cassation le 8 février 2012, cet arrêt est le premier à consacrer une obligation générale d'information pesant sur les institutions gestionnaires des allocations chômage. Ainsi que je le développe dans mon commentaire, les juges découvrent cette obligation à la charge des organismes d'assurance chômage sans convoquer de fondement textuel précis, étendant à ce champ de la protection sociale les solutions dégagées à l'égard des caisses de sécurité sociale. Cette absence de fondement juridique dans l'arrêt conforte l'hypothèse que des auteurs ont pu défendre : l'obligation générale d'information imposée aux caisses de Sécurité sociale, et désormais aux institutions gestionnaires des allocations chômage, est certainement fondée sur leur mission de service public⁵⁷⁹. L'expression employée par le juge judiciaire pour qualifier cette obligation insiste sur la portée de celle-ci : les organismes d'assurance chômage sont tenus d'assurer « l'information complète » des demandeurs d'emploi. Dans l'espèce en cause, une allocataire en fin de droits à l'assurance chômage avait formulé une demande d'allocation de solidarité spécifique. Cette prestation était pour elle bien moins avantageuse que l'AER à laquelle elle ignorait avoir droit, en conséquence de quoi elle avait mis en cause la responsabilité de son Assedic pour ne l'avoir pas informée. La Cour de cassation lui donne raison. Dans cette situation, l'Assedic avait manqué à son obligation car elle était placée en position de servir les deux allocations et avait omis de délivrer une information claire concernant l'AER. Rapportée aux faits de l'arrêt, « l'obligation d'information complète » des demandeurs d'emploi vise donc un devoir de conseil. Celui-ci oblige l'organisme à étudier pleinement la situation individuelle de l'assuré, à l'apprécier *in concreto*, afin de lui permettre d'exercer l'ensemble de ses droits. On retrouve dans cet arrêt le motif de la toute première décision datant de 1956, dans laquelle

⁵⁷⁷ Premier rapport du COR remis le 6 décembre 2001, p. 280, préparatoire à la mise en place du droit à l'information retraite par la loi de 2003 ; v. C. MOREAU, *loc. cit.* ; ; É. DEBIÈS, « Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite... », *loc. cit.*

⁵⁷⁸ Cass. soc. 8 fév. 2012, n°10-30892, obs. C. WILLMANN, *JCP S* 2012, n°46 ; « L'obligation « d'information complète » de Pôle Emploi », *Chronique de droit de la protection sociale* par L. CAMAJI, A.-S. GINON ET F. GUIOMARD, *Droit ouvrier* 2012, p.614.

⁵⁷⁹ PH. COURSIER, « L'obligation générale d'information mise à la charge des organismes de Sécurité sociale », *JSL* 24/4/2001, n°77, p.4 ; F. BOQUILLON, *loc. cit.*

la Haute juridiction sanctionne une caisse d'allocations familiales pour n'avoir pas examiné sérieusement la situation de l'assuré dès l'origine et ne pas l'avoir instruit sur l'étendue de ses droits (Cass. 2e ch. civ., 13 déc. 1956, n°1-137, Bull. civ. II, n°690). Dans le deuxième arrêt rendu en date de 2019, le Conseil d'État prend le contre-pied de la solution rendue en 2012 par la Cour de cassation. Si le juge administratif reconnaît une obligation générale d'information de Pôle emploi, il résout la difficulté soulevée par la coexistence des mêmes allocations (l'AER et l'ASS) en conditionnant ladite obligation à une sollicitation de renseignements de la part du demandeur d'emploi (« Il n'a formulé aucune demande visant à percevoir cette indemnité avant le 31 décembre 2010 et ne se prévaut d'aucune demande de renseignement relative à ses droits à allocation »)⁵⁸⁰. La solution n'est pas isolée. Unies dans un même faisceau, un certain nombre de décisions jurisprudentielles relaient aujourd'hui l'idée qu'il convient de « responsabiliser » le bénéficiaire de prestations sociales – ou de pénaliser le « mauvais usager » du service public⁵⁸¹. L'injonction apparaît dans de nombreux champs du droit de la protection sociale : par exemple, en matière de contrôle et d'accès à la formation des demandeurs d'emploi (v. *supra*, chapitre précédent, n°61 et s.) ou de dématérialisation des droits sociaux (v. *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 et s.). Sur le terrain de l'obligation d'information des caisses, le risque d'en appeler à un comportement « actif » de l'allocataire est de vider ladite obligation de sa substance : à mesure que l'obligation générale d'information est réduite à l'exacte demande de l'allocataire, elle « perd de son sens », elle « ne se différencie plus des obligations particulières d'information » et elle « rejette toute parenté avec une obligation de conseil », explique la professeure Dominique Asquinazi-Bailleux⁵⁸².

105. En définitive, les litiges dont les Hautes juridictions sont saisies sont tout à fait révélateurs du rôle que joue le droit dans la production du rapport d'ignorance des allocataires à leurs droits sociaux : une part du non-recours aux droits sociaux est bien générée par la

⁵⁸⁰ CE, 18 mars 2019, précité. La décision aurait-elle été la même si elle avait été rendue par la Cour de cassation ? À mon sens, la solution de 2018 ne tient pas à une différence d'approche entre les hautes juridictions judiciaire et administrative : elle exprime une montée en puissance de la « responsabilisation » du bénéficiaire de prestations sociales.

⁵⁸¹ D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu », *loc. cit.* ; A. MAYÈRE, « Usagers, appropriation, responsabilisation, autonomie : les usages des technologies. La figure de « l'usager responsable » au prisme des technologies numériques en projet et en pratiques », *Les technologies numériques vues par les sciences humaines et sociales*, séminaire de recherche, MiRe, Drees, séance du 27 oct. 2020.

⁵⁸² Cass. 2^{ème} civ., 5 nov. 2015 n°14-25053, *D.* 2016, p. 182, note N. JEANNE ; *RDSS* 2015, p. 1127, obs. T. TAURAN ; *JCP S* n° 52, 2015, p. 39, note D. ASQUINAZI-BAILLEUX ; *JCP E* 2016, n°10, p.43, obs. G. VACHET. L'espèce concerne l'information relativement au complément de libre choix du mode de garde, une prestation familiale qui se distingue (mais qui est très proche) du complément de libre choix d'activité. Ces deux prestations ont été depuis fusionnées au sein de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE).

réglementation elle-même. En effet, la trop grande proximité de plusieurs prestations sociales peut entraîner des incompréhensions du côté des assurés sociaux et des agents des caisses. Dans les arrêts précités, les conflits surgissent de la coexistence entre l'AER et de l'ASS, ou de celle des deux compléments de libre choix du mode de garde et de libre choix d'activité. C'est bien la complexité du droit de la protection sociale – phénomène dont les causes sont multiples et aggravées par l'instabilité réglementaire⁵⁸³ – qui est problématique tant pour les bénéficiaires que pour la cohésion sociale, particulièrement dans certains domaines sensibles tels que ceux des prestations familiales et du non-emploi (voir *supra*, Partie 1, Chap. 2, section 1, n°26 et s.)⁵⁸⁴. Affronter cette complexité commanderait d'interpréter l'obligation générale d'information des organismes de protection sociale dans le sens d'un devoir de conseil – interprétation que je soutiens dans **un article consacré à l'effectivité du droit à ressources des travailleurs privés d'emploi et publié à la *Revue de droit du travail***⁵⁸⁵. La Cour de cassation affirme un tel devoir des caisses à l'égard des assurés sociaux en matière de retraite. Ce devoir s'entend certainement comme une obligation d'information renforcée et un devoir d'expertise emportant aide à la décision⁵⁸⁶. Le devoir de conseil implique aussi une analyse approfondie de la situation individuelle de l'assuré, ou du moins la délivrance une information personnelle claire, adaptée et actualisée au fur et à mesure des évolutions de la réglementation et de la situation de l'allocataire. Il impose d'aller dans le sens d'une plus grande transparence quant aux données personnelles traitées par les systèmes informatiques des organismes de sécurité sociale⁵⁸⁷.

Force est de constater que les textes et la jurisprudence ne vont pas systématiquement en ce sens. Cela tient certainement en partie au fait que les règles en matière d'information des assurés sociaux véhiculent des politiques de sécurité sociale, dont les objectifs varient et ne sont pas toujours explicites.

⁵⁸³ J.-J. DUPEYROUX, « Pour ouvrir le débat sur la complexité », *Dr. Soc.* 1995, p.758.

⁵⁸⁴ Il est renvoyé aux références bibliographiques citées *supra*, Partie 1, chap. 2, section 1, n°26 et s.

⁵⁸⁵ « Quelle effectivité des droits à ressources en cas de chômage ? », *RDT* 2017, p.534.

⁵⁸⁶ C. MOREAU, *loc. cit.*, lequel précise aussi : « *le sens commun du verbe « conseiller » induit à tort l'idée que les organismes devraient suggérer aux assurés la décision à prendre* ».

⁵⁸⁷ É. DEBIÈS, « Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite... », *loc. cit*

II – L’obligation d’information mise à la charge des organismes de sécurité sociale, un instrument juridique des politiques de sécurité sociale

106. Le diable se glisse dans les détails, pourrait-on dire. En effet, la manière dont l’obligation juridique d’informer les assurés sociaux est conçue révèle souvent la véritable cible des couvertures sociales. Au cours de mes travaux de recherche, j’ai rencontré deux illustrations fortes d’une instrumentalisation juridique du devoir d’information dans le champ de la protection sociale.

107. Tel est le cas de l’information relative à la majoration de durée d’assurance retraite qui est attribuée aux pères au titre de l’éducation de leurs enfants. On se souvient que cet avantage social a suscité un vif débat en France au tournant des années 1990-2000. Longtemps écartés de l’attribution de ces majorations par la législation française dans les différents régimes de sécurité sociale, les pères ont finalement obtenu gain de cause devant les juges européens et internes sur le fondement du principe d’égalité entre les femmes et les hommes. Le législateur français n’a alors eu d’autre choix que de modifier la législation et d’accorder ces majorations de durée d’assurance aux hommes dans les différents régimes. Cependant, les règles n’ont pas été unifiées à cette occasion, le législateur laissant subsister des différences de traitement entre les assurés sociaux selon leur régime d’appartenance. Surtout, des aménagements temporels ont été prévus selon la date de naissance de l’enfant, de manière à retarder le plein effet de la mesure. L’objectif à peine voilé était de préserver les droits à pension de retraite des femmes ayant travaillé tout en ayant élevé des enfants, dont les carrières et les salaires sont nettement plus faibles en comparaison de ceux des pères. Le choix bancal du législateur français – parvenir à l’égalité de traitement tout en protégeant les retraites des mères – s’illustre particulièrement en matière d’information : aucune obligation spéciale de renseignement ni de conseil des assurés sociaux concernés n’a été prévue, en dépit des délais drastiques dans lesquels la demande doit être introduite par les pères (un délai de six mois à compter du 4^{ème} anniversaire de la naissance ou de l’adoption de l’enfant né après le 1^{er} janvier 2010). Un arrêt en date du 16 février 2012, rendu par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, aborde cette problématique de l’information à travers le relevé de situation individuelle. Une caisse manque-t-elle à son obligation d’information en refusant de délivrer un relevé portant mention de ces majorations ? En l’occurrence, la demande avait été introduite par un assuré social masculin relevant du régime général. La Cour de cassation répond par la négative à cette

question. Si le motif est en apparence neutre au regard du genre⁵⁸⁸, la voie choisie par le juge suscite une interrogation plus générale relativement à l'information des assurés sociaux en matière de retraite. J'en fais état dans **mon commentaire de cet arrêt, publié dans la chronique de droit de la protection sociale précitée**⁵⁸⁹. En effet, la finalité de l'obligation générale d'information et de conseil est de permettre à l'assuré social de faire le meilleur choix possible. La connaissance du nombre de trimestres d'assurance acquis au titre de l'éducation des enfants en amont de la demande de liquidation de la retraite paraissant tout à fait nécessaire à cet effet, il existe une distorsion entre l'obligation générale d'information et de conseil reconnue par la Cour de cassation et les documents qui permettent à l'assuré de prendre connaissance de l'ensemble de ses droits⁵⁹⁰. Cette distorsion ressort tout particulièrement à propos des majorations de durée d'assurance attribuées au père au titre de l'éducation de ses enfants ; si ce dernier n'accomplit pas lui-même la démarche, l'avantage est accordé automatiquement à la mère dans le régime général (art. L.351-4 CSS). À mon sens, il conviendrait de pallier ce manque d'obligation spéciale d'information, qui pénalise les pères, en construisant une obligation générale d'information des caisses par la voie jurisprudentielle.

108. Outre les difficultés déjà évoquées, des objectifs de gestion peuvent expliquer certains choix du législateur en matière d'information des assurés sociaux. Il peut sembler démesuré d'imposer aux caisses de notifier leurs décisions par la voie d'un courrier recommandé avec accusé de réception, quand bien même le procédé serait de nature à attester plus que tout autre de leur pleine connaissance par leurs destinataires⁵⁹¹. Cela dit, la faiblesse de certaines garanties laisse dubitatif. C'est le cas des règles en matière de récupération des trop-perçus de prestations sociales, lesquelles sont insuffisamment protectrices des assurés sociaux dans certains secteurs de la protection sociale. J'ai étudié le régime juridique des indus d'allocations chômage dans plusieurs publications ; le contraste est saisissant avec les règles

⁵⁸⁸ « La majoration de la durée d'assurance qui peut résulter pour l'assuré de la circonstance qu'il a élevé un ou plusieurs enfants, n'est pas au nombre des périodes pour lesquelles des droits ont été constitués par le versement de cotisations et n'a pas à figurer à ce titre dans le relevé de situation individuelle », Cass. civ. 2^{ème} 16 fév. 2012 n°11-10646, voir note suivante.

⁵⁸⁹ Cass. civ. 2^{ème} 16 fév. 2012 n°11-10646, *RJS* 6/2012; *Dr. Soc.* 2012, p.395, rapp. X. PRÉTOT ; *RDSS* 2012, p.392, obs. T. TAURAN ; « Quelle obligation d'information des caisses relativement aux majorations attribuées aux pères au titre de l'éducation de leurs enfants ? », *Chronique de droit de la protection sociale* par L. Camaji, A.-S. Ginon et F. Guiomard, *Droit ouvrier* 2012, p.611.

⁵⁹⁰ D'une manière générale, la CNAV a conclu dans une étude parue peu de temps avant l'arrêt que les assurés sociaux étaient majoritairement sous-informés quant à leurs droits à retraite (*Les cahiers de la CNAV*, n°4, mars 2012).

⁵⁹¹ Sur ce sujet important, voir T. TAURAN, « La signification aux affiliés des décisions prises en matière de sécurité sociale », *RDSS* 2021 p.529.

qui encadrent la restitution de l'indu des prestations de sécurité sociale, la saisie sur salaires ou le recouvrement des cotisations sociales (« **Un statut juridique pour les chômeurs** », **communication au colloque Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?** organisé les 17 et 18 novembre 2016 par le CERSA, Paris2/CNRS et l'IRERP, sous la direction de Michel Borgetto, Anne-Sophie Ginon, Frédéric Guiomard et Denis Piveteau, publiée dans les actes⁵⁹²). Non seulement les quatre garanties de procédure et de fond posées par le Code du travail manquent de densité, mais elles ne sont pas systématiquement respectées ; comme l'illustrent des contentieux récents, Pôle emploi pratique des retenues sur les allocations au mépris de ces garanties⁵⁹³. Dès lors, le juge des référés est le seul rempart dont disposent les chômeurs pour faire respecter leurs droits. Une affaire récente témoigne de l'importance du respect par Pôle Emploi de son obligation d'information : dès lors que l'institution n'informe pas l'allocataire des recalculs successifs de ses allocations, du détail des indus et des prélèvements opérés, le champ d'intervention du juge des référés se restreint mécaniquement (ord. TGI Paris, 15 janvier 2016, **décision commentée au Droit ouvrier**⁵⁹⁴). Dans ces hypothèses, l'obligation d'information constitue une garantie procédurale. À ce titre, elle est un des instruments essentiels du dialogue et de la prévention des conflits entre les usagers et les services publics sociaux.

Section 2. Les voies juridiques du dialogue et du règlement des litiges entre les usagers et les services publics sociaux

109. L'étude des garanties procédurales et de la représentation des bénéficiaires de prestations sociales met en évidence une facette peu connue de l'individualisation dans le champ de la protection sociale : bien que l'accompagnement et la participation des usagers se soient affirmés comme des principes directeurs de l'action des organismes de protection sociale, les bénéficiaires de prestations sociales sont relativement seuls face aux services publics sociaux – curieuse évolution d'une institution dont le projet fondateur était de confier son

⁵⁹² « **Un statut juridique pour les chômeurs** », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, 2017, p.225.

⁵⁹³ V. par ex. TGI Nanterre (référé), 14 avr. 2014, n° 14/01082 et TGI Paris (référé), 7 avr. 2015, n° 15/52820, reproduits en annexe de L. CAMAJI, F. HENNEQUIN, E. VIDECOQ, « **De nouveaux droits pour les chômeurs ?** », *Droit ouvrier 2015*, p. 579 ; v. aussi F. HENNEQUIN, « Indemnisation du chômage : passer de l'insécurité juridique à la "flexicurité" », *RDSS 2014*, p.662; F. HENNEQUIN, É. VIDECOQ, « Droits des chômeurs, sur la nécessité de ramener Pôle Emploi dans la sphère du contrôle du juge », *RDT 2014*, p.640.

⁵⁹⁴ En effet, l'absence de précisions concernant le trop-perçu ouvre une contestation sérieuse de manière presque automatique, v. « **Le juge des référés, rempart contre les retenues pratiquées illégalement par Pôle Emploi sur les allocations-chômage**. Ord. TGI Paris, 15 janvier 2016 », *RDT 2016*, p.578.

organisation aux intéressés eux-mêmes⁵⁹⁵. À mon sens, la dématérialisation prolonge et renforce ce mouvement de déconstruction du collectif au sein de la protection sociale comme je le développerai dans le dernier chapitre (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). L'analyse qui suit s'appuie principalement sur mes recherches en droit du non-emploi (I). Elle me conduit à proposer un nouveau statut de l'utilisateur du service public de l'emploi (II).

I – Les garanties procédurales et la représentation des bénéficiaires de prestations sociales

110. Mes recherches relatives aux garanties procédurales concernent essentiellement le droit du non-emploi. Les transformations sont manifestes dans ce champ de la protection sociale, sans doute parce qu'elles sont étroitement liées à la densification du contrôle des demandeurs d'emploi et à l'accroissement corrélatif des pouvoirs de l'institution gestionnaire. Un tournant s'est opéré lors de la création de Pôle emploi : les procédures garantissant le respect du principe du contradictoire et l'exercice des droits de la défense aux demandeurs d'emploi ont été pour la plupart abrogées ou restreintes (voir mon **article relatif aux réformes du droit du chômage publié à la revue *Droit social* en 2010, déjà cité *supra* dans le chapitre précédent⁵⁹⁶ ; ma communication et mon étude dédiées à l'accès à la justice des usagers du service public de l'emploi en 2014⁵⁹⁷**). Toutes les possibilités de saisir une commission tripartite ayant été supprimées, on constate que les réformes ont fait disparaître les instances collégiales. Aujourd'hui, les recours internes s'exercent devant l'auteur de la décision lui-même, en l'occurrence, devant le directeur régional de Pôle emploi. Contrairement à l'organisation qui prévaut dans la Sécurité sociale⁵⁹⁸, aucun organe équivalent aux commissions de recours amiable ne traite les recours gracieux à l'encontre des décisions de Pôle emploi. S'il existe bien des instances paritaires régionales (IPR), créées par la loi du 13 février 2008, leur champ de compétence est très limité et leur fonctionnement manque beaucoup de transparence, aux dires des acteurs eux-mêmes. Dans le contexte actuel où le directeur régional de Pôle emploi est devenu l'acteur décisionnaire unique⁵⁹⁹, il est intéressant d'observer la rénovation

⁵⁹⁵ Pierre Laroque a défendu cette idée avec force, C. BEC, Y. LOCHARD, *C'est une révolution que nous ferons. Pierre Laroque et la Sécurité sociale*, Le Bord de l'Eau, coll. Troisième culture, 2019.

⁵⁹⁶ « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *Dr. soc.* 2010, p.666.

⁵⁹⁷ « Quel accès à la justice pour les usagers du service public de l'emploi ? », *Vers un ordre juridictionnel social ? Colloque organisé par la CGT, Montreuil, 5 et 6 juin 2014, Droit ouvrier n°796, 2014.*

⁵⁹⁸ Sur le sujet, voir l'ouvrage de M. MESTEK, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de C. Wolmark, Université Lyon 2, 2015.

⁵⁹⁹ En matière de chômage, on a vu que les législations successives des trente dernières années avaient accru les obligations des demandeurs d'emploi, renforcé les sanctions et donné à Pôle emploi des pouvoirs importants de

des garanties procédurales issue du récent décret du 28 décembre 2018. J'en ai livré une analyse lors d'une **conférence récente**, à l'invitation de Monsieur Benoît Lopez, dans le cadre d'un **cycle dédié aux garanties procédurales invocables par le travailleur organisé à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines**⁶⁰⁰. Le décret harmonise et clarifie la procédure contradictoire préalable au prononcé des sanctions de radiation, de suppression du revenu de remplacement et de pénalité administrative. Il précise les modalités de la sanction ainsi que les voies et délais de recours. S'agit-il d'une promotion des droits des usagers ? Il est permis d'en douter. En effet, en premier lieu, la révision des textes ne conduit pas à introduire des garanties supplémentaires. La réforme s'opère dans l'ensemble à droit constant, sans aller d'ailleurs jusqu'au terme de la démarche puisqu'il demeure nécessaire d'articuler le Code du travail et le Code des relations entre le public et l'administration afin d'identifier tous les droits procéduraux dont disposent les demandeurs d'emploi. De nombreuses garanties demeurent non outillées dans le droit, alors qu'elles sont essentielles en pratique. Par exemple, il y a peu de précisions relatives au droit du demandeur d'emploi d'être entendu et accompagné à la suite du prononcé d'une sanction ; je l'explique dans **l'entretien publié dans l'Actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux**⁶⁰¹. En deuxième lieu, le nouveau texte n'envisage pas le fait que les relations entre les usagers et Pôle emploi transitent désormais par le numérique, ce qui n'est pas sans soulever des questions inédites relatives au respect du contradictoire et aux droits de la défense. Enfin, la rénovation des garanties procédurales dans les procédures pré-contentieuses est à mettre en perspective avec la promotion des alternatives à la saisine du juge. Le service public de l'emploi semble de plus en plus se refermer sur lui-même. En effet, les recours préalables et les médiations obligatoires ont connu une extension de leur champ d'application, de sorte que ces voies, déjà privilégiées en interne, sont aussi facilitées par le droit. Ces multiples procédures contribuent à éloigner les demandeurs d'emploi des instances juridictionnelles. Les textes les plus récents persistent à organiser un véritable évitement du juge en droit du non-emploi : cela était déjà manifeste dès 2008, ainsi que je l'ai développé dans **mon étude consacrée aux conditions d'accès à la justice des usagers du**

contrôle et de police. En dernier lieu, la loi « Avenir professionnel » de septembre 2018 et le décret d'application du n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 ont transféré à Pôle emploi deux pouvoirs qui étaient jusqu'alors détenus par le préfet : la suppression de l'allocation en cas de manquement par le demandeur d'emploi à ses obligations et le prononcé de la pénalité financière en cas de fausses déclarations (voir *supra*, Partie 2, chap. 1, n°61 et s.).

⁶⁰⁰ « Les garanties procédurales des usagers de Pôle emploi », *Les garanties procédurales invocables par le travailleur*, cycle de conférences, coord. B. Lopez, UVSQ, 23 avril 2021.

⁶⁰¹ « Décryptage du décret n°2018-1335 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », Entretien, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux*, janvier 2019 [en ligne], <https://institutdutravail.u-bordeaux.fr>

service public de l'emploi⁶⁰² ; l'instauration de la médiation préalable obligatoire en droit du non-emploi renforce cette tendance⁶⁰³.

111. La solitude du bénéficiaire des prestations sociales face aux organismes de protection sociale se manifeste également au niveau de la représentation collective. Si l'utilisateur est amené à participer au fonctionnement du service public, cette participation s'exerce dans un cadre qui n'est globalement pas structuré par des mécanismes de représentation – étant entendu que l'on écarte ici la problématique de la composition des organes d'administration et de direction des caisses de sécurité sociale et plus généralement les questions de gouvernance, pour ne retenir que le sens commun de la participation des usagers (donner son avis, contribuer à l'amélioration du service) ainsi que le sens plus dense conféré à la participation des travailleurs en droit du travail (porter des réclamations et des revendications au nom de la collectivité des travailleurs). En droit du non-emploi, cela est particulièrement marquant. En effet, dans ce champ de la protection sociale, les bénéficiaires de prestations sociales sont en partie saisis comme des travailleurs salariés, ce qui autorise à établir un parallèle avec le droit du travail. En tant qu'affiliés à l'assurance chômage, les salariés privés d'emploi participent aux instances de gouvernance du régime paritaire par l'intermédiaire des organisations syndicales de salariés. Toutefois, en tant qu'utilisateurs du service public de l'emploi, c'est-à-dire en leur qualité de demandeur d'emploi, leur représentation est beaucoup moins claire et moins affirmée par le droit. Le Code du travail institue des comités de liaison – instances au sein desquels on voit apparaître des formes de représentation plus diverses qu'en droit du travail – mais les droits syndicaux et ceux des associations de défense des chômeurs demeurent dans l'ombre des textes. De quelles libertés et protections disposent-ils ? Quels sont les outils garantissant leur expression dans l'environnement des agences Pôle emploi ainsi que dans l'espace numérique ? Ces aspects me semblent importants (voir **ma communication au colloque précité « Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ? » et sa publication**⁶⁰⁴). D'une certaine manière, ils mettent aussi en lumière le modèle des relations entre les usagers et

⁶⁰² « Quel accès à la justice pour les usagers du service public de l'emploi ? », *Vers un ordre juridictionnel social ? Colloque organisé par la CGT, Montreuil, 5 et 6 juin 2014, Droit ouvrier n°796, 2014.*

⁶⁰³ La MPO est un dispositif expérimental instauré par voie de décret dans certains départements entre 2018 et la fin 2021, notamment à propos des décisions relatives à l'ASS, ainsi que des décisions de radiation et de suppression du revenu de remplacement prononcées par Pôle emploi (Décret n°2018-101 du 16 fév. 2018). Le Conseil d'État dresse un bilan nuancé : s'il préconise son extension en matière de contentieux avec Pôle emploi, il recommande son abandon pour la délivrance de certaines prestations sociales (RSA, APL, primes de Noël), v. Conseil d'État, *Expérimentation de la médiation préalable obligatoire : bilan et perspectives*, 2021.

⁶⁰⁴ « Un statut juridique pour les chômeurs », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, 2017, p.225

le service public de l'emploi qui est institué par le droit du non-emploi : ces relations sont organisées sous une forme quasi-exclusivement individuelle. Ce constat a guidé la proposition d'un nouveau statut de l'utilisateur du service public de l'emploi.

II – Pour un statut juridique du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public

112. Participer à un groupe de recherches est une expérience précieuse dans la vie des chercheurs et des chercheuses. Les partages, les amitiés et les propositions que fabriquent ces rencontres accompagnent leurs acteurs pour longtemps. Cela est d'autant plus le cas lorsque le projet qui fédère des personnes de divers horizons entend nourrir le débat public. Telle était l'ambition du **Groupe de recherche Pour un autre Code du travail (GR-PACT)**. Réuni à l'initiative du professeur Emmanuel Dockès, le groupe s'est donné pour tâche de rédiger un code du travail « alternatif », en réaction aux rapports qui annonçaient, en 2015, une refonte complète du droit du travail⁶⁰⁵. Ce projet de réécriture de la partie législative du code du travail s'est imposé aux chercheurs, sous la forme d'une recherche-action, afin de faire face à une situation troublante : le droit du travail n'a cessé d'être remanié, réécrit, réformé depuis une trentaine d'années, de telle sorte qu'« un certain point de rupture semble atteint : le droit du travail en est à un stade que nul ne peut le connaître, alors que chacun est tenu de le respecter »⁶⁰⁶. Nous en avons fait le constat au sein du groupe de recherche : au cours de notre travail, il nous a fallu reconnaître que ni séparément, ni même ensemble, nous n'avions une connaissance complète de la seule partie législative du code. Or, si l'urgence est à « clarifier, à simplifier et à adapter le code aux réalités nouvelles », elle est aussi celle à « consolider un édifice fragilisé, essentiel à la cohésion sociale et, au-delà, à la paix »⁶⁰⁷. Prenant le contrepied des projets visant à réduire voire à éradiquer le droit du travail, cette réécriture du code du travail a ainsi entendu démontrer par l'exemple qu'il était possible de faire plus court, plus clair, plus protecteur et mieux adapté aux difficultés de notre temps. Impulsé et coordonné par le professeur Dockès, le GR-PACT a rassemblé une vingtaine d'universitaires d'opinions diverses, issus de treize universités, tous spécialistes de droit du travail. Il s'est constitué en décembre 2015 et a poursuivi ses travaux durant toute l'année 2016, laquelle fût marquée par

⁶⁰⁵ Il s'agissait de penser, « après la brutalité des réformes récentes », la reconstruction d'un droit du travail « digne de son nom et de son histoire » (E. DOCKÈS, « Le droit du travail dans l'affrontement des mondes possibles », *Dr. Soc.* 2018, p.216).

⁶⁰⁶ *Proposition de code du travail*, sous l'égide du GR-PACT, « Présentation générale », Dalloz, 2017.

⁶⁰⁷ *Ibid.*

les tensions fortes provoquées par le projet de loi Travail qui a finalement été adopté le 8 août 2016. De nombreuses consultations ont nourri le travail collectif. Celui-ci s'est achevé en 2017, au cours de la campagne électorale qui annonçait de nouveaux bouleversements. Dans le sillage des mouvements sociaux et citoyens suscités par la loi du 8 août 2016, la proposition de code du travail a donné lieu à de nombreux échanges publics (dont une **émission de Médiapart à laquelle j'ai participé**⁶⁰⁸). Elle a ensuite été **mise en ligne en accès libre**⁶⁰⁹ et **publiée aux éditions Dalloz**⁶¹⁰, puis discutée lors d'un **colloque** à l'université Paris-Nanterre le 31 mars 2017, dont les **actes sont parus à la revue *Droit social***⁶¹¹.

113. Au sein du GR-PACT, j'ai particulièrement travaillé en association avec Vincent Bonnin sur la partie « Emploi et marché du travail » (Chapitre 7 de la proposition du code du travail). Nous avons soumis un projet de rédaction à la discussion collective, dont il en est résulté deux principaux plans de réformes⁶¹². En premier lieu, la proposition entend encadrer ou prohiber la distance juridique qui s'est développée, de manière factice, entre le travailleur et l'utilisateur ou le bénéficiaire de son travail (prêts de main d'œuvre, sous-traitance, détachement...). Parmi les mesures proposées, on peut citer la prohibition du travail temporaire et son remplacement par des centres d'aide à la gestion du personnel, la création d'une plus grande responsabilité des donneurs d'ordres en cas de violation des règles du droit du travail par leurs sous-traitants, ainsi qu'une limitation du portage salarial aux cas de véritable indépendance du travailleur porté (**voir les articles L.71-1 à L.73-6 de la proposition de code du travail**⁶¹³). En second lieu, dans un contexte de chômage de masse, les parties du code du travail relatives au service public de l'emploi et à l'assurance chômage nous ont semblé devoir être refondues de manière à rétablir une certaine dignité juridique du chômeur (**voir les articles L.74-1 à L.75-74 de la proposition de Code du travail**)⁶¹⁴. Les dispositions cherchent ainsi à donner une consistance à la qualité d'usager du service public de l'emploi du demandeur d'emploi. La structure du Code a été remaniée : en lieu et place de la distinction instaurée par la recodification du code du travail en 2008 (le « demandeur d'emploi » étant séparé du

⁶⁰⁸ « Quelle bonne réforme du code du travail ? », *Mediapart*, live, 10 mars 2016.

⁶⁰⁹ <https://pact2016.blogspot.com/> (pour l'intégralité du texte, voir l'ouvrage publié aux éditions Dalloz).

⁶¹⁰ GR-PACT, *Proposition de code du travail*, Dalloz, 2017.

⁶¹¹ « Quels avenir pour le droit du travail ? », coord. E. DOCKÈS, *Dr. Soc.* mars 2018.

⁶¹² D'autres pans ont été aussi refondus, tels que le droit du travail des personnes handicapées (dans un souci de plus grande effectivité des règles en la matière), le statut des gérants de succursales (repris et simplifié dans la ligne de l'extension du droit du travail aux situations de dépendance sans subordination proposée par le GR-PACT), ainsi que la situation des travailleurs des plateformes numériques. Ces mesures sont consultables aux articles L.77-1 à L.77-39 de la proposition de code du travail.

⁶¹³ *Proposition de code du travail*, sous l'égide du GR-PACT, Dalloz, 2017.

⁶¹⁴ *Proposition de code du travail*, sous l'égide du GR-PACT, Dalloz, 2017.

« service public de l'emploi », voir *supra*, Conclusion du chapitre précédent, n°98), les mesures ont été ordonnées dans une section 4 dédiée au « service public de l'emploi », laquelle fait apparaître « la définition et les obligations du service public de l'emploi » (§1), « les organismes en charge du service public de l'emploi » (§2), « l'accompagnement du demandeur d'emploi par Pôle emploi » (§3) et le « recours amiable et contentieux » (§4). Par ailleurs, dans une autre section consacrée à l'assurance chômage (section 5), les dispositions restaurent une conception des allocations d'assurance fidèle aux principes de l'assurance sociale, selon laquelle le droit au revenu de remplacement repose sur l'appartenance à une collectivité protégée, matérialisée par l'affiliation et les cotisations sociales assises sur le salaire – conception qui a été battue en brèche ces vingt dernières années sous l'effet des politiques d'activation des demandeurs d'emploi, l'allocation d'assurance chômage étant aujourd'hui vue comme une contrepartie aux efforts fournis par le demandeur d'emploi pour sortir d'une situation de « dépendance » vis-à-vis de la couverture sociale (voir *supra*, Partie 2, chap. 1, n°61 et s.). La proposition de code du travail se démarque ainsi de la logique actuelle d'activation des demandeurs d'emploi. Cette orientation a été saluée lors du colloque : « rétablir l'idée que le service public de l'emploi agit au service de ses usagers, réaffirmer le bénéfice de droits garantissant l'effectivité de la mission d'accompagnement de Pôle emploi, encadrer les pouvoirs de sanction de Pôle emploi et faciliter la possibilité de contester les décisions de ce dernier, sont des axes majeurs que les auteurs de la proposition intègrent avec clairvoyance »⁶¹⁵. Néanmoins, l'économiste Anne Eydoux regrette de ne trouver dans le texte qu'un premier pas pour réaffirmer les droits des chômeurs, alors qu'il serait nécessaire de construire un véritable droit à l'emploi⁶¹⁶ ; le sociologue Jean-Claude Barbier considère pour sa part que si « l'intérêt majeur de la proposition du GR-PACT est de tirer des conséquences importantes d'une analyse du SPE [service public de l'emploi] dans la double perspective de sa légitimité et de son efficacité », elle « offre le flanc à une critique majeure, à savoir le fait de ne pas traiter des autres revenus de remplacement »⁶¹⁷. Il est vrai que la proposition n'entend pas refondre entièrement le droit du chômage ni bouleverser les principes qui organisent le droit de la recherche d'emploi : plus modestement, elle entreprend de reconstruire un équilibre de la relation entre le service public et ses usagers autour de la mission d'accompagnement de Pôle emploi d'une part, et de l'encadrement des pouvoirs de contrôle qui lui sont accordés d'autre

⁶¹⁵ F. HENNEQUIN, E. VIDECOQ, « Service public de l'emploi et droits des chômeurs : la bonne équation », *Dr. Soc.* 2018, p.286.

⁶¹⁶ A. EYDOUX, « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Dr. Soc.* 2018, p.282.

⁶¹⁷ J.-C. BARBIER, « Marché du travail : organiser les intermédiaires ? », *Dr. Soc.* 2018, p. 290.

part. Vincent Bonnin et moi expliquons ces choix (**voir les actes du colloque publiés à *Droit social***⁶¹⁸) : des questions de grande ampleur ont marqué les limites de cette recherche. S'affranchir totalement de la condition de la « perte involontaire d'emploi », après la brèche de la rupture conventionnelle, entraînait vers la délicate perspective du revenu d'existence ; réorganiser la sous-traitance pratiquée par Pôle emploi avec les opérateurs privés de placement passait par un contrôle plus strict des contrats et des exceptions aux dispositions du code des marchés publics ; revoir les conditions de bénéfice des prestations d'assurance empiétait sur les attributions des organisations d'employeurs et de salariés, sujet politique plutôt que juridique. Depuis cette publication, d'autres réformes relatives au service public de l'emploi sont venues accentuer la logique d'activation et éloigner considérablement l'allocation d'aide au retour à l'emploi des principes de l'assurance sociale (voir *supra*, Partie 2, chap. 1, n°61 et s.). Si les préoccupations qui ont animé les travaux du groupe GR-PACT n'ont pas été partagées par les promoteurs des réformes, elles demeurent parfaitement d'actualité, sans doute plus encore qu'au moment de la parution de l'ouvrage.

114. Pour conclure ce chapitre, il est certain que l'information, l'accompagnement et la participation sont des notions qui se sont imposées dans le champ social et au sein des organismes de sécurité sociale. Pourtant, deux modèles alternatifs semblent bien s'affronter. Dans un modèle libéral, « version punitive de la solidarité », fondé sur la responsabilité individuelle et la faute de la victime, les dysfonctionnements des services publics sociaux sont moins susceptibles d'être mis au jour que dans un autre modèle fondé sur le cadre théorique du *care*, ainsi que le suggère la professeure Diane Roman. Les théories du *care* « recherchent l'autonomisation des individus plus qu'elles ne postulent l'autonomie » : l'information est donc pensée à des fins d'autonomisation. Ensuite, « elles requièrent l'accompagnement plutôt qu'elles ne décrètent des obligations » aux individus. Enfin, « contredisant le postulat punitif libéral, elles promeuvent un modèle démocratique fondé sur la participation plutôt que sur la sanction »⁶¹⁹. Cette grille de lecture incite à relativiser les avancées des droits des usagers des services publics sociaux⁶²⁰. L'individualisation des droits sociaux a certainement fait entrer la figure de l'utilisateur dans le droit de la protection sociale. Par son entremise, le droit des services

⁶¹⁸ V. BONNIN, L. CAMAJI, « Le statut du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public », *Dr. Soc.* 2018, p.279.

⁶¹⁹ D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », *loc. cit.*

⁶²⁰ J'écarte de l'analyse les droits des usagers accueillis en établissement ou service social ou médico-social (à ce propos, voir *supra*, Partie 1, chap. 2, section 5, n°47 et s.).

publics est devenu une véritable dimension de ce droit. Néanmoins, le droit positif qui en résulte ne se laisse pas aisément saisir. On a vu dans ce chapitre qu'il est traversé de paradoxes et abrite des forces contraires. De mon point de vue, encore une fois (voir déjà *supra*, chapitre précédent, n°61 et s.), le regard doit se tourner vers les représentations du sujet de droits sociaux qui sont véhiculées par le droit. Le professeur Lafore fait remarquer le chemin particulier qui a été suivi par les acteurs publics dans la construction des droits des usagers en matière d'action sociale : « la représentation de la personne emprunte une voie très individuelle, rien ou presque dans l'action sociale ainsi recomposée ne semble prendre en compte les usagers constitués sous forme collective en leur reconnaissant une place dans les modes d'élaboration des politiques »⁶²¹. La conclusion vaut aussi dans les champs de la sécurité sociale et du service public de l'emploi, comme je l'ai expliqué dans ce chapitre ainsi que dans le précédent.

115. Dans cette perspective, plusieurs objets d'études me paraissent mériter une attention toute particulière. En premier lieu, il convient de continuer à explorer les procédures d'accès aux droits sociaux. Celles-ci ont été considérablement transformées, en l'espace de quelques années à l'orée des années 2020, sous le double effet de la promotion des voies alternatives aux règlements des litiges dans le secteur social et de la dématérialisation des services publics sociaux. La notion de « parcours procédural », proposé dans le champ de la protection sociale par la juriste Claire Magord, est très utile à cette fin⁶²². En second lieu, j'entends développer de nouvelles recherches tendant à étudier les déclarations sociales des bénéficiaires de prestations sociales. La gestion des prestations sociales a opéré une mutation aussi silencieuse que révolutionnaire ces dernières années, qui s'appuie sur des systèmes d'information puissants de collecte et de croisement des données personnelles⁶²³. Le sort juridique des déclarations sociales réalisées par voie numérique et des décisions automatisées

⁶²¹ R. LAFORE, « Chapitre 13. Un nouveau paradigme pour l'action sociale. L'utilisateur, la personne, le citoyen », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016, p. 195.

⁶²² C. MAGORD, *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, thèse de doctorat en droit, dir. A. Jeammaud et I. Sayn, Univ. Saint-Étienne, 2015.

⁶²³ En adossant les déclarations sociales des entreprises directement à la paie, un changement de logique a été opéré avec le déploiement généralisé de la DSN en 2017 (E. HUMBERT-BOTTIN, « La déclaration sociale nominative. Nouvelle référence pour les échanges de données sociales des entreprises vers les administrations », *Courrier des statistiques*, n°1, 2018). Cette connaissance « à la source » offre de nouvelles possibilités de gestion des prestations sociales plus ajustée aux situations individuelles (L. GRATIEUX, O. LE GALL, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, IGAS/IGF, 2016 ; M. FUZEAU, E. WALRAET, L. CAUSSAT, A. DELATTRE, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport n°2017-M021 (IGF), n°2017-039R (IGAS), juin 2017). « Rapprochement des fichiers, harmonisation et contemporanéisation des bases ressources, usage le plus limité possible du système déclaratif, coopérations renforcées des gestionnaires : telles sont les pistes sur lesquelles travaillent les administrations. Il y a là des thèmes éminents, faits d'évolutions du droit et des systèmes d'information » (J. DAMON, « Automatisation et contemporanéisation des prestations », *loc. cit.*).

est un vaste terrain d'interrogations (voir *infra*, Partie 2, chap. 4, n°139 s.). Enfin, un autre enjeu de ce travail sur les déclarations sociales est de questionner la notion de « fraude » des usagers des services publics sociaux dans le droit de la protection sociale. Je formule l'hypothèse que les pratiques administratives⁶²⁴ et « l'infra-droit »⁶²⁵ jouent un rôle important dans la construction de la notion contemporaine de fraude. Les frontières de celle-ci avec la non-déclaration et les erreurs déclaratives se sont déplacées, mais il reste à savoir comment et jusqu'où cette orientation du droit de la protection sociale s'est développée.

⁶²⁴ A. BOUILLOUX, « Le droit de la sécurité sociale à l'épreuve des pratiques administratives », E. DOCKÈS (dir.), *Au cœur des combats juridiques*, Dalloz, 2007, p.145.

⁶²⁵ G. KOUBI, C. MAGORD, « Faut-il s'intéresser au droit social caché ? », *loc. cit.*

Chapitre 3. Droits fondamentaux et droit de la sécurité sociale : des évolutions en ligne avec l'individualisation des droits sociaux ?

116. La réalisation de la solidarité implique des instruments juridiques spécifiques que le droit de la sécurité sociale s'emploie à élaborer inlassablement. Si les formes et techniques de la solidarité ne sont pas figées, un pilier juridique demeure : dans ce champ du social, l'individu est protégé par et en raison de son appartenance à des collectivités. C'est pourquoi les normes sont d'ordre public et s'imposent aux bénéficiaires de prestations sociales. Ainsi, les droits des assurés sociaux consistent essentiellement en l'application individuelle de règles générales et impératives, sans considération des situations singulières. Pour cette raison, le sujet de droit est longtemps resté dans l'ombre d'autres institutions. Pourtant, à partir des années 1990, des bouleversements surviennent. Ainsi que je l'ai examiné plus haut dans ce mémoire, la mise en tension de la solidarité sociale et de la responsabilité individuelle fait surgir des techniques juridiques plus individuelles. Il faut à présent évoquer une autre mutation importante qui bouscule tout autant les cadres traditionnels du droit de la sécurité sociale. À la faveur du développement du contentieux et d'un renouvellement de la pensée doctrinale autour des droits fondamentaux de la personne, l'espace et les modalités de la solidarité face aux risques sociaux sont aujourd'hui mis en cause au nom de la défense de la personne. Des critères de justice longtemps ignorés ou tenus pour évidents dans la protection sociale, tels les principes d'égalité et de non-discrimination, questionnent les arrangements des systèmes de sécurité sociale sous un jour nouveau.

117. Ces évolutions témoignent de l'émergence de la personne comme figure juridique dans le droit de la protection sociale. Ma **thèse de doctorat** explore cette transformation contemporaine à travers les deux dimensions de l'attribution et de la garantie de la prestation sociale. De manière plus synthétique, une **communication présentée à l'Association française de droit du travail et de sécurité sociale (AFDT) à l'occasion de la remise du prix de thèse de l'Association**, le 26 juin 2009 au Palais de justice de Paris, suivie d'une **intervention au Centre d'Économie de la Sorbonne** à l'invitation du professeur Jean-Claude Barbier, et enfin un **article publié dans la *Revue de droit du travail*** en avril 2010⁶²⁶, exposent la manière dont la personne – entendue comme le sujet de droit doté d'une dignité propre⁶²⁷ –

⁶²⁶ « La personne: une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale », *RDT* 2010, p.211.

⁶²⁷ J.-M. TRIGEAUD, « La personne humaine, sujet de droit », *La personne humaine, sujet de droit*, 4e journée René Savatier, PUF, 1994, p. 3. Voir également J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, *op. cit.*, pp. 11 et s.

se fraye un chemin juridique au cœur des institutions collectives de la protection sociale. Peu après l'achèvement de ma thèse de doctorat, la **participation à un programme de recherches coordonné par la professeure Diane Roman sur la justiciabilité des droits sociaux** (2008-2010) m'a donné l'opportunité de pousser plus avant ma réflexion. Certes, les valeurs médiatisées par les droits fondamentaux sont au cœur de la notion de sécurité sociale, mais leur invocation en justice peut conduire à l'appauvrissement de cette dernière de multiples manières. Ce paradoxe n'est pas propre au secteur de la sécurité sociale. Il semble concerner plus généralement les interactions entre le droit social et les droits sociaux (Section 1). Par ailleurs, « à la charnière de l'individuel et du collectif »⁶²⁸ dans la protection sociale, se trouvent des conventions politiques que le droit de la sécurité sociale incorpore. Dans quelle mesure les droits fondamentaux mettent-ils au jour et discutent-ils les compromis sociaux qui stabilisent, au moins pour un temps, l'édifice tout entier ? En ce qui concerne mes recherches, deux ensembles de travaux ont posé ces questions : tout d'abord, l'analyse du droit de la sécurité sociale au prisme du genre, dans le cadre du **programme de recherches « Genre et droit » lancé par les professeures Diane Roman et Stéphanie Hennette-Vachez** (2012-2014) (Section 2) et par la suite, l'étude de la solidarité entre les générations dans le droit français des retraites, à l'**invitation de la chercheuse Eri Kasagi pour le XXème congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé** (Fukuoka, Japon, 2018) et la **publication de l'ouvrage subséquent** (Section 3).

Section 1. La sécurité sociale saisie par les droits fondamentaux : la personne au cœur des institutions de la solidarité face aux risques sociaux

118. La montée en puissance des droits fondamentaux est une évolution incontestable du droit de la protection sociale. Dans le droit français, elle peut être datée des années 1990, période à laquelle les premières décisions de justice mobilisant les instruments constitutionnels et internationaux commencent d'être rendues par les juridictions européennes et françaises. Une partie de ma thèse de doctorat est consacrée à ce changement majeur. J'ai traité ces jurisprudences en cherchant à identifier cette forme d'individualisation des droits dans la protection sociale (I). La participation à un programme de recherches portant sur le thème de la justiciabilité des droits sociaux m'a permis de situer cette évolution dans un cadre beaucoup plus large. En effet, l'étude de la justiciabilité du droit à la sécurité sociale en droit français est

⁶²⁸ D'après la belle formule de M. GAUCHET, « À la charnière de l'individuel et du collectif », *loc. cit.*

une bonne illustration des « vecteurs et résistances » de la justiciabilité des droits sociaux⁶²⁹. Au-delà des problématiques de l'universalisme et de l'effectivité des droits de l'Homme, les chercheurs et chercheuses en droit social soulignent les ambiguïtés de l'arrimage du droit social aux droits sociaux (II).

I – L'individualisation des droits de protection sociale véhiculée par les droits fondamentaux

119. Le discours des droits fondamentaux exprime d'une manière générale une individualisation à laquelle le champ de la protection sociale avait été peu sensible jusqu'à une période assez récente⁶³⁰. En effet, cette branche du droit est immergée dans des arbitrages collectifs qui ne sont traditionnellement pas remis en cause. À partir des années 1990, des considérations liées aux personnes viennent perturber cette configuration. Les minoritaires au sein du groupe, les personnes qui en sont exclues, et plus largement celles qui s'estiment désavantagées par les arbitrages collectifs, revendiquent par la voie juridictionnelle leur juste place au sein de la collectivité : c'est le sens premier, selon moi, du surgissement des droits de l'Homme dans le droit de la protection sociale. Ces instruments normatifs sont venus progressivement encadrer la détermination des bénéficiaires et les modalités de calcul des prestations sociales, ainsi que je le retrace dans **ma thèse de doctorat**⁶³¹. L'apparition d'un tel encadrement incite à la réflexion. En effet, si la référence aux droits fondamentaux est devenue commune à tous les champs du droit, une question particulière se pose dans le domaine de la protection sociale : quelle est la place de la personne au sein d'un système de solidarité qui « *suppose, par hypothèse, le pot commun* »⁶³² entre les membres d'un groupe déterminé face à certains risques ? Dans le droit de la sécurité sociale, l'idée de solidarité mène à constituer les individus en membres d'une collectivité⁶³³. Toutefois, cela n'invalide pas pour autant les exigences liées aux droits des personnes. La jurisprudence a fait évoluer le système juridique de sécurité sociale en ce sens. On constate ainsi que la mobilisation de ces droits inscrits dans

⁶²⁹ D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012.

⁶³⁰ D. ROMAN, « La « responsabilisation » de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 2016, p. 243.

⁶³¹ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit., première partie.*

⁶³² J.-J. DUPEYROUX, « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.* 1990, p.741.

⁶³³ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit., première partie.* V. aussi « La personne : une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale », *RDT* 2010, p.211.

les instruments constitutionnels et internationaux – principe d'égalité et de non-discrimination, droits de l'Homme – a permis l'essor de deux critiques. J'en résume les grandes tendances dans une **publication à la *Revue de droit du travail* d'avril 2010, intitulée « La personne : une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale ».**

120. En premier lieu, les droits fondamentaux entendent discuter l'espace de la solidarité instauré par la norme. Comme l'accès à un dispositif de protection sociale n'est pas fondé sur l'adhésion volontaire mais sur un choix normatif, les critères de sélection des bénéficiaires sont déterminants. Une question épineuse est posée aux juges : les droits fondamentaux imposent-ils au pouvoir normatif d'orienter l'effort de solidarité national ou professionnel vers certains publics ? De fait, on constate que les personnes exclues du champ d'application d'une couverture sociale par des dispositions expresses (condition de sexe, de nationalité, de résidence, de ressources, *etc.*) n'hésitent plus à arguer de la contrariété de ces conditions avec les principes de non-discrimination et d'égalité. À certains égards, cette contestation a porté ses fruits. Parmi les dispositifs sanctionnés au premier chef, on trouve la condition de nationalité et les différences de traitement entre les hommes et les femmes (voir *infra*, plus en détail, la Section 2 de ce chapitre sur l'égalité hommes-femmes en matière de retraite). La portée des principes d'égalité et de non-discrimination dépasse d'ailleurs le cadre des dispositifs nationaux ou interprofessionnels. Ils étendent leur emprise aux couvertures d'entreprise, par l'entremise du principe d'égalité de traitement salarial et du principe général de non-discrimination applicable en droit du travail.

En second lieu, les modalités de la solidarité entre les participants tendent à être discutées. On repère principalement deux effets des principes supra-législatifs. Tout d'abord, les juges limitent le pouvoir normatif de l'État et des interlocuteurs sociaux en leur opposant les exigences liées au fonctionnement des couvertures sociales dont ils ont la charge. Un tel encadrement est notable dans les régimes de sécurité sociale gérés par répartition⁶³⁴, particulièrement dans les régimes de retraite. Ainsi, les atteintes aux pensions sont aujourd'hui encadrées par les exigences propres à un régime par répartition. Les révisions normatives sont jugées à l'aune des principes d'égalité, de proportionnalité et de solidarité⁶³⁵ (sur ce dernier

⁶³⁴ Dans un régime par répartition, les cotisations versées l'année « n » financent les retraites servies cette même année. Pour maintenir l'équilibre financier, il est envisageable de faire varier les cotisations (versées par les actifs) et les prestations (perçues par les retraités).

⁶³⁵ Cass. soc. 31 mai 2001, *Dr. Soc.* 2001.744, concl. J. DUPLAT, *Dr. Soc.* 2001.875, note PH. LANGLOIS ; cass. soc. 7 juil. 2009 n°08-16592, inédit.

principe, voir *infra*, Section 3). Le contentieux AGIRC⁶³⁶ abondamment commenté par la doctrine juridique dans les années 1990 l'a parfaitement illustré : la Cour de cassation a reconnu l'opposabilité de la révision de l'accord collectif aux retraités dans cette affaire, mais elle leur a donné raison à propos du nombre de points acquis en s'appuyant sur la violation du principe d'égalité⁶³⁷. Dans le même sens, dans plusieurs arrêts, la seule justification acceptable à la modification des pensions en cours de service est la nécessité de préserver l'équilibre financier du régime⁶³⁸. On pense aussi, au niveau européen, à la jurisprudence de la Cour EDH qui a donné corps à l'exigence d'intangibilité des prestations liquidées⁶³⁹. Un consensus sur la nécessaire protection des pensions de retraite liquidées dans les dispositifs de solidarité semble donc avoir émergé (sur ce point, voir *infra*, plus en détail, Section 3). Ensuite, c'est l'intensité de la protection sociale établie par la norme qui est discutée. Une exigence de protection sociale minimale apparaît au détour de certaines décisions à propos de mesures réduisant les couvertures sociales existantes. Par exemple, en droit français, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel invoquent le droit à la santé pour contrôler les mesures de déremboursements de soins, les plafonds de ressources ou encore le taux des participations financières dont s'acquittent les patients lors de chaque acte médical. D'autres droits sociaux sont aussi sollicités ; ils donnent corps à une exigence de solidarité nationale minimale face aux risques sociaux dans l'ordre constitutionnel (voir, *infra*, paragraphe suivant, sur l'effectivité du droit à la sécurité sociale par la voie juridictionnelle).

121. Cette étude conduit à se demander si l'essor des droits fondamentaux dans la période contemporaine est une évolution « naturelle » du droit de la protection sociale. Il est tentant de le penser car la phase de constitutionnalisation du droit est récente et concerne toutes les branches du droit⁶⁴⁰. Cependant, dans cette branche du droit social, elle renvoie au « *passé*

⁶³⁶ Cass. soc. 23 nov. 1999, *Dr. soc.* 2000.333, concl. DE CAIGNY ; *Dr. Soc.* 2000.337, note L. FAVOREU ; *Dr. Soc.* 2000.409, note J.-J. DUPEYROUX ; *Dr. Soc.* 2000.412, note PH. LANGLOIS ; *TPS* mars 2000 p. 5, note J. BARTHELEMY ; *D.* 2000.290, note Y. SAINT-JOURS ; *Dr. ouvr.* 2000.41, note P. TILLIE.

⁶³⁷ Les partenaires sociaux avaient en effet réduit le nombre de points acquis par les retraités afin d'abaisser le montant de la pension de retraite, opération à laquelle s'est opposée la Cour de cassation. Cette solution marque la mise en œuvre du principe d'égalité dans les régimes de retraite, le nombre de points acquis constituant la « clé de répartition » de la masse financière qui garantit l'égalité entre retraités dans un régime par points.

⁶³⁸ Civ. 2^e 17 avril 2008, n° 07-12143 et 07-12144, inédits, *RJS* 2008 n°826.

⁶³⁹ Elle a notamment condamné l'État islandais pour avoir porté une atteinte disproportionnée aux pensions des retraités du régime des mines, alors même que la réforme avait été conduite pour préserver son équilibre financier : CEDH, 12 oct. 2004, *Kjartan Ásmundsson c./ Islande*, *AJDA* 2005.547, obs. J.-F. FLAUSS, *TPS* 2005.30, obs. X. PRÉTOT.

⁶⁴⁰ En droit du travail, voir I. MEYRAT, *Droits fondamentaux et droit du travail*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris X-Nanterre, 1998 ; A. LYON-CAEN, P. LOKIEC (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2005 ; P. ADAM, *L'individualisation du droit du travail : essai sur la réhabilitation du salarié-individu*, LGDJ, coll. Thèses, tome 39, 2005.

et au présent » de la sécurité sociale, pour reprendre l'élégante formule de Guy Perrin⁶⁴¹. Il faut se souvenir que la conception moderne de sécurité sociale se forge dans le creuset de diverses expériences nationales entre les deux guerres mondiales du 20^{ème} siècle, du système soviétique de 1917 jusqu'au rapport Beveridge de 1942⁶⁴². Elle se trouve consacrée de la manière la plus solennelle au niveau international, à une période où les systèmes n'en sont qu'à un premier stade de leur développement ; les principes adoptés lors de la Conférence internationale du Travail du 12 mai 1944 réunie à Philadelphie ainsi que les propositions intéressant la sécurité sociale contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 attestent de l'influence des conceptions nouvelles sur la sécurité sociale au plan international. C'est dans cet environnement que l'expression « sécurité sociale » prend place dans de nombreuses Constitutions promulguées au lendemain de la seconde guerre mondiale⁶⁴³. En France, la proclamation du « droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » dans le Préambule de la Constitution de 1946 (alinéa 11) doit être resituée dans ce mouvement général. Cette histoire montre que loin d'être des éléments étrangers à la notion de sécurité sociale, les droits de l'Homme participent pleinement de son édification sur le plan politique. C'est pourquoi il est permis de dire que leur émergence en droit de la sécurité sociale ne fait qu'exprimer (ou revivifier) la fin propre d'une politique de sécurité sociale, qui est celle « d'abolir l'état de besoin en assurant à tout citoyen un revenu suffisant à tout moment pour satisfaire à ses charges » (formule souvent citée par Lord Beveridge) ou de « permettre l'épanouissement de la personnalité de chacun »⁶⁴⁴ – c'est en effet dans cet épanouissement que résiderait « la fin profonde et originale » des politiques dites de sécurité sociale⁶⁴⁵. Néanmoins, si l'on quitte le terrain des politiques pour gagner le terrain du droit⁶⁴⁶, il faut s'intéresser au phénomène des libertés et droits fondamentaux attachés à la personne dans le droit de la sécurité sociale. Sous cet angle, il faut tenir compte de deux éléments de contexte. D'une part, ce phénomène est de manifestation récente dans la réflexion doctrinale, la

⁶⁴¹ G. PERRIN, « La sécurité sociale au passé et au présent », *Revue française des affaires sociales*, 1979, n°1, p.86.

⁶⁴² Il est renvoyé à la lecture historique par A. ROUAST, P. DURAND, J.-J. DUPEYROUX, *Sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 3^è éd., 1961.

⁶⁴³ J.-J. DUPEYROUX, « Le droit à la sécurité sociale dans les déclarations et pactes internationaux », *Dr. Soc.* 1960, p.365.

⁶⁴⁴ G. PERRIN, « L'avenir de la sécurité sociale », *loc. cit.*

⁶⁴⁵ J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 8^è éd., 1981, p.15.

⁶⁴⁶ On sait que les principaux contours de la notion *juridique* de sécurité sociale, « plus nettement et étroitement circonscrite », apparaissent au niveau des *systèmes* de sécurité sociale et non des *politiques* de sécurité sociale. Cette distinction fondamentale est proposée par le professeur Dupeyroux et développée dans les éditions successives du Précis Dalloz de *Droit de la sécurité sociale*. La citation est extraite de l'édition de 1981 précitée.

jurisprudence et les stratégies judiciaires⁶⁴⁷. D'autre part, il s'inscrit dans un champ, le droit social, ainsi que dans un système juridique, le droit français, où « l'idée même que le social puisse se penser en termes de droits de l'Homme a longtemps été contestée »⁶⁴⁸. Ces deux dimensions historique et théorique permettent de mieux comprendre l'état du droit positif en matière de justiciabilité du droit à la sécurité sociale. Celui-ci reflète les ambivalences d'une relecture du droit social au prisme des droits sociaux.

II – La justiciabilité du droit à la sécurité sociale : les ambivalences d'une relecture du droit social au prisme des droits sociaux

122. La problématique de la justiciabilité n'épuise pas le concept de droits sociaux, ni même celui de réalisation des droits sociaux. Pourtant, ainsi que le remarque le professeur Carlos Miguel Herrera, elle « est devenue centrale à l'intérieur de la question plus large des droits sociaux », au moins depuis les années 1990⁶⁴⁹. Incontestablement, le juge est aujourd'hui un acteur important de la concrétisation des droits sociaux. Il suffit pour s'en convaincre de considérer l'ampleur des productions scientifiques du **programme de recherches « Droit des pauvres, pauvres droits ? », consacré à la justiciabilité des droits sociaux et coordonné par la professeure Diane Roman en 2008-2010**⁶⁵⁰. La recherche a eu le privilège d'associer une quarantaine de chercheurs aux profils complémentaires : français ou étrangers, chercheurs confirmés ou en cours de formation (professeurs des Universités, maîtres de conférences et chargés de recherche, docteurs et doctorants), spécialistes de droit public, de droit privé ou de droit international et européen. De nombreuses publications individuelles et collectives

⁶⁴⁷ À côté des décisions de justice, les publications doctrinales sont un repère utile pour dater ce phénomène. Au cours de son analyse rétrospective des publications liées à la sécurité sociale dans la RFT puis la RFAS, le professeur Jean-Pierre Chauchard relève que le thème des droits de l'homme est « mieux traité » que celui du droit social comparé. Il apparaît dans la Revue à l'occasion des 40^e et 50^e anniversaires de la sécurité sociale : ce sont les articles bien connus en droit français des professeurs Rivero, 1985 et Belorgey, 1995 (J.-P. CHAUCHARD, « La Revue française des Affaires sociales et le droit de la protection sociale. Quelques éléments de réflexion », *Revue française des affaires sociales* 2006/4, p.121).

⁶⁴⁸ D. ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *loc. cit.*

⁶⁴⁹ C. M. HERRERA, « La justiciabilité des droits sociaux : concept juridique et évolution jurisprudentielle », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012, p. 103.

⁶⁵⁰ Programme pour le Centre de Recherches sur les droits fondamentaux (CREDOF) de l'Université Paris-Ouest Nanterre, 2008-2010. L'intitulé est inspiré de l'interpellation de Pierre-Henri Imbert, dans un article précurseur : « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *Revue du Droit Public*, 1989, p. 739 et s.

soumises à des comités éditoriaux ont été réalisées⁶⁵¹. Une manifestation scientifique finale à dimension internationale, au Collège de France les 25 et 26 mai 2011, a permis d'échanger les réflexions bien au-delà du cercle des chercheurs impliqués dans le programme de recherches⁶⁵².

123. Conviée par la professeure Diane Roman à participer à ce travail scientifique, je me suis intéressée à la justiciabilité du droit à la sécurité sociale en droit français. Mes conclusions sont **exposées dans un dossier publié à la *Revue de droit sanitaire et social* et dans les actes du colloque de 2011**⁶⁵³. Elles sont convergentes avec les études portant sur les autres droits sociaux ou sur des aspects plus théoriques que les chercheurs et chercheuses associés au programme ont menées. Si la justiciabilité du droit de l'homme à la sécurité sociale⁶⁵⁴ ne rencontre pas d'obstacle théorique⁶⁵⁵, les tribunaux peuvent se montrer encore réticents à juger l'action publique en matière de protection sociale. Tel est le cas des juges français⁶⁵⁶ : bien qu'ils reconnaissent certaines obligations étatiques impliquées par le droit de l'Homme à la sécurité sociale, le contrôle exercé reste faible. En effet, il faut d'abord remarquer qu'une forme d'injusticiabilité de ce droit s'exprime, puisque les juges écartent l'applicabilité des normes internationales de sécurité sociale. Ainsi, aucune disposition internationale reconnaissant de manière générale le droit à la sécurité sociale n'a été sollicitée dans les décisions du Conseil d'État ou de la Cour de cassation (du moins était-ce le cas jusqu'en 2010, date de mon étude). Un autre trait commun caractérise les décisions de ces deux juridictions : elles mobilisent toutes les deux des dispositions internationales consacrant des droits civils dans les contentieux de protection sociale. Il s'agit au premier chef des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, principalement les articles 6 §1 (droit à un procès équitable),

⁶⁵¹ Le rapport de recherches est disponible en ligne en accès libre, ainsi que les documents de travail, le références des publications et le détail des manifestations, https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Justiciabilit_C3_A9_droits_sociaux_rapport_final.pdf

⁶⁵² Les actes du colloque, préfacés par la professeure Mireille Delmas-Marty, ont été publiés aux éditions A. Pedone : D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012.

⁶⁵³ « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale : éléments de droit français », in *Le juge et les droits sociaux. RDSS 2010/5*, p.847 ; « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale en droit français », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.363.

⁶⁵⁴ La justiciabilité désigne « la possibilité juridique de soumettre le contrôle du respect des droits (...) à un tribunal interne ou à un organe juridictionnel (ou quasi juridictionnel) international » (N. ALIPRANTIS, « Les droits sociaux sont justiciables ! », *Dr. soc.* 2006, p. 158). Partant, elle peut se mesurer à la capacité du juge à définir des obligations suffisamment précises pour bénéficier directement aux individus (C. NIVARD, *La justiciabilité des droits sociaux. Etude de droit conventionnel européen*, Thèse Montpellier 1, 2009, §138).

⁶⁵⁵ De nombreux travaux ont démontré l'insuffisance des arguments tendant à nier la justiciabilité des droits sociaux. Voir not. D. ROMAN, « Les droits sociaux, entre « injusticiabilité » et « conditionnalité » : éléments pour une comparaison », *RIDC* 2009, p.285 ; *id.*, « La justiciabilité des droits sociaux : les arguments classiques en faveur d'un self restraint juridictionnel », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.29.

⁶⁵⁶ Seules les décisions du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation ont été étudiées.

8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 14 (interdiction de la discrimination) et l'article 1er du protocole n° 1 additionnel à la convention (droit au respect de ses biens). L'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant apparaît également dans quelques décisions. L'analyse montre que cette ébauche de « justiciabilité indirecte » du droit à la sécurité sociale n'est pas dénuée d'ambiguïté et s'avère peu satisfaisante. Ensuite, plusieurs objets de contrôle peuvent être relevés, dont l'égal accès aux institutions de protection sociale et la promotion du principe de solidarité ; le juge tend ainsi à donner un contenu au droit à la sécurité sociale en définissant les exigences de l'action publique. Ces différents éléments démontrent la possibilité de la justiciabilité de ce droit devant les juridictions françaises. De manière plus précise, les juges français découvrent deux catégories d'obligations étatiques qui viennent encadrer l'action publique dans le domaine de la protection sociale : des obligations relatives à l'exercice de la compétence normative d'une part, et relatives à l'égalité et la non-discrimination d'autre part. On voit apparaître deux formes de justiciabilité du droit à la sécurité sociale, deux démarches complémentaires. La première forme de justiciabilité s'appuie sur des normes qui proclament des droits de l'Homme. La plus sollicitée est l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946⁶⁵⁷ ; ce texte énonce le droit de tout être humain à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et peut être considéré comme l'assise constitutionnelle du droit de l'Homme à la sécurité sociale en droit français⁶⁵⁸. La seconde forme de justiciabilité s'appuie sur une articulation entre ces normes et les règles d'égalité et de non-discrimination. Ces dernières prennent le relais des normes énonçant des droits de l'Homme pour renforcer la justiciabilité du droit à la sécurité sociale. Cependant, dans les deux cas, les techniques de contrôle utilisées par les juges conduisent à conférer une portée très restreinte aux obligations qu'ils découvrent.

⁶⁵⁷ Les juges invoquent également les droits civils et politiques énoncés dans la Conv. EDH (art. 1P1, art. 8) et la Convention internationale des droits de l'enfant. Sur cette justiciabilité « indirecte » du droit à la sécurité sociale, voir mes développements, « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale : éléments de droit français », *RDSS* 2010, p.847.

⁶⁵⁸ Un consensus doctrinal se dégage à ce propos. Voir M. BORGETTO, « Protection sociale et sécurité matérielle (Droit à la) », in D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006, p.643 et « Protection sociale » in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE, *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008, p.650 ; J.-P. CHAUCHARD, « La Sécurité sociale et les droits de l'Homme (à propos du droit à la Sécurité sociale) », *Dr. soc.* 1997, p.48 ; Y. CHAUVY, « La portée constitutionnelle de la Sécurité sociale », *Droit Ouvrier* 1995, p.425 et « Les normes supérieures du droit de la Sécurité sociale », *RDP* 1996, p.991 ; X. PRÉTOT, « Les bases constitutionnelles du droit social », *Dr. soc.* 1991, p.187 et *Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 1998, n°1 à 8 ainsi que « Alinéa 11 », in G. COGNAC, X. PRÉTOT, G. TEBoul (dir.), *Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946*, Dalloz, 2001, p.261. L. Gay évoque un « droit aux prestations sociales » (in L. GAY, *Les droits-créances constitutionnels*, Bruylant, 2007, p. 271).

124. Participer à ce programme de recherches a été une expérience très enrichissante à de nombreux égards. L'organisation des travaux a été pensée de manière à échanger les savoirs existants et à produire une réflexion qui soit véritablement collective, de telle sorte que ce temps de recherche a aussi constitué un véritable temps de formation. Une première phase de lecture puis de nombreux séminaires au cours desquels des discutants extérieurs sont venus nourrir les échanges ont permis de dégager les hypothèses scientifiques et de fixer les notions. Sur le fond, ce travail scientifique collectif de grande ampleur a bien mis en évidence, me semble-t-il, une certaine ambivalence à « encoder » le droit social sur la base des droits sociaux fondamentaux. En effet, une question n'a cessé d'être soulevée : la justiciabilité des droits sociaux vient-elle véritablement au soutien de leur effectivité ? À considérer l'exemple de la justiciabilité du droit à la sécurité sociale, on peut se demander si l'institution de la sécurité sociale sort renforcée ou affaiblie de cette mobilisation juridictionnelle de droits fondamentaux. Ma conclusion est nuancée à ce sujet (les lignes qui suivent s'appuient sur **les éléments développés dans les deux articles précités**). Il est certain qu'il en résulte un enrichissement du contrôle juridictionnel de la réglementation et des décisions de protection sociale. Cependant, la mise à l'écart des normes internationales de sécurité sociale, le contrôle minimal des principes d'égalité et de non-discrimination et le peu de précision donné aux exigences des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946 ne favorisent pas l'appréhension des enjeux spécifiques de sécurité sociale par les juges français. En réalité, la difficulté ne se situe pas tant au niveau de la détermination du contenu du droit à la sécurité sociale : les instances du Conseil de l'Europe ont pu souligner, par exemple, que la responsabilité de l'État d'assurer la viabilité financière du système devait se penser dans la perspective de développement de la sécurité sociale, laquelle impliquait une sage gouvernance en temps de crise, le maintien du niveau de protection et le renforcement de la protection des plus vulnérables. Quant au Comité DESC, il dégage un contenu normatif du droit à la sécurité sociale qui met en avant de nombreux impératifs (par exemple son accessibilité financière pour tous)⁶⁵⁹. Le trouble vient plutôt de la mise en œuvre dans le cadre du contrôle juridictionnel. En premier lieu, on constate qu'en l'absence de justiciabilité des normes internationales de sécurité sociale, les juridictions françaises ont principalement recours à l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, cette disposition fait l'objet d'utilisations qui font douter de sa capacité à saisir les problématiques spécifiques de la protection sociale. Sollicitée pour protéger un intérêt individuel, elle ne

⁶⁵⁹ COMITÉ DESC, *Le droit à sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, observation générale n° 19, E/C. 12/GC/19, 2008, § 42 ; Résolution CM/ResCSS(2009)6 sur l'application du code européen de sécurité sociale par la France adoptée en Conseil des Ministres le 10 juin 2009.

conduit pas véritablement à appréhender les mécanismes collectifs de la protection sociale, ce qu'illustrent les contentieux relatifs à la réduction ou à la suppression des prestations (sur ces contentieux, il est aussi renvoyé à **la deuxième partie de ma thèse de doctorat**, dont le thème est la garantie de la prestation sociale⁶⁶⁰). Lorsque ces mécanismes sont mis en cause, les conflits qui animent le droit à la sécurité sociale se dévoilent et la protection du collectif est contrainte de passer par la reconnaissance d'un « intérêt général » qui justifie une « atteinte non disproportionnée » aux « biens » protégés par l'article 1er du protocole n° 1, ce qui ne paraît pas adapté. Par exemple, les mesures de réduction des pensions de retraite en cours de service (l'absence de revalorisation ou la baisse de la valeur du point par exemple) sont justifiées par l'équilibre financier d'un régime de retraite fonctionnant par répartition sans que ledit équilibre soit examiné (voir *infra*, plus en détail, Section 3). Autrement dit, la disposition conventionnelle paraît postuler une appropriation individuelle des prestations et des cotisations, ce qui renvoie dos à dos la protection individuelle et la solidarité alors qu'elles ont partie liée dans une couverture sociale. C'est pourquoi il n'est pas impossible que la rencontre du droit de la protection sociale et du droit de « propriété » se solde par un double échec : échec à protéger les droits aux prestations sociales au sein d'un mécanisme collectif, et échec à protéger la pérennité des mécanismes collectifs qui ne sont pas directement concernés par cette disposition. En second lieu, il faut remarquer que les juges administratif et constitutionnel français ne sont pas enclins à constater la violation du droit à la sécurité sociale aux motifs de l'absence ou de l'insuffisance de sa mise en œuvre. Le juge constitutionnel n'est pas non plus favorable à l'émergence d'une obligation de non-rétrogression (ou effet cliquet « anti-retour ») en matière de protection sociale⁶⁶¹. En effet, cette obligation impliquerait un contrôle plus soutenu des mesures de réduction des prestations sociales. Elle devrait aussi soulever la question de la protection des ressources dont disposent les organismes de sécurité sociale et les collectivités publiques en matière d'aide sociale. Or cela ne semble pas être véritablement le cas. En somme, les techniques de contrôle mises en œuvre sont de faible portée dès lors qu'elles interviennent à la marge des choix publics. Dans cette configuration, la mobilisation des droits fondamentaux devant les juridictions françaises conduit de manière paradoxale à conforter ou à soutenir les choix rétrogrades du pouvoir normatif en matière de sécurité sociale.

⁶⁶⁰ *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales, op. cit.*, deuxième partie.

⁶⁶¹ En droit belge, D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p.11.

125. Cette « étude de cas »⁶⁶² illustre les ambivalences qui parcourent toutes les questions liées à la justiciabilité des droits sociaux : globalement, l'intervention du juge sur ces fondements oscille entre une promotion et une conception minimaliste de ces droits. Toutefois, à mon sens, le véritable apport de cette étude est de pointer vers des problèmes bien plus profonds qui ont trait à la substitution des droits sociaux au droit social – constat « souvent négligé par les experts des droits sociaux à titre de droits humains », ainsi que le relevait la professeure canadienne Lucie Lamarche dans les actes du colloque de clôture de la recherche⁶⁶³. Il n'est pas anodin que l'apparition puis l'inscription des droits sociaux fondamentaux dans les systèmes juridiques soient contemporains du tournant individualiste des politiques sociales décrit dans ce mémoire. Un juriste non averti pourrait être tenté de voir là une simple coïncidence, tant le mouvement de constitutionnalisation du droit déborde la sphère sociale. Cependant, le professeur Robert Lafore explique parfaitement qu'il n'en est rien. En effet, « les « droits sociaux » sont apparus d'abord du fait de la situation de groupes à la périphérie ou en dehors des dispositifs construits antérieurement par le droit social [...] Ce sont sur les marges en expansion constituées de personnes hors des institutions protectrices et des formes de représentation que monte en puissance le recours aux droits sociaux fondamentaux »⁶⁶⁴. Il faut ainsi voir dans ce phénomène juridique un symptôme ou un signe de ce que les formes de structuration et de dépassement des conflits et déséquilibres sociaux construits et canalisés par le droit social tout au long du 20^{ème} siècle ne fonctionnent plus. Les institutions du droit social ne parvenant plus à instaurer une cohésion sociale, elles manquent leur finalité essentielle. La politique sociale est tout entière questionnée à nouveau : « comment repenser les formes de structuration du social et les modes de protection qui en découlent, lorsque trop de nos contemporains débordent des dispositifs mis en place ? Sur quoi fonder ces dispositifs protecteurs s'ils ne peuvent s'arrimer dans des solidarités socio-professionnelles qui échangent la protection du groupe d'appartenance contre une conformation à l'ordre productif et aux diverses cultures qui en sont le ciment ? »⁶⁶⁵. À n'en pas douter, l'émergence des droits sociaux fondamentaux constitue une forme de réponse à ces troubles dans le droit social, « un remède

⁶⁶² Mon étude de la justiciabilité du droit à la sécurité sociale en droit français a ouvert et illustré, à titre « d'étude de cas », les travaux plus généraux relatifs au droit français et aux droits sociaux dans le colloque de clôture de 2011 (v. les actes du colloque précités).

⁶⁶³ L. LAMARCHE, « Le droit social et les droits sociaux : des outils dissonants pour la régulation du social dans le contexte du néolibéralisme », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.119.

⁶⁶⁴ R. LAFORE, « Discussion en forme de conclusion : les « droits sociaux » et le droit social », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.451.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

à la crise du droit social et de ses institutions héritées »⁶⁶⁶. Néanmoins, la question est de savoir s'il s'agit d'une réponse adéquate et efficace aux problèmes sociaux que les institutions du droit social ont pour objet de traiter.

126. Il est un domaine dans lequel les droits fondamentaux sont un vecteur de renouvellement des cadres de la protection. Dès les années 1980 et 1990, tout un courant de pensée et militant se structure autour du mot d'ordre de l'individualisation des droits des femmes dans la protection sociale. Le droit européen, qui est à cette époque beaucoup plus avancé que le droit français en matière de non-discrimination, va être utilisé comme point d'appui dans des travaux conceptuels. Les inégalités entre les hommes et les femmes dans la protection sociale sont depuis lors devenues un sujet juridique de premier plan et le droit positif a accueilli un certain nombre de propositions. Cependant, les droits fondamentaux ont-ils vraiment permis de démasquer et de transformer les conventions de genre logées dans le droit de la protection sociale ? En arrière-plan, la problématique est bien celle de saisir la distribution des rôles sociaux, puisque celle-ci commande la distribution des prestations sociales. D'une question d'égalité à un enjeu de la redistribution dans la protection sociale, quelle est la portée des droits fondamentaux ? Tel est le sujet de la section suivante.

Section 2. Les droits fondamentaux à l'assaut des conventions de genre dans le droit de la protection sociale ?

127. Les rapports sociaux entre hommes et femmes sont longtemps demeurés dans l'ombre des recherches académiques portant sur les politiques sociales et les régimes d'États-providence. L'introduction de la question du sexe puis du genre au cours des dernières décennies a permis un renouvellement théorique très fécond⁶⁶⁷. En dévoilant la construction historique, culturelle, sociale et normative des États-providence et des politiques sociales, ces approches ont contribué à mettre au jour des enjeux fondamentaux et extrêmement complexes immergés dans les dispositifs de protection sociale. En parallèle, l'intégration systématique de la question de l'égalité des sexes à l'ensemble des politiques et actions de l'Union européenne (approche dite du *gender mainstreaming*) a fait évoluer l'agenda des politiques sociales. Les problèmes de sécurité sociale essentiels que la perspective de genre tend à renouveler sont

⁶⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁶⁷ Pour un état des lieux des apports théoriques des travaux qui ont été menés dans les pays anglo-saxons et scandinaves, voir N. MOREL, « Le genre des politiques sociales. L'apport théorique des "gender studies" à l'analyse des politiques sociales », *Sociologie du travail*, vol. 49, 2007, p. 383.

nombreux : les droits sociaux des femmes et la place de la famille dans la conception de ces droits, les relations entre solidarité familiale et solidarité nationale, la prise en charge de la dépendance, le développement d'un service public de la petite enfance⁶⁶⁸, etc. Parmi ceux-ci, la question des droits dérivés tient une place particulière. Les débats concernant l'individualisation des droits sociaux – au sens de leur dé-familialisation et/ou de leur dé-conjugalisation – témoignent tout autant de la vigueur des revendications que des difficultés à faire évoluer la convention de genre sur laquelle repose un système de protection sociale (I). Quel est le rôle du droit en la matière ? En quoi les dispositifs juridiques de protection sociale participent-ils de la reproduction des rapports sociaux de sexe ? Les outils du droit contribuent-ils à la prise en compte de l'objectif d'égalité entre les sexes dans la protection sociale ? Si l'utilisation du concept de genre⁶⁶⁹ s'est largement développée en France dans différentes disciplines, le droit semble demeurer en marge de ce mouvement⁶⁷⁰. Le domaine de la protection sociale fait tout de même figure d'exception, comme en attestent des recherches juridiques d'envergure. Ayant eu l'opportunité de découvrir les outils de l'analyse genrée du droit dans le cadre d'un programme de recherches, j'ai consacré plusieurs travaux à l'étude du droit des pensions de retraite dans cette perspective. Je me suis intéressée en particulier à la contribution des droits fondamentaux et du droit de la non-discrimination aux débats sur le genre dans la protection sociale (II).

I – La dimension sexuée des systèmes de protection sociale

128. Il faut rappeler que la notion d'individualisation des droits sociaux apparaît précisément avec l'enjeu de la protection sociale des femmes dans les années 1980-1990. À cette époque, l'effritement des deux grands repères du modèle régulateur « fordien » – la famille et l'emploi – vient nettement fragiliser les droits sociaux des femmes de la plupart des systèmes

⁶⁶⁸ Voir par exemple le dossier spécial « Genre et protection sociale », coord. J. FAGNANI, F. THIBAUT, *Revue française des affaires sociales*, n°2-3/2012. Plus largement, S. DAUPHIN, G. PERRIER, « Chapitre 13. Les politiques sociales au prisme du genre », in O. GIRAUD, G. PERRIER (dir.), *Politiques sociales : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2022, p. 221.

⁶⁶⁹ Comme le rappellent des auteurs (« Introduction », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, M. PICHARD, D. ROMAN (dir.), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016), le concept de genre a bien sûr une histoire et ses acceptions ont évolué au fil du temps. La matière juridique constitue, en outre, « un champ où la question même de son sens se pose en des termes particulièrement complexes ». Le concept de genre est ici mobilisé pour désigner « les rôles sociaux de sexe, c'est-à-dire cet ensemble de croyances, pratiques et normes qui font système et ancrent non seulement la différence mais surtout l'inégalité entre les sexes ». Dans un second temps, « le concept de genre reçoit une acception non plus seulement systémique mais structurale : il n'est plus vu comme résultant de (ou associé à) la différence entre les sexes mais, au contraire, comme sa source ».

⁶⁷⁰ S. HENNETTE-VAUCHEZ, M. PICHARD, D. ROMAN (dir.), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016.

de protection sociale européens : la montée des divorces et des unions libres met à mal la cohérence et l'efficacité de ce système, alors même que la précarisation du marché du travail implique une refonte du mode d'acquisition des droits sociaux⁶⁷¹. À ces mutations économiques et sociales s'ajoute une dimension plus normative liée à l'essor du principe d'égalité hommes-femmes au sein des instances de l'Union européenne. Les principaux accès aux droits sociaux, qui étaient jusque-là construits sur un modèle de protection sociale familialisé plus ou moins prononcé selon les pays, commencent à être remis en question. Les critiques concernent aussi bien leur efficacité (permettent-ils encore de protéger contre les risques de l'existence ?) que leur légitimité (sont-ils compatibles avec les exigences nouvelles d'égalité entre les femmes et les hommes ?). Elles émanent principalement de deux courants de pensée : d'une part, des féministes revendiquant l'émancipation des femmes sur le terrain économique et social et d'autre part, des économistes dénonçant le coût financier de la non-individualisation des droits sociaux⁶⁷².

129. La prise de position de la Commission européenne va marquer une étape. En prônant la suppression des droits dérivés au profit de la généralisation des droits propres dans une communication en 1997, la Commission prend le parti radical de la rupture avec le modèle familialiste de protection sociale qui irrigue à des degrés divers tous les systèmes européens⁶⁷³. La technique des droits dérivés par laquelle la personne (principalement une femme) est protégée en raison de sa relation de famille, de mariage ou de cohabitation avec la personne employée sur le marché du travail (principalement un homme), est jugée incompatible avec les principes et les objectifs de l'Union européenne⁶⁷⁴. Ainsi que le relèvent plusieurs chercheuses de l'Université Paris X-Nanterre ayant conduit une recherche juridique de grande ampleur sur le sujet, l'apport de l'Union européenne à la question de l'individualisation des droits sociaux réside dans sa manière de (mieux) poser le problème⁶⁷⁵. La perspective globale étant celle de la

⁶⁷¹ B. GAZIER, B. PALIER, H. PERIVIER, *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

⁶⁷² N. KERSCHEN, « Individualisation des droits sociaux. Évolution des systèmes nationaux et construction du modèle social européen », Premier congrès de l'AFS, RT 6, Paris, 24-27 février 2004.

⁶⁷³ *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, COM (97) 102 final du 12 mars 1997.

⁶⁷⁴ Outre qu'ils maintiennent les femmes ne participant que faiblement à la vie professionnelle dans une relation de dépendance vis-à-vis du conjoint assuré social après une séparation ou un divorce, ils dissuadent également les femmes de se présenter sur le marché du travail et les encouragent à travailler dans l'économie informelle. De plus, en matière de retraite, les droits dérivés tendent à favoriser les dépendants et les survivants à hauts revenus au détriment des salariés à revenus moyens, et cela sans contribution supplémentaire pour le titulaire de droits.

⁶⁷⁵ M.-T. LANQUETIN, A. ALLOUACHE, N. KERSCHEN, M.-T. LETABLIER, *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, rapport de recherche pour la CNAF, IRERP /CNRS, Université de Paris X-Nanterre et Centre d'études de l'emploi, 2002. Voir aussi N. KERSCHEN, « Vers une individualisation des droits sociaux : approche européenne et modèles nationaux », *Dr. soc.* 2003, p.216.

modernisation de la protection sociale comme moyen d'attendre un haut niveau d'emploi en Europe, la proposition d'individualiser les droits de protection sociale s'inscrit dans les rapports entre la politique de l'emploi et la protection sociale. Elle est ainsi explicitement articulée à la problématique de l'égalité (la Commission européenne plaçant expressément ce programme dans le champ de l'égalité des chances et de traitement des hommes et des femmes). La position de l'Union européenne se heurte toutefois à la diversité des constructions nationales en matière d'accès aux droits sociaux pour les femmes ainsi qu'à la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne ; elle bute sur le poids des dépendances institutionnelles propres à chaque pays. Par exemple, la situation de la France tranche avec la position avant-gardiste de l'Union : au début des années 2000, le modèle de référence du système de protection sociale français demeure de type « familialiste » et « le débat sur l'individualisation des droits sociaux est à peine amorcé »⁶⁷⁶. Il existe même une revendication à l'extension des droits dérivés à tous les « couples » et à toutes les situations ; la liberté d'organisation au sein de la famille est l'un des arguments invoqués⁶⁷⁷. À cette époque, les États-membres de l'UE n'apparaissent ni moteurs ni demandeurs en la matière. « On n'observe aucune tendance nette dans le sens d'une individualisation progressive des droits dans les différents systèmes européens, sauf pour les pays scandinaves »⁶⁷⁸. Surtout, l'Union européenne ne trace là qu'une direction. Au niveau des États-membres, « la construction est empirique, lente, complexe, manque de linéarité »⁶⁷⁹ car de nombreux paramètres doivent être pris en considération. La principale difficulté tient au caractère apparemment protecteur du système familialisé. Remettre en cause la famille comme lieu principal de construction et de régulation des droits sociaux peut entraîner un appauvrissement des femmes, voire un renforcement des liens de dépendance qui les enserrant. De fait, il existe des propositions divergentes pour parvenir à l'égalité des sexes en matière de protection sociale en Europe. Certaines mettent l'accent sur la figure de la travailleuse en garantissant aux femmes le droit à l'emploi et un accès égal et réel au marché

⁶⁷⁶ M.-T. LANQUETIN et al., *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, op. cit ; M.-T. LANQUETIN, M.-T. LETABLIER, « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne », *Recherches et Prévisions*, n°73, 2003, p. 7.

⁶⁷⁷ Voir par ex. H. STERDYNIAK, « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, vol. 90, 2004, p.419 : « L'individualisation des droits ne nous semble pas une bonne piste de réforme. Le système fiscal-social doit respecter la volonté des familles de mettre en commun leurs ressources. La familialisation permet de verser des transferts sociaux équitables et correctement ciblés et de prélever des impôts qui tiennent compte des capacités contributives. L'individualisation se traduirait par une réduction du niveau de vie des familles les plus pauvres et une dégradation de la redistributivité du système. Nous avons à faire un choix politique entre le modèle où la société ne reconnaît que des individus et celui où elle reconnaît les familles et les solidarités librement décidées entre adultes égaux en droits et en devoir, assumant la charge de l'éducation de leurs enfants ».

⁶⁷⁸ N. KERSCHEN, « Vers une individualisation des droits sociaux », loc. cit.

⁶⁷⁹ M.-T. LANQUETIN et al., *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, op. cit.

du travail⁶⁸⁰. D'autres déploient la figure maternelle de la femme en poussant plus loin la « parité du soutien de famille », c'est-à-dire la reconnaissance de la valeur du travail des femmes dans la sphère non marchande, dissociant ainsi l'accès aux droits sociaux du travail rémunéré. À côté de ces deux voies articulées au travail, une troisième déconnecte les droits sociaux du travail, à l'aide de la notion d'universalité qui sert d'appui pour fonder l'accès aux prestations sociales⁶⁸¹.

130. Le sort des droits dérivés n'est qu'un aspect de la vaste question de la protection sociale des femmes. Celle-ci apparaît dans toute sa complexité dès que l'on tient compte de la place de la famille dans la structuration des États-providence. Des recherches fondamentales, déjà évoquées *supra*, ont mis au jour la manière dont les relations de genre étaient conceptualisées dans les systèmes de protection sociale⁶⁸². Elles soulignent que la mise en place des États-providence au milieu du 20^{ème} siècle s'est faite sur la différenciation des rôles des hommes et des femmes au sein de la famille ainsi que sur l'affectation prioritaire des femmes aux activités maternelles et domestiques. Trois catégories d'États-providence peuvent être distinguées, selon la convention de genre sur laquelle ces derniers reposent : une convention « maternaliste/familialiste », une convention « social-démocrate » et une convention « néolibérale »⁶⁸³. Les évolutions récentes du droit français montrent combien les enjeux demeurent multiples et les avancées parfois contradictoires. Quelques exemples suffisent à l'illustrer. Ainsi, la suppression du statut de l'ayant-droit majeur en matière d'assurance maladie par la réforme dite de « la protection maladie universelle » (c'est-à-dire la fin des droits dérivés pour les adultes en ce domaine) a permis à toutes les femmes d'accéder en leur nom personnel au remboursement des soins de santé par la Sécurité sociale⁶⁸⁴, mais elle a révélé d'autres difficultés liées à l'invisibilisation des femmes dans les papiers administratifs⁶⁸⁵. Dans le même

⁶⁸⁰ Cette position est particulièrement explorée par l'économiste belge H. PEEMANS-POULET, « L'individualisation des droits », in AISS, *Redistribuer les responsabilités pour moderniser et améliorer la protection sociale*, n°27, Document de la Sécurité sociale, Genève, 2000, p.47.

⁶⁸¹ Ces trois approches sont présentées dans M.-T. LANQUETIN et al., *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, *op. cit.*

⁶⁸² Voir notamment les travaux de la professeure Jane Lewis cités *supra*, Partie 1, chap.1, section 4, n°20 et s.

⁶⁸³ A. FOUQUET, A. GAUVIN, M.-T. LETABLIER, « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », in CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Égalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, La Documentation française, 1999, p.105) ; M.-T. LETABLIER, « Régimes d'Etat-providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales*, vol. 151, janvier-février 2009, p.102. Le système français est généralement présenté comme un compromis entre les deux premières conventions de genre.

⁶⁸⁴ Article 59 de la LFSS pour 2016.

⁶⁸⁵ Lors de la mise en œuvre de la réforme au cours des années 2016-2018, des centaines de milliers de femmes mariées ont été radiées de la liste des assurés sociaux par les caisses primaires d'assurance maladie, faute pour ces épouses d'être en mesure de fournir des justificatifs en leur nom propre de leur résidence sur le territoire français,

esprit, la disparition de l'allocation de parent isolé au profit du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active (RSA) a imposé aux mères seules une obligation d'insertion dans l'emploi à laquelle ne sont pas exposées les mères en couple⁶⁸⁶. On peut également citer d'autres exemples : les prestations sociales dédiées aux familles monoparentales continuent de placer les femmes face à des choix parfois cornéliens entre la sécurité affective et la sécurité économique⁶⁸⁷ ; la réforme de l'allocation de retrait d'activité liée à l'éducation des enfants en 2014 n'a pas mis fin aux effets désincitatifs de ce dispositif à l'égard des hommes⁶⁸⁸ ; bien que la question des inégalités entre hommes et femmes en matière de retraite ait été prise en compte dans le projet de réforme du système dit « universel » des retraites en 2019-2021, le point de savoir si les femmes en sortiraient « gagnantes » a suscité d'âpres controverses⁶⁸⁹ ; la résistance des parlementaires à la déconjugalisation de l'allocation adultes handicapés en 2019-2021⁶⁹⁰ met bien en évidence, en plus de la persistance d'une vision

ceux-ci étant bien souvent rédigés au nom de l'époux (facture d'électricité, avis d'imposition sur le revenu, quittance de loyer, etc.).

⁶⁸⁶ H. PERIVIER, « Le revenu de solidarité active ou le mélange des genres », *RDSS* 2009, p.1016 ; *id.*, « Chapitre 11. La logique sexuée de la réciprocité dans l'assistance », in F. MILEWSKI, H. PERIVIER, *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2011, p.282.

⁶⁸⁷ D. ROMAN, « Les aides aux parents isolés : l'aide sociale au prisme d'une lecture féministe du droit », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, M. PICHARD, D. ROMAN (dir.), *La loi et le genre. Études critiques de droit français*, CNRS Editions, 2014, p.321.

⁶⁸⁸ REGINE, « Commentaire de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes n°2014-873 du 4 août 2014 », *Recueil Dalloz* 2014, p.1895.

⁶⁸⁹ Les déclarations des défenseurs et défenseuses du projet de réforme ont suscité de vives réactions chez leurs opposant·e·s. Les féministes, en particulier, ont affirmé au contraire que la transformation du système de retraite pénaliserait encore davantage les femmes. Voir les arguments des un·e·s et des autres in A. JACQUEMART, N. LAPEYRE, R. SILVERA, « Retraites, « toutes des gagnantes » ? », *Travail, genre et sociétés*, vol. 44, 2020, p. 145 et les contributions au dossier.

⁶⁹⁰ Serge Milano, ancien directeur de cabinet de Mme Marie-Anne Montchamp. Secrétaire d'État aux Personnes handicapées (2004-2006), retrace l'itinéraire de l'AAH dans la législation et détaille la proposition de loi déposée en 2019 devant le Parlement français visant à déconjugaliser cette prestation sociale. Sa conclusion est sans nuance : « La déconjugalisation de l'AAH, âprement discutée à la suite d'une proposition de loi, ne heurte pas les principes de 1975. Bien plus, en privant l'AAH d'un élément essentiel caractéristique du minimum social, elle permet de mieux appréhender son caractère de substitut de salaire et par conséquent de mieux définir les conditions de son attribution » (S. MILANO, « L'individualisation de l'AAH : et après ? », *RDSS* 2022, p.123). La résistance se prolonge : voir encore récemment, le décret n° 2022-639 du 25 avril 2022 relatif à l'amélioration des fonds départementaux de compensation du handicap, concernant le calcul du reste à charge des personnes handicapées ayant acheté une aide technique ou engagé d'autres dépenses d'aménagement après l'intervention du fonds départemental de compensation. Les ressources du conjoint sont prises en charge ; un recul « inacceptable par rapport à l'esprit fondamental de la loi de 2005 », pour le CNCPPH auquel le projet de décret a été soumis pour avis.

rétrograde de la personne en situation de handicap, l'importance et le poids de la familialisation des minima sociaux en France⁶⁹¹.

131. Appréhender ces sujets en juriste amène nécessairement à s'interroger sur les apports spécifiques d'une analyse juridique. En effet, l'hétérogénéité des solutions retenues dans les différents pays européens, que ce soit dans les législations ou dans les jurisprudences, mais aussi les logiques contradictoires au sein des droits nationaux eux-mêmes, montrent que les principes du droit ne permettent pas en général de sélectionner parmi les différentes propositions ou d'en disqualifier certaines de manière évidente. Il n'en demeure pas moins que les droits fondamentaux constituent une voie d'entrée enrichissante, et ce à plusieurs titres. En effet, tout d'abord, ils mettent en évidence la question de la titularité des droits sociaux. Les droits fondamentaux étant attachés à la personne, cette approche plaide sans nuance pour la suppression des droits dérivés⁶⁹². Ensuite, le principe juridique d'égalité agit comme un révélateur des inégalités et discriminations. De ce point de vue, pour certaines chercheuses, ce principe « est le seul à même de permettre le renouvellement des systèmes de protection sociale dans une plus grande cohérence »⁶⁹³. Aussi, le développement des notions de discrimination directe et indirecte dans le système juridique français rend certainement incontournable une reconstruction des droits sociaux « par la prise en compte des exigences du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, égalité qui s'inscrit dans la construction juridique des droits fondamentaux »⁶⁹⁴. Enfin, la généralité du principe d'égalité dans le droit implique de prendre en compte les interactions entre emploi et protection sociale. Deux approches se font généralement face : dans certaines études, l'égalité en matière de protection sociale dépend de la réalisation de l'égalité dans le travail⁶⁹⁵ tandis que dans d'autres, « le maintien des inégalités à l'égard des femmes dans les rapports de travail et dans l'accès au marché du travail s'explique

⁶⁹¹ La familialisation des minima sociaux ne conditionne pas uniquement la protection sociale des femmes. C'est aussi un élément majeur qui contribue à exclure les jeunes d'une protection sociale « de droit commun ». La prise en charge de ces derniers passe aujourd'hui par des dispositifs éclatés et insuffisamment articulés entre eux. La familialisation de certaines aides qui leur sont destinées ainsi que celle des minima sociaux conduit à des inégalités entre jeunes et elle contribue à leur situation de pauvreté. Voir T. CHEVALIER, « Familialisation de la citoyenneté sociale des jeunes en France et inégalités », *Informations sociales*, vol. 195, 2016, p. 56.

⁶⁹² C'est l'approche défendue par M.-T. LANQUETIN, A. ALLOUACHE, N. KERSCHEN, M.-T. LETABLIER, dans la recherche précitée.

⁶⁹³ M.-T. LANQUETIN, M.-T. LETABLIER, « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne », *loc. cit.*

⁶⁹⁴ *Ibid.*

⁶⁹⁵ On peut citer A.-M. BROCAS, « L'individualisation des droits sociaux », in *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée* (sous la dir. d'I. THERY), rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, Odile Jacob - La Documentation française, 1998 ; C. ZAIDMAN, « L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités hommes/femmes ? », *Dr. Soc.* 1998, p.591.

par l'existence d'un modèle de protection sociale familialisé qui autorise, voire légitime, les emplois précaires et le temps partiel, le plus souvent réservés aux femmes »⁶⁹⁶. Cette seconde perspective a inspiré celle que j'ai retenue **dans le cadre d'un programme de recherches intitulé « Recherches et Études sur le Genre et les Inégalités dans les Normes en Europe » (REGINE)**, qui a reçu le soutien de l'Agence nationale de la Recherche et de la mission recherche Droit et Justice au cours des années 2011-2014.

II – Le droit des pensions de retraite au prisme d'une analyse genrée du droit

132. Ce programme coordonné par les professeur·es Stéphanie Hennette-Vauchez, Marc Pichard et Diane Roman, a été conçu comme une enquête scientifique destinée à ancrer une analyse de genre dans la recherche juridique française. Alors que la perspective de genre, née dans le paysage anglo-américain, n'a jamais véritablement pris pied dans le débat scientifique juridique français, le projet REGINE a postulé l'intérêt du concept pour l'analyse juridique. Des pans entiers du droit français ont été passés au crible de la perspective de genre tout en dévoilant, le cas échéant, la manière dont le droit façonne l'(in)égalité de genre⁶⁹⁷. Conviée par les coordinatrices à explorer le droit social français à la lumière ce concept, j'ai travaillé sur deux objets d'études différents : les énoncés du Code du travail d'une part, et le droit des pensions de retraite de la Sécurité sociale française d'autre part. Ces deux travaux ont chacun fait l'objet d'une **communication lors du colloque de clôture** en novembre 2013 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et d'une **publication en 2014 dans l'ouvrage de synthèse intitulé *La loi et le genre - Etudes critiques de droit français***⁶⁹⁸. Prendre part à ce projet exigeait de se former aux méthodes et aux concepts présidant à une analyse féministe du droit. Tout comme les autres universitaires juristes impliqués dans ce programme de recherches, j'ai participé au premier axe du projet, « les inégalités de genre par le droit », lequel concernait les apports de la théorie féministe de genre dans les systèmes juridiques nationaux étrangers ainsi que ses conséquences sur le droit international et européen. Dans cette phase du projet, j'ai été dans une

⁶⁹⁶ Cette deuxième approche est retenue par les chercheuses ayant conduit l'étude citée ci-dessus, M.-T. LANQUETIN et al., *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, *op. cit.*

⁶⁹⁷ La présentation du projet dans les lignes qui suivent est en grande partie extraite du site internet : <http://regine.u-paris10.fr/>

⁶⁹⁸ « Travailleuses, travailleurs : une analyse genrée du Code du travail », coécrit avec I. ODOUL-ASOREY ET J. PORTA, in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD, (dir), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014, p.185 ; « L'argument de la discrimination indirecte en raison du sexe confronté à la retraite des femmes », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD (dir), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014, p.411.

posture que je qualifie d'« écoute active » : j'ai participé aux séminaires, en particulier aux séminaires de lecture (ce qui m'a permis de beaucoup apprendre sur les manières dont le genre était susceptible de constituer un outil pour l'analyse juridique), mais je n'ai pas pris part à la production d'une analyse épistémologique ou méthodologique⁶⁹⁹. J'ai davantage investi le troisième axe orienté sur les aspects pédagogiques. Le projet entendait en effet aussi intervenir spécifiquement sur le plan de l'enseignement et de la transmission de ce corpus méthodologique avec des recherches, des publications et/ou des actions destinées à rénover les méthodes d'enseignement du droit. **Un ouvrage pédagogique** a été conçu dans cette optique, **intitulé *Genre et Droit – Ressources pédagogiques*, publié dans la collection Méthodes du droit des éditions Dalloz en 2016**. Il rassemble des ressources textuelles pour accompagner les enseignants et les étudiants qui souhaitent enrichir l'outil d'analyse qu'est le concept de genre. Chaque chapitre s'ouvre par une courte introduction situant les enjeux et les interrogations soulevées au regard du concept de genre. Des documents de différents types (énoncés législatifs, arrêts et jugements, textes de doctrine...) ont été choisis pour les illustrer et des questions ont été formulées à l'intention des utilisateurs. J'ai rédigé **le chapitre 11 consacré à la protection sociale**⁷⁰⁰. Afin de structurer les savoirs et d'inviter à la réflexion, j'ai choisi de mettre en avant les énoncés juridiques en distinguant, d'une part, le sort des dispositions sexospécifiques en matière de protection sociale (notamment l'invalidation des avantages de retraite expressément réservés aux femmes) et d'autre part, les effets de genre des dispositions non-sexospécifiques dans les différents champs du droit de la protection sociale (pensions de retraite, incidence du travail à temps partiel, prestations familiales, aide sociale). Enfin, ma contribution au projet REGINE a aussi concerné le deuxième axe relatif aux rapports entre « inégalités de genre et droit français », lequel avait pour ambition d'illustrer les apports de l'analyse féministe du droit en produisant une analyse systématique de branches du droit français depuis une perspective de genre. Cet axe du projet entendait explorer l'hypothèse selon laquelle les inégalités de genre ne sont pas seulement tolérées ou ignorées par le droit mais bel et bien véhiculées voire pérennisées par ce dernier. Je me suis appuyée sur les outils de l'analyse

⁶⁹⁹ Le positionnement épistémologique du projet a été pensé et publié : M.-X. CATTO et *al.*, « Questions d'épistémologie : les études sur le genre en terrain juridique », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Dalloz, 2013, coll. « À droit ouvert », p.3.

⁷⁰⁰ « Chapitre 11. Protection sociale », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD, (dir), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016, p.347.

générée du droit, en particulier le stéréotype de genre⁷⁰¹ et la discrimination indirecte⁷⁰², pour tenter de saisir les effets de genre des dispositifs juridiques étudiés.

133. Ces méthodes sont particulièrement utiles à la compréhension du système français des retraites. En ce domaine, les inégalités sont incontestables : les pensions de retraite des femmes demeurent nettement inférieures à celles des hommes⁷⁰³. Le législateur français n'a jamais nié ces inégalités. Précisément, jusqu'à une période récente, il les corrigeait en réservant des avantages de retraite aux mères et aux épouses. Ces dispositions sexo-spécifiques ayant été condamnées par la CJUE, le Conseil d'État et la Cour de cassation par des arrêts rendus entre 2001 et 2009 sur le fondement de la discrimination directe en raison du sexe, le législateur s'est résolu à ouvrir ces avantages aux hommes. Cette jurisprudence a été largement commentée par la doctrine française. Une lecture au prisme du genre conduit à pointer les effets de genre particuliers résultant de la mise en œuvre du principe de non-discrimination. En effet, d'un côté, elle a permis de gommer un stéréotype de genre qui était inscrit dans la législation française, mais d'un autre côté, elle a participé à renforcer les inégalités factuelles de retraite entre les femmes et les hommes puisque ces avantages sexo-spécifiques amélioreraient souvent la retraite des femmes. Le paradoxe est donc que l'argument de la non-discrimination directe en raison du sexe interdit désormais de recourir à la technique de l'action positive pour remédier aux inégalités concrètes de retraite entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, d'autres énoncés juridiques relatifs aux pensions de vieillesse sont formellement neutres ou « aveugles au sexe » (« *genderblind* »). Pour autant, ne produisent-ils pas des effets de genre ? Dans quelle mesure la stricte égalité de traitement (ou égalité formelle) constitue-t-elle un outil efficace pour lutter contre les inégalités liées au genre ? Ainsi que je le rappelle **dans ma contribution intitulée « L'argument de la discrimination indirecte en raison du sexe confronté à la retraite des femmes »**, publiée dans l'ouvrage collectif *La loi et le genre* aux éditions CNRS en 2014⁷⁰⁴, les inégalités ne se situent pas uniquement au niveau des avantages familiaux de retraite. Elles se logent d'abord dans les paramètres de calcul des pensions. Pensées pour des carrières longues,

⁷⁰¹ D. ROMAN, « Les stéréotypes de genre : "vieilles lunes" ou nouvelles perspectives pour le droit ? », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, op. cit., p.93.

⁷⁰² C. NIVARD, M. MÖSCHEL, « Discriminations indirectes et statistiques : entre potentialités et résistances », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, op. cit., p.77.

⁷⁰³ DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2021 : « les femmes résidant en France perçoivent un montant de retraite de droit direct inférieur de 40 % à celui des hommes en 2019, contre 50 % en 2004. En tenant compte de la pension de réversion, cet écart se réduit à 28 % en 2019 ».

⁷⁰⁴ « L'argument de la discrimination indirecte en raison du sexe confronté à la retraite des femmes », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD (dir), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014, p.411.

complètes et ascendantes, les modalités de calcul des pensions de retraite françaises désavantagent les petits temps partiels et les carrières professionnelles morcelées, situations où les femmes sont surreprésentées. Le standard supposément neutre repose en réalité sur des critères de définition issus de l'expérience masculine : les retraites françaises sont conçues à l'aune d'un certain modèle masculin de carrière professionnelle, modèle que de nombreux hommes ont au demeurant de plus en plus de mal à satisfaire. Dans ce contexte, le droit de la non-discrimination est-il apte à se saisir des inégalités factuelles de retraite entre les hommes et les femmes et à les corriger ? L'argument de la discrimination indirecte⁷⁰⁵ en raison du sexe semble le plus adapté en ce qu'il permet de mettre au jour les effets différenciés entre les hommes et les femmes de dispositifs juridiques formellement neutres. Cela rejoint l'analyse plus générale selon laquelle « en matière de lutte pour l'égalité des genres, les discriminations indirectes apparaissent comme un outil de transformation potentiellement majeur »⁷⁰⁶. Mon étude des jurisprudences française et européennes met l'accent sur les usages différenciés de cet argument. On peut constater qu'il permet de condamner l'exclusion de certaines catégories professionnelles du bénéfice des droits à retraite lorsque celle-ci semble reproduire une sous-valorisation de métiers, de professions ou de statuts d'emploi « féminisés ». En revanche, dans la plupart des cas (exceptions faites de certaines décisions de la CJUE), les juges écartent la discrimination indirecte en raison du sexe concernant les éléments de retraite liés aux interruptions de carrière pour motifs familiaux, que ce soit à propos des avantages familiaux de complément (jurisprudence des juridictions françaises) ou de l'incidence du temps partiel lié au congé parental sur le calcul de la pension (jurisprudence de la CJUE). À mon sens, la différence entre les deux séries de décisions s'explique par le fait que la convention de genre qui innerve le système de protection sociale n'est pas en cause dans les premières affaires tandis qu'elle est au cœur du débat dans les secondes. En effet, dans la première série de décisions, la discrimination indirecte permet de « démasquer » la sous-valorisation de métiers, de professions ou de statuts d'emploi majoritairement occupés par des femmes. En sanctionnant cette discrimination, le juge empêche que l'institution de protection sociale fasse perdurer ces stéréotypes de genre. Tel est l'usage du mécanisme de la discrimination indirecte en raison du sexe en droit du travail : c'est « la lutte contre les stéréotypes et la neutralisation des pratiques » qui sont visées par les exigences d'égalité entre les sexes, ainsi que le souligne le professeur

⁷⁰⁵ Il est renvoyé à l'étude de M. MERCAT-BRUNS, « La personne au prisme des discriminations indirectes », *Recueil Dalloz* 2013, p.2475.

⁷⁰⁶ C. NIVARD, M. MÖSCHEL, *loc.cit.*

Jean-Philippe Lhernould⁷⁰⁷. En revanche, l'incidence des périodes d'interruption de carrière sur les pensions de retraite concerne la convention de genre sur laquelle repose le système de protection sociale. La reconnaissance d'une discrimination indirecte amènerait les juges à questionner les effets de genre induits par les paramètres de calcul des pensions de retraite. Nécessairement, la discussion porterait sur le modèle de carrière « masculin » privilégié par le système français des retraites. Le refus des juges de reconnaître la discrimination indirecte en raison du sexe traduit sans doute leur prudence face à ce débat de société majeur. Je conclus **dans cette publication** que le rôle du droit de la non-discrimination dans la correction des inégalités factuelles entre les femmes et les hommes en matière de retraite est d'ordre analytique : il pointe les effets de genre du système actuel.

134. La participation à un dossier consacré à l'égalité hommes/femmes publié dans le numéro 50 de la revue *Regards* (revue de l'EN3S) en 2016 m'a permis d'approfondir cette étude. L'analyse comparée des jurisprudences en matière d'avantages familiaux de retraite est particulièrement intéressante. En effet, dans ce domaine particulier, l'approche de la CJUE tranche avec celles de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions françaises. Dès les années 2000, la CJUE condamne à plusieurs reprises les avantages familiaux de retraite que la France réserve aux femmes, non seulement de manière directe, mais aussi de manière indirecte. Aux termes d'analyses sans concessions, elle conclut à la violation du principe d'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes (art. 119 Traité CEE, devenu art. 157 TFUE). D'un point de vue technique, elle retient une conception formelle de l'égalité entre les femmes et les hommes. Tel n'est pas le cas des Hautes juridictions françaises (Conseil d'État, Cour de cassation, Conseil constitutionnel) : saisies des mêmes avantages familiaux de retraite, elles admettent que les femmes puissent être favorisées dans certaines circonstances. Pour justifier des discriminations aussi bien directes qu'indirectes en raison du sexe, elles invoquent la compensation des inégalités que les femmes ont subi au cours de leur carrière professionnelle du fait de l'éducation des enfants. Elles mettent également en avant le caractère transitoire du maintien de ces différences de traitement, celles-ci ayant vocation à disparaître à mesure que la répartition de la charge des enfants entre les femmes et les hommes s'équilibre dans la société. Ces deux derniers arguments se rapprochent d'une conception matérielle de l'égalité entre les femmes et les hommes. La mise en regard de ces séries de jurisprudence démontre tout d'abord de manière éclatante, et s'il en était besoin, que les principes d'égalité et

⁷⁰⁷ J.-P. LHERNOULD, « Les discriminations indirectes fondées sur le sexe et la Cour de cassation », *RJS* 2012, p. 731.

de non-discrimination n'imposent pas de solution univoque en matière de droits des hommes et des femmes dans la protection sociale. Ces principes juridiques se prêtent à de multiples conceptions de l'égalité et de la discrimination, diversité que l'on retrouve d'ailleurs tant au sein des mouvements féministes que dans les débats publics de réforme des retraites (telle est la première conclusion de **cette étude publiée dans la revue *Regards***⁷⁰⁸). Mais la différence d'approche ne tient pas seulement à une définition formelle ou matérielle de l'égalité (c'est la deuxième conclusion de la même étude). En effet, les principes d'égalité et de non-discrimination doivent également composer avec l'objectif politique de solidarité au fondement de tout système de protection sociale. Les solutions divergentes retenues à propos des avantages familiaux de retraite illustrent l'enchevêtrement de ces problématiques. Pour le dire précisément, il me semble qu'au-delà de l'interprétation du principe d'égalité, la position de la Cour de Luxembourg est sous-tendue par une logique marchande. Dans son argumentation, la Cour de Justice ne s'attache pas à l'objectif de solidarité que poursuit tout système de protection sociale, pour la raison qu'elle conçoit les pensions de retraite comme un élément de rémunération des travailleurs qui se trouvent en concurrence sur un marché du travail. Pour la CJUE, le bénéficiaire de la mesure est le travailleur et non l'assuré social. Ce point de départ la conduit à considérer que les différences de traitement sont beaucoup moins susceptibles d'être justifiées par un objectif de solidarité que par un objectif de réduction des inégalités professionnelles. Les Hautes juridictions françaises et la Cour EDH ne se montrent pas aussi regardantes. Elles valident les différences de traitement. Une des explications que l'on peut avancer est qu'elles conçoivent l'avantage familial de retraite comme une véritable mesure de protection sociale. Dès lors, contrairement à la CJUE, elles prennent en compte le fait que cet avantage vise à augmenter la retraite des femmes. Mis à part cet enjeu, ces décisions ne sont peut-être pas non plus exemptes du souci de préserver l'assignation sociale de la mère ou du moins de ne pas ériger le juge en arbitre de ce choix de société.

En conclusion, l'égalité des retraites entre femmes et hommes tient surtout au modèle du travailleur qui est au fondement du système de protection sociale (voir *supra*, Partie 1, chap. 1, section 4, n°20 et s.). Il est peu probable que les principes d'égalité et de non-discrimination soient à eux seuls suffisants et pertinents pour transformer ce modèle.

⁷⁰⁸ « Avantages familiaux de retraite : quelle(s) égalité(s) pour la retraite entre les femmes et les hommes ? », *Regards*, En3s, n°50, 2016, p.137.

Section 3. Droit à la retraite et solidarités entre générations

135. S'il est un domaine où la question du « droit à » une prestation sociale est particulièrement aigüe, c'est bien celui des retraites. À l'instar des autres pays européens, la France a engagé un processus de réformes des pensions de vieillesse depuis une trentaine d'années. Bien que l'adaptation continue soit une caractéristique essentielle d'un système de retraite, il est manifeste que le sens de l'évolution a changé : l'heure est désormais à la minoration des droits à retraite ou même à leur remise en cause. Face aux difficultés apparues dans les années 1980, les gouvernements ont d'abord choisi de recourir à une option politique alors consensuelle⁷⁰⁹ : l'augmentation des cotisations retraites. Le changement d'optique s'opère dans les années 1990. Depuis lors, la réponse des pouvoirs publics aux enjeux du vieillissement démographique et de l'évolution du marché du travail consiste à limiter la progression des dépenses de retraite en part du PIB⁷¹⁰. Les réformes successives (1993, 2003, 2010, 2014) ont adapté le système de manière progressive, en procédant à l'allongement de la durée de cotisation, à la modification du calcul du salaire de référence ainsi qu'à la désindexation des pensions sur les salaires au profit d'une revalorisation sur les prix. L'âge légal de la retraite a également été reculé en 2010. En renforçant le caractère contributif des retraites, ces réformes dites « paramétriques » ont permis d'atteindre l'objectif de modérer l'évolution du montant des pensions : les retraites ont continué de croître en euros constants sous l'effet *noria*⁷¹¹, mais à long terme les nouvelles mesures produiront une baisse de la pension moyenne de l'ensemble des retraités relativement au revenu d'activité moyen jusqu'en 2070⁷¹². En dépit des projections confirmant la pérennité du système français⁷¹³, une deuxième évolution s'est dessinée récemment. Envisagée dès la réforme de 2010 comme une perspective

⁷⁰⁹ Pour une mise en perspective des réformes françaises avec celles menées en Europe, voir B. PALIER, *Réformer les retraites*, Les Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2021.

⁷¹⁰ L'édification de l'Union économique et monétaire européenne a significativement contribué à la transformation des modèles sociaux nationaux, selon E. BEAUVIRONNET, « La Sécurité sociale au prisme de la discipline budgétaire européenne », *loc. cit.*

⁷¹¹ L'effet *noria* désigne le remplacement des anciennes générations de retraités par des nouveaux retraités aux pensions en moyenne plus élevées.

⁷¹² Projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR, *Evolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, 2018, p.58).

⁷¹³ Bien que le système de retraite reste vulnérable aux aléas de croissance à long terme, ces adaptations ont conduit à absorber les chocs démographiques à moyen terme et à rétablir son équilibre financier. D'après le rapport du Conseil d'orientation des retraites de 2018 (voir note précédente), le solde financier du système de retraite, après avoir atteint un déficit de 0.7% du PIB en 2010, resterait faiblement négatif pour s'établir à -0.2% du PIB jusqu'en 2022, puis se redresserait jusqu'à atteindre l'équilibre en 2036 ou 2040 selon les scénarios économiques envisagés (sauf en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1.5% à long terme). Voir également l'analyse de France stratégie, organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre (France stratégie, *Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? Actions critiques*, 2017).

à débattre, la transformation des pensions de base en annuités vers des retraites à points aurait probablement été actée au mois de mars 2020 si la pandémie de Covid-19 n'avait pas exigé de suspendre son adoption au Parlement. Ce changement majeur, qualifié de réforme « systémique »⁷¹⁴, participait d'un profond réaménagement puisque l'objectif principal de la réforme était de créer un régime universel appelé à se substituer aux multiples régimes professionnels existants. Dans ce nouveau régime unique, commun à l'ensemble des assurés sociaux, les règles auraient été les mêmes pour tous alors qu'aujourd'hui les taux de cotisation et le mode de calcul des pensions diffèrent d'un régime à un autre. La migration des régimes par annuités vers un régime par points était donc adossée à une refonte de l'organisation d'ensemble. Celle-ci visait à dépasser les logiques de statuts professionnels qui constituaient le cœur du modèle fondé en 1945⁷¹⁵.

136. Depuis les années 1990, les réformes se sont succédé en matière de retraite à un rythme de plus en plus soutenu, touchant tant les pensions futures que les pensions en cours de versement. C'est précisément au cours de cette même période que les droits fondamentaux de la personne ont acquis une plus grande densité aux niveaux européens et dans l'ordre juridique interne. Ces arguments sont-ils aptes à limiter les atteintes aux pensions de vieillesse ? **Ma thèse de doctorat** consacre de longs développements à cette interrogation. Pour saisir l'ampleur de la question, il faut rappeler que la garantie d'un droit à retraite est difficile à concevoir sur le plan juridique puisque l'assuré social, qu'il soit actif ou retraité, est en principe voué à subir les mutations normatives qui modifient le contenu de ses droits, en raison de la situation légale et réglementaire dans laquelle il est placé. Toutefois, toute idée de garantie des prestations sociales n'est pas exclue⁷¹⁶. D'une part, les rapports préparatoires aux réformes ou les travaux du Conseil d'orientation des retraites confirment qu'il s'agit d'une préoccupation des pouvoirs publics. D'autre part, des décisions de justice éparses montrent que la protection de l'espérance

⁷¹⁴ Selon certains auteurs, le terme « systémique » n'était pas pertinent pour qualifier la réforme engagée en 2019-2020, puisqu'il « évoque un changement de système. [...] Un changement de système consisterait à passer à la capitalisation ou à la privatisation. [Or], l'enjeu est de définir des règles en modifiant les paramètres de la formule actuelle du calcul des montants de retraite », selon Antoine Bozio, économiste, in SENAT, *Actes du colloque du Sénat sur la réforme des retraites*, 19 avril 2018, p.54.

⁷¹⁵ Ces développements sont extraits d'une présentation du système de retraites français que j'ai réalisée pour le XXème congrès général de l'Académie internationale de droit comparé (Fukuoka, Japon, 2018), à l'invitation de la chercheuse en droit Eri Kasagi (voir *infra*).

⁷¹⁶ Des travaux sont consacrés à cette question essentielle qui concerne tous les pays européens : voir notamment le programme de recherche belge *SAS Pensions (Sustainable Adequate and Safe Pensions)*, UCLouvain, 2018-2023, <https://sasensions.wordpress.com/> Voir, dans la revue française *Droit social*, une publication de deux membres de l'équipe de recherches, P. DEVOLDER, M.-C. DEGOLI, « Les enjeux et les perspectives de la pension à points à la lumière de l'expérience belge », *Dr. Soc.* 2021, p.413.

d'une pension future et le maintien (ou l'intangibilité) des prestations liquidées peuvent être référés à des principes supra-législatifs. Il en est ainsi du principe de sécurité juridique et des droits fondamentaux de la personne. Parmi ces derniers, deux normes sont aujourd'hui mobilisées devant les juges : le droit de chacun au respect de ses biens reconnu par l'article 1^{er} du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans une moindre mesure, le droit fondamental à la sécurité sociale (duquel il peut être inféré un droit à la retraite). Une étude de jurisprudence révèle une certaine capacité de ces deux normes à s'opposer à certaines formes d'atteinte aux droits à retraite. Cette étude met aussi en évidence leurs limites en ce domaine, ainsi que je l'explique dans plusieurs contributions (**ma publication à la *Revue de droit du travail* d'avril 2010 précitée⁷¹⁷ ; une communication, à l'invitation du professeur Jean-Pierre Chauchard, dans le cadre du séminaire du Laboratoire Droit et Changement Social 2010-2011 de l'université de Nantes⁷¹⁸**). Dans l'ensemble, il faut donc constater que les mises en cause des pensions de retraite restent peu discutées par les juges français, bien que les ressources argumentatives existent.

137. La participation récente à un ouvrage de droit comparé sur le thème de la solidarité entre les générations m'a permis d'interroger cet état du droit positif sous un autre angle. L'ouvrage est issu du travail dirigé par la chercheuse Eri Kasagi pour **le XX^{ème} congrès général de l'Académie internationale de droit comparé (Fukuoka, Japon, 2018)**. L'ambition était de produire des analyses comparatives et complètes de la manière dont les différents pays répondent aux questions contemporaines sur la solidarité entre les générations (que ce soient de nouvelles questions juridiques ou la redécouverte et le réexamen de questions classiques), dans les contextes démographiques, sociaux et économiques actuels. À cette fin, la solidarité entre les différentes générations est appréhendée « sous la forme d'un soutien financier et matériel mutuel ou d'une responsabilité financière et matérielle au sein des familles, ainsi que sous la forme d'une redistribution collective effectuée par l'État ». Dans cette perspective, les différentes études nationales ainsi que le rapport général ont traité principalement des questions relatives aux systèmes de pensions de retraite de l'État, aux devoirs de soutien familial envers les personnes âgées dans le besoin ainsi qu'aux systèmes formels et informels de redistribution des revenus, des points de vue du droit social et du droit civil de la famille. Les autres questions, notamment environnementales, n'ont pas été

⁷¹⁷ « La personne : une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale », *RDT* 2010, p.211.

⁷¹⁸ « Garantir les prestations sociales : enjeux et difficultés juridiques », Laboratoire Droit et changement social, Université de Nantes, 18 avril 2011.

abordées⁷¹⁹. Au fil des discussions avec Eri Kasagi, j'ai axé le rapport « France », dont j'étais chargée en vue de la préparation du congrès, sur le thème des retraites. **Dans ma contribution à l'ouvrage final publié aux éditions Springer dans la collection *Ius Comparatum* en 2020⁷²⁰**, je me suis demandé si la notion de solidarité entre générations était mobilisée dans le droit français des retraites et si elle revêtait plusieurs sens ou fonctions dans les discours politiques, au fil des réformes. La question était valable. En effet, bien que les réformes successives aient poursuivi des objectifs assez différents (assurer la pérennité financière du système de retraites entre 1993 et 2014, accroître la lisibilité des pensions et accompagner les mobilités professionnelles en 2019-2020), elles sont invariablement guidées par une même boussole, celle d'un « pacte entre les générations » qui structure le système de retraites français. J'ai choisi d'explorer les liens entre la solidarité entre les générations et le système français des retraites sous un angle juridique en m'intéressant aussi bien aux énoncés juridiques qu'aux exposés des motifs et aux décisions de justice. À ma connaissance, une telle étude n'avait pas encore été réalisée⁷²¹. Cette approche s'est avérée très enrichissante. Elle a produit deux principaux résultats. En premier lieu, il apparaît que la solidarité entre les générations est devenue une référence normative en matière de retraites. Simple technique financière à l'origine, le financement des régimes de retraite par répartition a été transmué, au fil des lois, en une composante fondamentale de la solidarité à l'œuvre dans l'institution de la Sécurité sociale française ; la technique financière de la répartition est ainsi entrée dans le champ normatif et a été associée à la notion de solidarité. C'est elle qui est visée à travers l'idée de « pacte social entre les générations » dans le corpus étudié. En second lieu, à bien regarder, cette norme de « solidarité entre les générations » revêt plusieurs sens dans les textes et la jurisprudence. Globalement, elle est principalement mobilisée par les juges pour conforter la compétence du pouvoir normateur à faire évoluer les régimes de retraite, qu'il s'agisse du législateur, du pouvoir réglementaire ou des interlocuteurs sociaux. Toutefois, à mon sens, elle

⁷¹⁹ E. KASAGI, « Solidarity Across Generations from the Perspective of Comparative Law: Reconfiguration of Different Types of Solidarity in the Context of an Aging Society », in E. KASAGI (dir.), *Solidarity Across Generations. Comparative Law Perspectives*, Springer, coll. coll. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, n°49, 2020 (l'extrait cité est traduit en français par mes soins).

⁷²⁰ « La solidarité entre générations et le système de retraite français », in E. KASAGI (dir.), *Solidarity Across Generations. Comparative Law Perspectives*, Springer, coll. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, n°49, 2020, p.97.

⁷²¹ Les réformes en matière de retraites sont parmi celles pour lesquelles le gouvernement déploie un effort explicatif et argumentatif particulièrement intense. Il n'est donc pas étonnant que ce domaine ait été pris en exemple par des spécialistes de sciences du langage pour étudier les caractéristiques linguistiques conférant une valeur d'autorité aux exposés des motifs accompagnant un projet de loi (voir E. DEVRIENDT, M. MONTE, « L'exposé des motifs : un discours d'autorité. Le cas des lois françaises de 2003, 2010 et 2014 sur les retraites », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], vol. 107, 2015).

constitue une ressource argumentative bien plus utile pour cerner les exigences auxquelles les pouvoirs publics et les autres acteurs sont astreints dans une réforme des retraites. Il me semble intéressant d'insister sur cela dans le cadre de ce mémoire consacré à l'individualisation des droits sociaux.

138. En effet, l'argument de la solidarité entre les générations me paraît plus substantiel que celui des droits fondamentaux de la personne lorsqu'il s'agit de discuter les évolutions des régimes de retraite. Certes, les arrêts montrent que le droit au respect de ses biens (Conv. EDH, art. 1^{er}, protocole n°1) ainsi que le droit à la sécurité sociale permettent d'envisager la protection d'une certaine stabilité de la pension. Ces normes autorisent aussi à appréhender l'exigence d'un certain niveau de pension de retraite ou d'un certain degré de protection par la sécurité sociale pendant la retraite. Cependant, la manière dont les juges interprètent ces droits et principes fondamentaux conduit à mettre en balance l'intérêt individuel à un droit à une pension de retraite avec l'intérêt général. Cette opération se conclut généralement à l'avantage de ce dernier, comme l'illustre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à propos du droit au respect de ses biens protégé par la Convention EDH. Les juridictions appréhendent la protection sociale des « personnes âgées » sans distinction des modalités de protection et des couvertures sociales ; c'est ce que montre la jurisprudence française relative au droit à la sécurité sociale, ainsi que je l'ai déjà évoqué plus haut (voir *supra*, ce chapitre, Section 1, n°118 et s.). Dans les deux cas, les termes du débat ne sont pas satisfaisants puisque les juges ne parviennent pas à saisir les droits individuels à retraite dans leur singularité : contrairement à des droits subjectifs ou à des espérances de droits plus classiques, les droits à retraite sont indissociables des régimes de retraite, c'est-à-dire indissociables d'institutions foncièrement collectives qui assurent leur service. Dans la protection sociale, la personne n'aspire pas à s'extraire du mécanisme de solidarité ou à se dresser contre lui, elle demande seulement à être considérée à sa juste valeur dans le système. Opposer un intérêt individuel à un intérêt général n'a donc pas vraiment de sens ; du moins, cette perspective est probablement limitée à des cas extrêmes comme celui de la suppression totale d'une pension de retraite d'un individu ou d'un groupe d'individus. De la même façon, imposer une simple norme minimale de protection sociale sans distinction du type de couverture (sécurité sociale ou aide sociale) laisse non seulement les modalités entièrement à l'appréciation du pouvoir normateur, mais surtout cela ne permet pas d'affronter la vraie question : quelles sont les exigences de justice d'un système de retraites ? Il se trouve que la notion de solidarité entre les générations apporte des éléments de réponse. D'ailleurs, sa substance normative n'est pas déduite d'une analyse

théorique : elle est énoncée par le pouvoir normateur lui-même. Il faut remarquer que dans le droit français, plusieurs objectifs sont assignés au système de retraite depuis 2003. Ils sont inscrits dans la loi, ce qui leur confère une force normative⁷²². Trois objectifs principaux ressortent : la pérennité financière du système de retraite, un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités et un traitement équitable (entre générations, entre sexes, entre régimes)⁷²³. **Dans ma contribution à l'ouvrage précité**⁷²⁴, j'explique que ces objectifs apportent de la substance à l'idée de solidarité entre les générations dans le système de retraite français. Ils se présentent comme son développement ou comme son approfondissement, puisqu'ils énoncés à la suite du « choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations » (article L.111-2-1 CSS). Ils servent aussi à resituer ce principe dans la finalité des régimes de servir des pensions de retraite. À la différence des assurances et des produits d'épargne du secteur marchand, les institutions de sécurité sociale articulent la solidarité entre les générations avec la sécurité économique en cas de vieillesse, autrement dit avec l'objectif d'une stabilité de revenus aux retraités actuels et une prévisibilité des ressources pour ceux qui les suivront. Cela signifie que l'impératif de la pérennité financière des régimes ne prend pleinement son sens qu'au soutien d'une recherche de garantie des pensions présentes et à venir. C'est pourquoi il faut considérer que ces objectifs législatifs déclinent la fonction essentielle du système « d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressources satisfaisant, sécurisé et anticipé »⁷²⁵. Explicités par les textes et interprétés à la lumière de la mission assignée au système de retraite, ces diverses dimensions de la solidarité entre les générations constituent autant de considérations présidant à l'évolution des régimes. À mon sens, ce sont donc de véritables gisements argumentatifs à disposition des juges et des requérants. Ils ont le grand mérite de (mieux) poser les problèmes cruciaux et complexes qui surgissent lors de toute réforme des régimes de retraite en répartition.

⁷²² Article L.111-2-1 du Code de la sécurité sociale.

⁷²³ Cette synthèse des objectifs, dégagée par le Conseil d'orientation des retraites, est communément partagée. Elle est susceptible d'être discutée. Comme le signale l'instance, « des marges d'interprétation existent » (COR, *Evolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, 2018, p.5).

⁷²⁴ « La solidarité entre générations et le système de retraite français », *loc. cit.*

⁷²⁵ Selon la formule du COR, rapport précité.

Chapitre 4. Perspectives de recherche. Droits sociaux et technologies numériques

139. Le basculement vers le « tout numérique » de nombreux services publics sociaux a d'ores et déjà profondément transformé la délivrance des prestations sociales. Le phénomène est aujourd'hui bien documenté⁷²⁶. En droit, l'exploration de cette « terre inconnue »⁷²⁷ fait naître une multitude de questions de recherche. L'une d'elles m'intéresse particulièrement : les usages des technologies numériques affectent-ils les fondements et les logiques des droits sociaux ?

140. Bien que la transformation numérique des administrations françaises ait été engagée il y a plus de vingt ans, la recherche académique reste assez peu développée. Ce constat m'a amenée, en coordination avec quatre collègues juristes spécialistes de droit social et de droit public, à organiser **deux journées d'études interdisciplinaires sur le thème des usagers face à la dématérialisation des services publics** en juin 2021⁷²⁸. Dans la lignée de ces journées d'études, **deux dossiers thématiques** sont en cours de publication à la *Revue de droit sanitaire et social* et à la *Revue des politiques sociales et familiales*⁷²⁹. Nous avons aussi créé un **cahier de recherches sur le site internet Hypothèses**, dans l'optique de diffuser les communications des intervenants et de suivre l'actualité de la dématérialisation des services publics⁷³⁰. En parallèle, j'ai été conviée par la Mission Recherche (MiRe) de la Drees à **participer à un séminaire de recherche interdisciplinaire** dédié aux « transformations par les technologies

⁷²⁶ Voir les rapports publics consacrés à la numérisation des administrations sociales : DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, rapport, 2019 ; P. BURNEL et al., *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, rapport d'inspection n°2019-033R, IGAS, déc. 2019 ; COUR DES COMPTES, « La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique », *Sécurité sociale. Rapport 2019*, oct. 2019 ; UNEDIC, *Les demandeurs d'emploi face au numérique*, 2019 ; POLE EMPLOI, « Les demandeurs d'emploi et leur usage du numérique », *Eclairages et Synthèses*, février 2019 ; COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2020. Tome 2 : Le numérique au service de la transformation de l'action publique*, février 2020. Au niveau international : AISS, *La sécurité sociale à l'ère du numérique. Nouveaux défis et nouvelles possibilités pour les systèmes de sécurité sociale*, 2019.

⁷²⁷ En écho à la célèbre étude de P. DURAND, « Exploration d'une terre inconnue : la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1949, p.201.

⁷²⁸ *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, coord. L. CAMAJI, L. CARAYON, L. ISIDRO, L. JOLY, C. MAGORD, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021, programme disponible sur <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/manifestations/37122-usagers-et-usageres-face-a-la-dematerialisation-des-services-publics>

⁷²⁹ « La dématérialisation des services publics sociaux », coord. L. CAMAJI, L. CARAYON, L. ISIDRO, L. JOLY, C. MAGORD, *RDSS*, 5/2022, à paraître ; « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », coord. L. CAMAJI, C. MAGORD, N. OKBANI, *RPSF*, vol. 145, 2022, à paraître, appel à articles disponible sur <https://calenda.org/870119>

⁷³⁰ <https://demat.sp.hypotheses.org>

numériques vues par les SHS » en 2020⁷³¹. J'ai par la suite rejoint une équipe de recherches autour du projet « **Digitalisation, emploi et protection sociale** » (**Digep's**), à l'invitation de Mesdames Marion Del Sol et Anne-Sophie Ginon (IODE/Université Rennes 1). Ce projet a été retenu dans le cadre de l'appel à projets lancé par la MiRe à la suite du cycle de séminaires précité et a reçu un financement de la CNAF⁷³². Enfin, à ce jour, j'ai publié deux articles qui ont trait à la transformation numérique des droits sociaux des travailleurs. **Une publication à la *Revue de droit du travail***, co-écrite avec la juriste Lola Isidro, s'attache à décrire l'environnement numérique des droits sociaux des salariés⁷³³. Une synthèse des principaux traits de la dématérialisation du service public de l'emploi, **sous forme d'entrée d'abécédaire**, prend place **dans l'ouvrage** intitulé *Approches contemporaines des politiques de l'emploi* coordonné par les professeurs Anne-Sophie Ginon et Pierre-Yves Verkindt, à paraître aux éditions IRJS en 2022⁷³⁴.

141. Mes travaux s'efforcent de tracer des perspectives de recherche davantage qu'ils ne traitent de problèmes juridiques précis. Je tente d'intégrer les résultats des recherches en sciences sociales, lesquels sont déjà conséquents dans de nombreux domaines : les usages numériques dans les services publics, les implications de la transformation des services administratifs, les impacts sur les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux, l'évolution de l'offre de service pour favoriser l'inclusion numérique ou encore la médiation numérique, par exemple⁷³⁵. En droit, le terrain est entièrement à défricher et il évolue rapidement sous l'effet du déploiement des technologies numériques. Il n'est donc pas inutile de dresser un panorama de l'état de la recherche juridique en la matière (Section 1). Cet état des lieux me conduit aujourd'hui à dégager deux axes d'analyse autour de l'accès aux droits sociaux (Section 2) et de la reconfiguration des droits sociaux (Section 3).

⁷³¹ « Technologies numériques et accès aux droits sociaux. Approches juridiques », *Les transformations par les technologies numériques vues par les SHS. Quels usages dans les champs de la santé, du handicap, de l'autonomie et de l'accès aux prestations sociales ?*, séminaire de recherche, MiRe, Drees, séance du 24 juin 2020, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article/les-transformations-par-les-technologies-numeriques-vues-par-les-shs-quels-usages-dans-les>

⁷³² *Digep's – Digitalisation, emploi et protection sociale*, projet de recherche Drees-MiRe, dir. A.-S. GINON, M. DEL SOL, 2022-2023, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article/les-transformations-par-les-technologies-numeriques-vues-par-les-shs-quels-usages-dans-les>

⁷³³ « La dématérialisation des services publics: quels impacts sur les droits sociaux des salariés? », avec L. ISIDRO, *RDT* 2021, p. 569.

⁷³⁴ « Dématérialisation », in A.-S. GINON, P.-Y. VERKINDT (dir.), *Approches contemporaines des politiques de l'emploi*, IRJS éditions, 2022 (à paraître).

⁷³⁵ Par exemple, en dernier lieu, voir le dossier « Services publics, services numériques », *Informations sociales*, vol. 205, 2022.

Section 1. Les recherches juridiques relatives aux technologies numériques dans la protection sociale : état des lieux et aspects méthodologiques

142. Comment appréhender en juriste le phénomène de diffusion des technologies numériques dans les champs de la santé, du handicap, de la dépendance et de la protection sociale ? La question m'a été posée dans le cadre d'un **séminaire de recherche** initié par la Mission Recherche (MiRe) de la Drees en 2020⁷³⁶. Sollicitée en tant que juriste et spécialiste de protection sociale, j'ai choisi de présenter un état des lieux de la recherche juridique⁷³⁷. Le recensement des productions scientifiques dans le droit montre que tout est à construire. Deux champs de recherche se distinguent nettement l'un de l'autre. Les recherches juridiques dans le domaine de la santé se sont beaucoup développées : citons par exemple, entre autres objets de recherche, les pratiques médicales numériques, la santé numérique et la bioéthique, les patients et les objets connectés, l'intelligence artificielle et les données personnelles de santé, le *big data* en santé, les systèmes d'information des établissements de santé, les programmes préventifs en assurance santé *via* les outils numériques. L'explosion des dispositifs numériques de santé lors de la pandémie de Covid-19 n'a fait que renforcer l'attention des juristes. En comparaison, les travaux sont quasiment inexistantes en ce qui concerne les prestations sociales, laissant la « fulgurante » transition numérique des administrations sociales⁷³⁸ dans les zones d'ombre du droit. Moins d'une vingtaine de publications peuvent être recensées depuis le début des années 2000⁷³⁹. La rareté de l'activité scientifique s'expliquerait-elle par une faible production normative concernant les technologies numériques dans le champ de la protection sociale ? Je ne pense pas que cela soit le cas. De nombreux textes sont venus structurer les échanges de données depuis une quinzaine d'années, que ce soient les échanges entre organismes de protection sociale ou les échanges avec les assurés sociaux et les acteurs privés⁷⁴⁰. L'infrastructure numérique de la protection sociale repose sur une législation et de nombreux textes réglementaires. Je formule donc une autre hypothèse : les technologies numériques sont

⁷³⁶ *Les transformations par les technologies numériques vues par les SHS. Quels usages dans les champs de la santé, du handicap, de l'autonomie et de l'accès aux prestations sociales ?*, séminaire de recherche précité.

⁷³⁷ Au terme de ce cycle de quatre séances, il est frappant de constater le déséquilibre entre les objets de recherches. Les domaines de la santé et de la dépendance sont beaucoup plus investis que celui de l'accès aux prestations sociales. On constate aussi la faible présence des juristes dans cet espace interdisciplinaire. J'étais la seule juriste invitée parmi des sociologues, des philosophes, des chercheurs et chercheuses en économie, en science politique, en sciences de gestion ainsi qu'en sciences de l'éducation, de l'information et de la communication.

⁷³⁸ D. LENOIR, « Protection sociale et transition numérique », 2018, <http://www.daniel-lenoir.fr/protection-sociale-et-transition-numerique/>

⁷³⁹ Les études des organes institutionnels, particulièrement celles du Défenseur des droits, des opérateurs de protection sociale et de l'IGAS (*cf.* note n°716) ne sont pas comptabilisées bien qu'elles véhiculent un discours sur le droit.

⁷⁴⁰ Voir en dernier lieu la loi dite 3DS n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

comme invisibles en droit de la protection sociale. Une lecture attentive de la réglementation (la jurisprudence étant très limitée à ce stade) suggère que la mise en place des dispositifs numériques et leurs usages sont traités sous un angle technique. Tout se passe comme s'ils ne concernaient pas la substance des droits sociaux : l'incidence du digital sur les conditions juridiques de l'obtention et de la réalisation des droits sociaux (à savoir les critères d'attribution, les règles et procédures qui gouvernent le service de la prestation ainsi que le recours au juge), n'est pas envisagée par les textes. Une preuve éclatante est celle de l'encadrement juridique des téléprocédures, lequel est tout juste balbutiant : il est en grande partie impulsé par des actions des acteurs de terrain, le cas échéant par la voie judiciaire, qui dénoncent les dysfonctionnements des téléservices et l'absence d'alternative physique en agence. Le recours aux algorithmes ne semble pas non plus suffisamment encadré par le droit en vigueur. Alors que les services numériques et les interconnexions de fichiers dans la protection sociale ont impacté tous les citoyens, tant dans leur vie quotidienne et que dans l'accès à leurs droits sociaux, le peu d'intérêt des juristes pour les normes juridiques qui structurent ces environnements numériques tient probablement en partie au fait qu'elles sont considérées, à tort, comme des normes essentiellement techniques⁷⁴¹. Les technologies numériques mises au service des droits sociaux seraient-elles un simple *medium*, une innovation sans incidence normative autre que celle liée à la structuration et à la sécurisation des échanges de données ?

143. Cette question a des ressorts bien plus profonds qu'il n'y paraît. En effet, les technologies numériques restent encore clivantes aujourd'hui, dans le champ politique comme dans les milieux académiques. D'aucuns y voient un simple changement de support ; l'hypothèse de base est celle de la neutralité de la technologie numérique. Dans cette approche, le processus de dématérialisation des services publics sociaux est généralement déconnecté d'une réflexion sur les droits sociaux, comme l'illustre cette formule relevée dans une publication de sciences de gestion : « la numérisation de l'information ne représente qu'un changement de support qui ne touche pas au contenu de la prestation »⁷⁴². Pour ma part, je rejoins les auteurs et les autrices qui font l'hypothèse inverse : la transformation technologique n'est pas neutre. Elle participe de la transformation des relations entre les usagers et les services

⁷⁴¹ Par exception, pour une approche substantielle de ces normes, voir les publications d'Élise Debiès citées *infra* (note n°801).

⁷⁴² M. MURACIOLE, D. MASSE, « L'inclusion sociale numérique : le cas de trois dispositifs numériques améliorant l'accès aux droits », *Terminal*, vol. 122, 2018, <https://journals.openedition.org/terminal/2442>

publics⁷⁴³ ainsi que de la mutation des droits sociaux. Ce point de départ a été retenu dans **l'appel à articles du dossier « Dématérialisation des services publics et l'accès au(x) droit(s) » coordonné pour la Revue des politiques sociales et familiales⁷⁴⁴.**

Il faut à présent examiner les enjeux méthodologiques qui concernent les juristes. Je soulèverai trois aspects qui me paraissent importants.

144. En premier lieu, on sait que l'effectivité des droits sociaux ne tient pas uniquement aux normes juridiques en vigueur et à leur interprétation, mais aussi aux pratiques administratives, aux dispositifs d'accès aux droits ainsi qu'à la justiciabilité des droits. L'analyse juridique des transformations par les technologies numériques dans la protection sociale exige de s'intéresser au « droit social souterrain »⁷⁴⁵. Immédiatement, des obstacles se dressent : tous les textes et les supports ne sont pas accessibles. De plus, la conception des outils numériques est volontiers renvoyée à des techniciens, à des experts, à des gestionnaires voire aux utilisateurs, de sorte que le rôle que joue le droit n'est probablement pas envisagé de manière systématique dans ces instances. Dans le même ordre d'idées, l'attention doit se porter sur ces normes spécifiques de nature réglementaire et infra-réglementaire qui organisent les dispositifs d'échanges de fichiers de données individuelles entre les administrations entre elles et avec les organismes privés. Passant le plus souvent inaperçues, elles ont démultiplié les possibilités de traitement de données personnelles en l'espace de quelques années⁷⁴⁶. Il n'est pas évident de saisir l'ampleur de ces échanges : de l'aveu des administrations sociales elles-mêmes, cette entreprise est une gageure⁷⁴⁷. Il est également indispensable, si on veut comprendre leurs enjeux, de les resituer dans « l'écosystème » numérique qui fait intervenir des

⁷⁴³ En ce sens, voir par ex. C. LEQUESNE-ROTH (dir.), *La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive*, Livre blanc, OEP, oct. 2021, <https://www.observatoireethiquepublique.com/le-dernier-livre-blanc-de-loep-consacre-a-la-digitalisation-du-service-public-est-disponible/>

⁷⁴⁴ « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », coord. L. CAMAJI, C. MAGORD, N. OKBANI, *RPSF*, vol. 145, 2022, à paraître, appel à articles disponible sur <https://calenda.org/870119>

⁷⁴⁵ Des auteures invitent à s'intéresser aux mesures, circulaires, notes de service interne, recommandations orales et plus largement aux pratiques des acteurs des services publics, qui participent à définir la substance des droits des usagers (G. KOUBI, C. MAGORD, « Faut-il s'intéresser au droit social caché ? », *RDT* 2016, p.386).

⁷⁴⁶ À titre d'exemples, un décret en date du 11 juin 2020 a autorisé les organismes de sécurité sociale à consulter le fichier Visabio (fichier des visas - traitement relatif aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa), aux fins de contrôle de la situation au regard du séjour des demandeurs à l'AME (D. n° 2020-715 du 11 juin 2020) ; un décret du 18 mars 2022 autorise Pôle emploi à consulter Ficovie, la base de données qui recense les assurances vie (D. n° 2022-392 du 18 mars 2022). Pour un recensement et une lecture de ce foisonnement de règles, voir G. KOUBI, « Services sociaux numériques : usagers traqués, utilisateurs tracés », *RDSS* 2022, n°5, à paraître dans le dossier « La dématérialisation des services publics sociaux ».

⁷⁴⁷ L. GRATIEUX, O. LE GALL, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, IGAS/IGF, 2016.

acteurs privés, des start-ups d'État et des « intrapreneurs » aux côtés des organismes de protection sociale et de l'Administration.

En deuxième lieu, appréhender la dématérialisation de la gestion des prestations sociales sous un angle juridique impose d'établir des liaisons avec les autres branches du droit. En effet, l'administration électronique et les mutations de l'action publique sous l'effet du numérique font l'objet de nombreux travaux en droit public⁷⁴⁸. De même, l'utilisation d'algorithmes, dans le but de prendre des décisions à l'égard des personnes et sur le fondement du traitement de leurs données, « soulève des questions de plus en plus prégnantes »⁷⁴⁹ en droit public et en droit privé, lesquelles concernent de manière aigüe le domaine de la protection sociale. On pense par exemple à l'automatisation des contrôles des allocataires que les associations sont de plus en plus nombreuses à dénoncer en France et à l'étranger⁷⁵⁰.

Enfin, le terme de « technologies numériques » masque une grande variété de configurations. Le droit ne saurait échapper à la nécessité qui est affirmée dans d'autres sciences humaines et sociales de dépasser cette désignation globalisante de « technologies » ou du « numérique ». Il importe de caractériser « des types de configurations, d'identifier les activités, les conditions et les dispositions requises, de tracer les réseaux d'actants »⁷⁵¹. Repérer la diversité des technologies numériques à l'œuvre dans la gestion des droits sociaux est donc un préalable à l'analyse juridique (voir *infra*, section 3). L'on doit aussi questionner les typologies ou les catégories créées par le droit⁷⁵² : comment les normes juridiques désignent-elles ces technologies numériques ou leurs usages dans le champ de la protection sociale ?

⁷⁴⁸ Voir not. « L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, vol. 110, 2004 ; « Les téléservices publics », *Revue française d'administration publique*, vol. 146, 2013 ; « Les données publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 167, 2018 ; J. -M. AUBY, « Le droit administratif face aux défis du numérique », *Actualité juridique Droit administratif*, 2018, p.835 ; AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, colloque annuel de juin 2018, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2019 ; « L'espace numérique et la protection des données personnelles », *Revue de droit public* 5/2020 ; A. SEE, L. CLUZEL-METAYER, C. PREBISSY-SCHNALL (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, Mare & Martin, 2022.

⁷⁴⁹ J. ROCHFELD, « Données à caractère personnel – Droit de ne pas subir une décision fondée sur un traitement automatisé », *Répertoire IP/IT et Communication*, Dalloz, mai 2020.

⁷⁵⁰ Ces actualités sont recensées dans le carnet de recherches en ligne mentionné plus haut, <https://dematsp.hypotheses.org/category/ressources-et-actualites-sur-la-dematerialisation-des-services-publics>. Voir par exemple, en France, un rapport associatif de février 2022 dénonçant les contrôles automatisés des Caf « automatisés » et « ciblés sur les plus précaires ». Au Royaume-Uni, une action militante, portée un groupe de citoyens de Manchester à la fin de l'année 2021, a demandé au Ministère du Travail et des Pensions britannique (*Department of work and pensions*, UK) de révéler l'algorithme utilisé pour cibler les « fraudeurs » aux prestations sociales. Selon les militants, l'algorithme cible très fortement les personnes en situation de handicap.

⁷⁵¹ A. MAYÈRE, « Usagers, appropriation, responsabilisation, autonomie : les usages des technologies. La figure de « l'usager responsable » au prisme des technologies numériques en projet et en pratiques », *Les technologies numériques vues par les sciences humaines et sociales*, séminaire de recherche, MiRe, Drees, séance du 27 oct. 2020.

⁷⁵² Voir les analyses pionnières de la professeure G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », *Informations sociales* 2013/4, p.44 ; *id.*, « Les mots de la modernisation des relations administratives », *RFAP* 2013.339 ; *id.*, « Service public dans l'espace numérique », *JCP A* 2014, n°23 p.43.

145. Un des enjeux de la réflexion est d'évaluer l'influence que les usages du numérique exercent sur les fondements ou les logiques des droits sociaux. À l'évidence, l'accès aux droits est un axe de réflexion incontournable. L'idée même d'accès semble indissociable des technologies de l'information et de la communication, au point d'être « captée » par celles-ci. Si le numérique est porteur d'une promesse de mise en lien, modifie-t-il l'accès aux droits sociaux ?

Section 2. Premier axe de réflexion : technologies numériques et accès aux droits sociaux

146. Le déploiement du numérique dans la protection sociale suit une dynamique globalement « vertueuse » pour les pouvoirs publics : les outils digitaux favorisent l'accès aux droits en simplifiant les demandes des assurés et des allocataires ; le non-recours est renvoyé à un problème individuel, ce qui légitime en retour la dématérialisation comme solution et les actions d'inclusion numérique. Ce cercle vertueux est aujourd'hui déconstruit par de nombreuses recherches et des rapports institutionnels. L'idée « d'accès » rassemble plusieurs thèmes différents (I) et questionne la thèse selon laquelle les capacités numériques des individus sont seules en cause (II).

I - Accessibilité des services numériques, accès au service public, accès au(x) droit(s)

147. L'accessibilité des services numériques est incontestablement l'un des sujets importants de la dématérialisation des services publics. On sait que de multiples formes d'inégalités numériques traversent les populations ; l'enjeu de « l'inclusion numérique » est considérable. Toutefois, si cette approche est essentielle, elle n'épuise pas et ne résout pas les problématiques autour de l'accès. Tel est un des nombreux enseignements des **journées d'études organisées au printemps 2021**. Je présenterai ces rencontres interdisciplinaires puis je préciserai en quoi les notions d'accès au service public et d'accès au(x) droit(s) ouvrent des terrains de recherches alternatifs à ceux de l'accessibilité des services numériques.

148. Aucune des cinq organisatrices de **ces deux journées d'études intitulées « Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics »** des 31 mai et 1^{er} juin

2021⁷⁵³ n'était spécialiste des questions de transformation numérique de l'action publique. Notre intérêt pour ce thème nous a cependant très vite réunies. En effet, la dématérialisation des services publics est désormais une thématique omniprésente et incontournable pour quiconque observe la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, nos intérêts respectifs, chacune dans nos champs disciplinaires, pour les déséquilibres, les rapports de force ou de domination qui caractérisent les situations vécues par les destinataires de dispositifs de politiques publiques, nous ont sans doute permis de trouver des approches communes⁷⁵⁴. À notre sens, il était novateur d'explorer cette évolution des services publics du point de vue des usagers et des usagères. L'ambition a donc été de dresser un premier panorama des questionnements. Dans cette optique, il nous a paru pertinent de convier des chercheurs de divers horizons ainsi que des acteurs de terrain à partager leurs analyses. Ces considérations expliquent notre choix de relayer largement un appel à communications ouvert à l'interdisciplinarité et aux acteurs sociaux – principalement à destination des universitaires, des institutions et des organismes sociaux, des travailleurs sociaux, des associations et des syndicats – afin de construire le programme⁷⁵⁵. Nous avons retenu seize contributions de chercheurs et chercheuses (sociologues, socio-démographes et juristes), du monde professionnel (travailleurs sociaux, associations, syndicats) et d'institutions (Cnav, Unédic). Nous avons aussi sollicité la Défenseure des droits en ouverture des débats, ainsi que la professeure Lucie Cluzel qui a accepté de livrer les propos conclusifs. Signe que la manifestation répondait à une attente des mondes académique et professionnel, elle a connu un vif succès (environ 120 participants à chaque journée). Elle a bénéficié d'un relais médiatique dans la presse spécialisée⁷⁵⁶ et d'une recension à la *Revue des politiques sociales et familiales*⁷⁵⁷. Le projet trouve aujourd'hui plusieurs prolongements. Nous avons souhaité mettre à disposition du public les contributions aux journées sous un double format (vidéos et retranscriptions) et relayer en continu l'actualité juridique et sociale de la dématérialisation des services publics⁷⁵⁸. De plus, comme il a été indiqué plus haut, **deux dossiers scientifiques** sont en cours d'élaboration pour la *Revue de*

⁷⁵³ Lisa Carayon, maîtresse de conférences à l'Université Sorbonne Paris Nord, Lola Isidro, maîtresse de conférences à l'Université de Lorraine, Laurène Joly, maîtresse de conférences à l'Université de Bordeaux, Claire Magord, maîtresse de conférences à l'Université de Poitiers, et moi-même.

⁷⁵⁴ C. MAGORD, « Introduction », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021*.

⁷⁵⁵ Appel à communications disponible en ligne sur <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/appels/34358-les-usagers-face-a-la-dematerialisation-des-services-publics>

⁷⁵⁶ L. FERNANDEZ, « Quels impacts de la dématérialisation sur les droits des usagers », *La Gazette des communes* (site web), 2 juin 2021.

⁷⁵⁷ H. CLOUET, J. OUDOT, « Le guichet et l'écran. *Usagers et usagères : face à la dématérialisation des services publics*. Compte-rendu du colloque en ligne, 31 mai et 1er juin 2021 », *RPSF*, vol. 145, 2022, à paraître.

⁷⁵⁸ <https://dematsp.hypotheses.org>

droit sanitaire et social et la *Revue des politiques sociales et familiales*. **Un article** publié dans la *Revue de droit du travail* présente et questionne plus spécifiquement l'environnement numérique des droits sociaux des salariés⁷⁵⁹.

149. Les propositions reçues en réponse à l'appel à communications ont été ordonnées autour de l'accessibilité des services publics et de l'accès aux droits.

Le thème de l'accessibilité des services publics est désormais bien identifié dans les sphères institutionnelle et académique. Dès le début des années 2010, des rapports alertent les pouvoirs publics sur les conséquences irrémédiables d'une dématérialisation totale⁷⁶⁰. La publication d'un rapport du Défenseur des droits en 2019 va fortement contribuer à médiatiser le sujet. « Les services publics ne répondent plus », a souligné lors des journées d'études Monsieur Daniel Agacinski, délégué général à la médiation au Défenseur des droits⁷⁶¹. Dans son rapport de 2019, l'autorité indépendante pointe les dangers d'une transformation numérique « à marche forcée » opérée selon une seule approche budgétaire et comptable. Du fait de la fermeture de guichets, la charge d'accompagner les usagers est de plus en plus renvoyée à la sphère associative ainsi qu'au secteur privé, ces acteurs assumant désormais la mission de compenser les défaillances du service public⁷⁶². Certaines téléprocédures sont affectées par des dysfonctionnements notoires qui inquiètent tout particulièrement les acteurs sociaux : c'est le cas des téléservices dédiés aux étrangers, qui fonctionnent nettement moins bien que les autres, statistiques à l'appui⁷⁶³ ; dans l'assurance chômage, des indus massifs affectant les allocations servies aux demandeurs d'emploi sont provoqués par le défaut d'alignement temporel des flux DSN et de l'actualisation mensuelle, ce qui pénalise tout particulièrement les chômeurs en emploi discontinu⁷⁶⁴. Le droit s'adapte-t-il à toutes ces transformations ? Les juristes dressent un bilan mitigé. S'ils soulignent l'importance de la notion juridique d'accès au service public⁷⁶⁵,

⁷⁵⁹ Voir les références précitées *supra*, introduction de ce chapitre.

⁷⁶⁰ D. AUVERLOT, J. HAMELIN et al., *Le fossé numérique en France*, Centre d'analyse stratégique/La Documentation française, 2011.

⁷⁶¹ D. AGACINSKI, « Le point de vue de la Défenseure des droits », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶² DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, rapport, 2019 ; *id.*, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, rapport, 2022.

⁷⁶³ S. BIZIEN-FILIPPI, « À guichets fermés. Les personnes étrangères mises à distance des préfectures », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶⁴ M. WOLFERS, « La preuve de la transmission des documents dans le cadre de la dématérialisation », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶⁵ Dans le champ juridique, l'accès au service public s'exprime sous la forme d'un droit de l'usager, le droit d'accès au service public. Ce dernier trouve une traduction jurisprudentielle au travers des principes de continuité, d'égalité, et dans une moindre mesure du principe d'adaptabilité du service public. La notion d'accès au service

ils soulignent également ses limites en l'état du droit positif. Ainsi, alors que la dématérialisation est venue accélérer le recul du service public sur le territoire, l'accessibilité spatiale n'est garantie ni par les principes, ni par le Conseil d'État⁷⁶⁶. De même, la dématérialisation des titres de séjour est parsemée de violations des lois du service public que le juge administratif peine à saisir⁷⁶⁷. D'une manière plus générale, le droit accorde une faible reconnaissance au besoin d'accès à internet⁷⁶⁸.

Les intervenants et intervenantes aux journées ont également mis en évidence l'apparition de vulnérabilités, ce qui fait naître de nouveaux enjeux de l'accès aux droits. Le basculement en ligne de la demande de droits a généré de multiples phénomènes d'exclusion. Ceux-ci concernent non seulement les « laissés-pour-compte » de la dématérialisation (les personnes en situation de handicap, les majeurs protégés et les personnes détenues⁷⁶⁹), mais aussi divers segments de la population qui sont plus difficiles à cerner, pour plusieurs raisons. En effet, les vulnérabilités numériques et sociales s'alimentent entre elles⁷⁷⁰ ; de plus, les inégalités d'accès au numérique ont des causes diverses ; enfin, les inégalités d'accès aux services en ligne ne se limitent pas aux situations d'e-exclusion. L'étude menée par une équipe de socio-démographes de la CNAV à propos de l'accès des personnes âgées aux services numériques des services publics est tout à fait éclairante : il apparaît de nouveaux publics fragilisés par la transformation numérique des services publics sociaux, que les caisses d'assurance vieillesse n'avaient pas identifiés jusqu'à présent⁷⁷¹. La politiste Nadia Okbani souligne l'importance de la maîtrise des « codes » de l'Administration par l'utilisateur, qui n'a pas

public renvoie donc aux lois du service public, notamment au principe d'égalité devant le service public. Cf. v. DONIER, « Les droits de l'utilisateur et ceux du citoyen », *RFDA* 2008, p.13.

⁷⁶⁶ D. CHARBONNEL, « L'accessibilité numérique du service public contre son accessibilité territoriale ? Le risque d'un effet pervers », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶⁷ S. CHAOUI, « La dématérialisation des services préfectoraux en matière de titre de séjour. Une mise en péril des droits des étrangers », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶⁸ G. MAIRE, « Le droit à l'internet. Accessibilité des services publics à l'ère de la dématérialisation et droits fondamentaux », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁶⁹ DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, précité ; M. BOMBARDI, L. SCORDIA, « L'impact de la dématérialisation des services publics sur la pratique professionnelle des assistants sociaux. Point de vue des AS de l'EPS de Ville-Évrard », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁷⁰ M. DEMORY, « « Les hussards noirs de la république numérique » face à la dématérialisation des services publics : de l'accès aux outils numériques à l'accès aux droits », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁷⁷¹ S. AOUCI, R. GALLOU, « La dématérialisation des services publics : un progrès électif ? », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021. ; S. AOUCI, R. GALLOU, R. PEYRACHE, J. ROCHUT, *La dématérialisation des services publics: Enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques*, CNAV, Enquête INSer, 2021.

disparu avec l'arrivée du numérique, ainsi que le transfert de charges qui est opéré à la faveur de la dématérialisation des services publics sociaux : « l'e-administration n'implique pas seulement l'accès matériel à un ordinateur et à internet, elle suppose de maîtriser la langue, l'écrit, les prestations sociales, les procédures administratives, mais aussi de disposer de compétences numériques suffisantes pour être autonome dans l'utilisation de plateformes administratives, d'une boîte mail, du scan de document, du transfert et du suivi de dossier. Dans un contexte de réduction des effectifs et des moyens de gestion, ces compétences - ordinairement détenues et exercées par des professionnels des services publics - et ce travail administratif sont délégués aux administrés, dans une logique d'individualisation de la responsabilité de gestion des dossiers »⁷⁷². Les transformations des parcours des usagers ainsi que des pratiques des professionnels de l'accès aux droits (guichetiers et travailleurs sociaux) ont été au cœur de ces journées d'études⁷⁷³. Toutes ces analyses font ressortir un renouvellement des enjeux et des modalités de l'accès aux droits sociaux. C'est dans l'optique d'approfondir ces questionnements que le **numéro thématique « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) » proposé à la *Revue des politiques sociales et familiales*** a été conçu. L'appel à articles a dégagé trois axes d'analyse autour des situations rencontrées par les usagers (« *Parcours administratifs des usagers et (non) accès au(x) droit(s)* »), du travail des acteurs intermédiaires (« *La dématérialisation des services publics comme transformation de l'accompagnement des publics dans l'accès au(x) droit(s)* ») et des initiatives déployées par les institutions (« *Des technologies numériques pour favoriser l'accès au(x) droit(s) : discours politique ou action publique efficace ?* »)⁷⁷⁴.

150. Lors du séminaire organisé par le MiRe (1^{ère} séance du 24 juin 2020)⁷⁷⁵, j'ai suggéré de retenir la notion d'accès au(x) droit(s) comme cadre d'analyse des transformations

⁷⁷² N. OKBANI, « Réception et transformation du travail social face à la dématérialisation des démarches administratives », Congrès AFS Lille 2021, RT6 - Axe 2, Session 3, 2021, <https://rt6.hypotheses.org/files/2021/06/Okbani-Session-3.pdf> ; *id.*, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, n° 205, 2022, p. 38.

⁷⁷³ L'exemple de la demande de revenu de solidarité active est particulièrement éclairant : N. OKBANI, « Dématérialiser l'Etat social : l'accès aux droits en transformation », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021 ; C. DEVILLE, *Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'Etat des classes populaires rurales*, thèse de doctorat en sociologie, dir. I. Astier et P.-Y. Baudot, Université de Picardie Jules Verne, 2019 ; N. OKBANI, *Le travail social à l'épreuve du numérique*, rapport intermédiaire, Marseille, 2020.

⁷⁷⁴ Cf. l'appel à articles pour le numéro de la *RPSF* à paraître fin 2022, « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », coord. L. CAMAJI, C. MAGORD, N. OKBANI, <https://calenda.org/870119>

⁷⁷⁵ « Technologies numériques et accès aux droits sociaux. Approches juridiques », *Les transformations par les technologies numériques vues par les SHS. Quels usages dans les champs de la santé, du handicap, de l'autonomie et de l'accès aux prestations sociales ?*, séminaire de recherche, MiRe, Drees, séance du 24 juin 2020,

du droit par les technologies numériques dans la protection sociale. J'aimerais préciser dans ces lignes en quoi cette notion constitue une référence utile pour l'analyse juridique.

Les opportunités offertes par la technologie numérique en matière d'accès aux droits sont immanquablement mises en avant par les institutions⁷⁷⁶. Toutefois, la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre des outils technologiques sont rarement interrogées⁷⁷⁷. Il est donc nécessaire de questionner le discours laudateur autour de l'innovation dans le champ social. Il est aujourd'hui avéré que la dématérialisation des services publics entraîne une complexification de l'entrée dans la prestation. Les fractions des populations les plus précarisées sont renvoyées vers la réalisation de démarches multiples, ce qui retarde voire compromet leur accès aux droits⁷⁷⁸. « Pour ceux qui ne maîtrisent pas l'internet, la dématérialisation des échanges représente non une simplification mais bien plutôt une barrière, qui doit être contournée, au prix de déplacements au guichet (lorsqu'ils existent encore), de sollicitations ou de demandes d'aide. Ne pas être connecté et « compétent numériquement » oblige de fait à beaucoup plus d'épreuves (en termes de déplacements, de temps disponible, de sollicitations), et crée des inégalités de fait dans l'accès aux droits »⁷⁷⁹. La notion d'accès au(x) droit(s) permet de saisir la variété des problématiques⁷⁸⁰. Dans la protection sociale, les règles de procédure qui donnent corps à l'accès au(x) droit(s) encadrent tout le processus de réalisation des droits, depuis l'information sur l'existence du droit à la prestation sociale et la compréhension de ses conditions d'accès jusqu'à la clôture des litiges. Elles incluent

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article/les-transformation-par-les-technologies-numeriques-vues-par-les-shs-quels-usages-dans-les>

⁷⁷⁶ Voir par exemple A. CHEVALLIER, G. TAUBER, « Big data et protection sociale : au-delà de la lutte contre la fraude, des opportunités à saisir pour améliorer l'accès aux droits », *Regards*, n° 52, 2017, p. 205 ; A. BASSO-FATTORI (dir.), « En quoi la transformation numérique peut-elle se révéler un levier pour l'accès aux droits et l'inclusion sociale ? », *Recherches-actions en protection sociale*, EN3S, 55^{ème} promotion, 2017 ; P. BURNEL et al., *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, IGAS, rapport n°2019-033R, 2019.

⁷⁷⁷ Certains chercheurs ont toutefois mis en avant le fait que le numérique porte en lui le risque de ne plus prévenir le non-recours aux prestations sociales, PH. WARIN, H. REVIL, « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », *Vie sociale*, ERES 2020, *L'avenir du numérique dans le champ social et médico-social*, pp.121-136.

⁷⁷⁸ N. OKBANI, « Dématérialiser l'Etat social : l'accès aux droits en transformation », intervention précitée aux journées d'études ; M. BOMBARDI, L. SCORDIA, « L'impact de la dématérialisation des services publics sur la pratique professionnelle des assistants sociaux. Point de vue des AS de l'EPS de Ville-Évrard », intervention précitée aux journées d'études.

⁷⁷⁹ P. MAZET, « Conditionnalités implicites et production d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Le travail social à l'épreuve du numérique*, RFSS n°264, 2017-1. <https://www.anas.fr/attachment/1567395/>

⁷⁸⁰ Comme on le sait, l'accès aux droits se rencontre au singulier et au pluriel dans le droit. L'expression « d'accès au(x) droit(s) » présente l'avantage d'englober les deux sens. « Dans sa formulation au singulier, elle apparaît comme un objectif ; au pluriel, elle se présente comme un instrument de lutte contre l'exclusion », explique Claire Magord. L'expression désigne alors l'ensemble du dispositif qui vise à « favoriser la réalisation du droit, que ce soit par sa connaissance et sa compréhension, par des moyens d'aide à sa mobilisation, par des procédures de résolution amiable des différends ou par la saisine d'un juge », C. MAGORD, *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, thèse de doctorat en droit, dir. A. Jeammaud et I. Sayn, Univ. Saint-Étienne, 2015, p.12 et p.14.

notamment les possibilités de faire rectifier les erreurs, d'éviter les ruptures de droits et de contester les refus de droits. Elle concerne donc la phase de réalisation du droit individuel, c'est-à-dire les actes qui mènent à l'obtention de la prestation sociale par la personne à laquelle elle est due (ou jusqu'au « paiement à bon droit », selon la terminologie employée par les organismes de sécurité sociale). À mon sens, la dématérialisation atteint les conditions de réalisation des droits sociaux. Cette atteinte est principalement liée au transfert de charge opéré à la faveur de la dématérialisation des démarches administratives. L'ampleur de ce transfert est tout à fait saisissante : le basculement vers des démarches en ligne confie désormais aux bénéficiaires de prestations sociales la tâche d'instruire eux-mêmes leur dossier en lieu et place des organismes sociaux⁷⁸¹. C'est un des effets paradoxaux de la transformation numérique de l'État qui promet dans le même temps un service simplifié et individualisé. Selon des économistes, il s'agit d'ailleurs du cœur de la stratégie de l'administration numérique⁷⁸² : une partie du virage numérique a consisté à externaliser vers les usagers le coût de ces opérations jusqu'alors réalisées par les administrations sociales. Autrement dit, la dématérialisation renvoie à l'utilisateur « la responsabilité de la gestion de son dossier », cette responsabilité étant par là-même « individualisée »⁷⁸³. La référence à l'accès au(x) droit(s) s'avère pertinente pour mettre à jour et discuter cette participation inédite du bénéficiaire à l'obtention de ses droits sociaux⁷⁸⁴. En effet, la charge confiée au bénéficiaire de saisir les données en ligne lui impose de qualifier l'information nécessaire au traitement de sa demande de droits et de sélectionner celle qui lui paraît adéquate. De plus, les systèmes d'information sont conçus de telle sorte que l'impossibilité de renseigner un champ du formulaire en ligne empêche généralement de faire la demande de droits : le système bloque, alors qu'auparavant, les formulaires Cerfa pouvaient être envoyés même incomplets pour un premier traitement⁷⁸⁵. Il est ainsi exigé que le premier traitement par le bénéficiaire soit complet. Surtout, comme le relève expressément l'IGAS dans son rapport de 2019, la dématérialisation des procédures administratives de demande de droits a externalisé des opérations complexes⁷⁸⁶. C'est d'abord cet usage du numérique qui affecte

⁷⁸¹ Voir par ex. les contributions au dossier « Gérer les droits sociaux », *Informations sociales*, n°178, 2013 ; Y. ALGAN, M. BACACHE-BEAUVALLET, A. PERROT, « Administration numérique », *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 34, 2016 ; P. BURNEL et al., *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, rapport d'inspection n°2019-033R, IGAS, déc. 2019.

⁷⁸² Le premier bénéfice du numérique est de faire baisser les coûts de production de l'administration publique, Y. ALGAN et al., « Administration numérique », *op. cit.*

⁷⁸³ N. OKBANI, « Réception et transformation du travail social face à la dématérialisation des démarches administratives », *loc. cit.* ; J. LEGRAND, « Analyse du rôle opératoire des téléservices en tant qu'instrument d'explicitation », *RFAP*, vol. 146, n°2, 2013, pp. 351–365, <https://doi.org/10.3917/rfap.146.0351>

⁷⁸⁴ « Technologies numériques et accès aux droits sociaux. Approches juridiques », intervention précitée.

⁷⁸⁵ G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », *loc. cit.* ; IGAS, 2019, *op. cit.*

⁷⁸⁶ P. BURNEL et al., *Garantir un numérique inclusif*, *op. cit.*

l'accès aux droits. Non seulement les technologies numériques ne simplifient pas la réglementation, mais la nécessité de la comprendre et de l'interpréter demeure. Le caractère automatisé des traitements pourrait même servir de prétexte à l'accroissement de cette complexité⁷⁸⁷ : en témoignent les outils de vérification des droits sociaux qui fleurissent dans la sphère marchande (par exemple, une application privée dédiée aux intermittents du spectacle permet de calculer leurs droits à allocation) ainsi que les services d'intermédiation privés à la légalité douteuse qui sont apparus⁷⁸⁸. On comprend dès lors pourquoi ce transfert de charges porte en lui le risque d'accroître les refus et les non-recours aux droits⁷⁸⁹. Dans le même sens, le risque est grand qu'une erreur de saisie, ou une erreur d'interprétation des informations à transmettre, ne puisse être corrigée qu'au terme de longues tractations, tout comme il y a à craindre que les situations complexes, requérant une intervention humaine, ne puissent être rapidement prises en charge⁷⁹⁰. Ces éléments sont exposés dans l'article mentionné plus haut co-écrit avec Lola Isidro, **publié à la *Revue de droit du travail*** en 2021.

151. En somme, rabattre la question de l'accès aux droits sur celle de l'accessibilité des services numériques revient à passer à côté du dispositif décrit par la notion juridique d'accès au(x) droit(s). Il convient donc d'étudier l'ensemble des procédures qui visent à accompagner et à appuyer les personnes dans les démarches de discussion de leurs droits sociaux. Il est également nécessaire pousser plus loin l'analyse, car les transformations ne semblent pas se situer uniquement au niveau des conditions de réalisation des droits sociaux. Certains sociologues jugent ainsi que la dématérialisation ne consiste pas en un changement de technique ou de moyen de la relation administrative : elle en transforme l'objet. L'utilisateur serait devenu l'objet de l'intervention ; « ce n'est plus un problème administratif, ou une demande, qui est l'objectif mais le citoyen lui-même »⁷⁹¹. Le véritable projet de l'administration électronique

⁷⁸⁷ D. LENOIR, « Protection sociale et transition numérique », *loc. cit.*

⁷⁸⁸ Le fait de proposer un service d'intermédiation payant pour accéder aux prestations de sécurité sociale est illégal et sanctionné pénalement (art. L.377-2 et L.554-2 du code de la sécurité sociale). Il en est de même en matière d'aide sociale (APL : art. L.852-3 CCH ; RSA : art. L.262-51 et L.845-6 CASF). L'Association Nationale des Assistants de Service social (ANAS) vient de déposer plainte (avril 2022), mettant en cause l'activité du site "mes-allocs.fr" : voir cette actualité recensée sur le carnet de recherches, <https://dematasp.hypotheses.org/911>.

⁷⁸⁹ Pour une approche sociologique, voir PH.WARIN, H. REVIL, « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », *loc. cit.*

⁷⁹⁰ G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », *loc. cit.*

⁷⁹¹ J. SCHOU, A. SVEJGAARD PORS, « Digital by default ? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare » (2018), *Social and policy administration*, vol. 53, 2019, p.464 (cité par P. MAZET, « Quand la réforme de l'Etat rencontre la fracture numérique : figures de l'utilisateur dans les programmes publics de modernisation numérique », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021).

d'« autonomiser l'utilisateur afin qu'il réalise le service »⁷⁹² se dévoile. Ces travaux ouvrent de nombreuses perspectives aux juristes. Un aspect caractérise particulièrement les usages des technologies numériques concernant les droits sociaux : c'est le rapport social d'obligation dans lequel ils s'inscrivent.

II – Des capacités numériques des individus insuffisantes ou de nouvelles conditions à l'accès aux droits sociaux ?

152. L'interface numérique est désormais le passage obligé vers les prestations sociales⁷⁹³. Si cette obligation n'est pas juridique (à l'exception de l'inscription à Pôle emploi), elle est déjà réalisée dans les faits : « les invites initiales à cet usage se sont peu à peu transformées en contraintes, l'accès au service comme l'obtention des prestations en dépendant », observe la professeure Geneviève Koubi⁷⁹⁴. Ce rapport social d'obligation qui caractérise les usages des technologies numériques en matière de prestations sociales a été mis en exergue par le sociologue Pierre Mazet. Selon le chercheur, « l'accès aux droits se charge aujourd'hui de nouvelles conditionnalités qui ne tiennent ni à des critères d'éligibilité ni à des critères comportementaux ». Ces nouvelles conditionnalités, « avant tout implicites », consistent en des exigences de connectivité et de maîtrise du numérique ou « d'obligations de connexion » : s'ajoutant aux conditions légales et réglementaires, ce sont des « conditionnalités extérieures au droit lui-même, qui constituent une condition *sine qua non* de l'accès aux droits »⁷⁹⁵. On assiste ainsi à l'émergence paradoxale d'une politique de lutte contre l'exclusion numérique induite par la dématérialisation des services publics elle-même⁷⁹⁶. Une telle analyse invite à considérer la situation des individus non connectés sous l'angle d'une obligation de maîtrise dans l'accès à leurs droits, et non sous l'angle de leurs capacités numériques⁷⁹⁷. Bien entendu, l'approche en termes d'« exigences numériques »⁷⁹⁸ développée par Monsieur Mazet

⁷⁹² P. MAZET, « Quand la réforme de l'Etat rencontre la fracture numérique : figures de l'utilisateur dans les programmes publics de modernisation numérique », intervention précitée aux journées d'études.

⁷⁹³ G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », *loc. cit.*

⁷⁹⁴ G. KOUBI, « Services publics en ligne : usagers traqués, utilisateurs tracés », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021*.

⁷⁹⁵ P. MAZET, « Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique », in F. SORIN, P. MAZET, PP PLANTARD, B. VALLAURI, *Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation*, Rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, Ti Lab, Askoria, 2019, p.43.

⁷⁹⁶ P. MAZET, « Quand la réforme de l'Etat rencontre la fracture numérique : figures de l'utilisateur dans les programmes publics de modernisation numérique », intervention précitée aux journées d'études.

⁷⁹⁷ P. MAZET, « Conditionnalités implicites et production d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *loc. cit.*

⁷⁹⁸ P. MAZET, « Penser les exigences numériques pour favoriser la capacitation », in F. SORIN, P. MAZET, PP PLANTARD, B. VALLAURI, *Accès aux droits sociaux...*, *op. cit.*, pp.51-54.

intéresse les juristes⁷⁹⁹. En effet, la question des inégalités numériques change de sens : elle n'est plus référée à la relation des individus aux nouveaux moyens de communication ou à leurs capacités numériques, elle concerne le rapport des individus à leurs droits. Pour le sociologue, les exclusions ne résultent pas du défaut de connectivité des individus ou de leurs faibles compétences numériques. Elles proviennent des nouvelles conditionnalités à l'accès aux droits, lesquelles produisent des effets d'exclusions administratives. Cette proposition théorique mérite d'être prolongée dans le champ du droit. Deux raisons à cela : non seulement elle mobilise l'idée familière d'obligation mais elle va aussi à contre-courant des discours qui résument la question de la légitimité des technologies numériques à celle de leur effectivité. Elle convie à adopter une autre grille de lecture que celle des capacités individuelles⁸⁰⁰.

153. Une analyse juridique pourrait formuler les questions suivantes : ces nouvelles conditionnalités affectent-elles la substance même des droits sociaux ? Sous quelles formes ces conditions implicites se manifestent-elles dans le droit ? Plusieurs pistes me semblent devoir être approfondies.

Tout d'abord, en lien étroit avec l'obligation de connexion, les usages des technologies numériques ont bouleversé les moyens d'identification des bénéficiaires des droits sociaux. Cet aspect a été développé par plusieurs intervenants et intervenantes **lors des journées d'études** (quatrième demi-journée « *De l'usager des services publics à l'utilisateur en ligne* »). Il faut remarquer le degré de précision avec lequel les individus et leurs situations sont aujourd'hui identifiés. Le développement des services en ligne ayant été associé à la création d'espaces et de comptes personnels numériques, une liaison s'est établie entre les modalités de délivrance de renseignements et de dispensation d'une prestation d'une part, et l'enregistrement d'informations nominatives et de données personnelles d'autre part⁸⁰¹. Il en résulte que « les

⁷⁹⁹ Voir ainsi C. LEQUESNE-ROTH (dir.), *La digitalisation du service public*, op. cit.

⁸⁰⁰ Comment ne pas voir dans la focalisation des autorités publiques sur les capacités numériques des individus la pure et simple actualisation du registre des capacités qui préside depuis une trentaine d'années à l'explication du social ? Le champ du chômage en est un exemple majeur. De mon point de vue, la filiation est nette entre les discours publics d'aujourd'hui insistant sur les capacités numériques des chômeurs (voir UNEDIC, *Les demandeurs d'emploi face au numérique*, op. cit. ; POLE EMPLOI, « Les demandeurs d'emploi et leur usage du numérique », op. cit.) et les représentations des chômeurs qui ont émergé dans les années 1990 au sein du personnel politique et de certains secteurs de la haute fonction publique (voir par ex. les analyses de D. GELOT, C. LEVY, W. PELLETIER, « La nouvelle convention d'assurance chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », loc. cit. : « le chômage est désormais imputé à l'employabilité des chômeurs. Le chômage n'est plus privation d'emploi, mais conséquence des manques ou des déficits individuels des chômeurs : des manques de qualifications certes, mais aussi de leurs déficits psychologiques, de leur manque de « projet personnel », ou de leur déficit « d'esprit d'entreprise », à l'heure où « l'esprit d'entreprise » est devenu le principe organisateur de toutes les actions sociales d'insertion. L'absence d'emploi procède désormais de l'incapacité professionnelle des chômeurs. »).

⁸⁰¹ G. KOUBI, « Services en ligne et droits sociaux », loc. cit. À propos des droits des assurés sociaux sur leurs données personnelles, voir E. DEBIÈS, « Impact sur les droits des personnes dans la sphère sociale du futur

usagers se sont trouvés fichés au fur et à mesure de leurs pratiques des téléprocédures et des téléservices dédiés »⁸⁰². Par ailleurs, les moyens d'identification numériques des assurés sociaux évoluent, ce qui suscite des interrogations liées à l'accès aux droits⁸⁰³. Le contexte plus général de l'avènement d'une « identité numérique », activement soutenue par les pouvoirs publics français⁸⁰⁴, ne fait que renforcer les interrogations.

Ensuite, ces nouveaux usages du numérique font émerger des enjeux liés à la surveillance généralisée des individus, au ciblage des bénéficiaires ainsi à l'injonction à la responsabilité de ces derniers vis-à-vis de leurs droits sociaux (aspects développés dans **l'intervention au séminaire de recherche organisé par la MiRe, 24 juin 2020**)⁸⁰⁵. Parmi les nombreuses questions qui se posent, celle du renforcement des inégalités et de l'augmentation de la complexité administrative est bien identifiée⁸⁰⁶. On pense aussi aux nouveaux risques juridiques naissant de l'accroissement de la surveillance des bénéficiaires de prestations sociales. En effet, quelles sont les fonctions et les incidences du *data mining* au sein des caisses de sécurité sociale ?⁸⁰⁷ Les protections sont limitées en l'état du droit positif, selon le juriste Vincent Annequin⁸⁰⁸. Des problématiques de confidentialité des identifiants numériques se

règlement communautaire sur la protection des données personnelles », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n°95, 2013 ; *id.*, « Vers plus de souplesse dans l'utilisation du numéro de sécurité sociale ? », *JCP A*, n°21, 2015, 2140 ; *id.*, « Renforcement des droits des individus sur leurs données personnelles : quelles conséquences sur l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ? », *Regards*, vol. 55, n°1, 2019, pp. 149-155.

⁸⁰² G. KOUBI, « Services publics en ligne : usagers traqués, utilisateurs tracés », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

⁸⁰³ Exemple d'actualité : depuis le mois d'octobre 2021, les caisses d'allocations familiales ont mis en place un nouveau service d'identification permettant notamment de se connecter avec son numéro de sécurité sociale aux services de la CAF (www.caf.fr), au lieu du traditionnel numéro d'allocataire. Comme l'ont très vite remarqué les personnes concernées et les acteurs qui les accompagnent dans leurs démarches, le nouveau système est inaccessible aux personnes sans numéro de sécurité sociale définitif (NIR). Voir <https://dematsp.hypotheses.org/201>

⁸⁰⁴ E. NETTER, *Numérique et grandes notions du droit privé*, HDR, 2017 (éditions CEPRISCA, coll. « Essais », 2019), chap. 1. Par un décret n°2022-676 du 26 avril 2022, le gouvernement a autorisé la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Service de garantie de l'identité numérique » (SGIN).

⁸⁰⁵ Cette surveillance est désormais « partout » : assise sur le *Big Data* intégré au *RH analytics* dans les relations de travail, elle conduit à une « métrique du travailleur par la donnée », obligeant « à revisiter nos modes de pensée et à placer la surveillance au cœur de la relation sur le pouvoir et la subordination dans les rapports contemporains de travail », selon J. ROCHFELD, P. LOKIEC, « Nouvelle surveillance, nouvelle subordination ? », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.545.

⁸⁰⁶ J. CHEVALLIER, « Conclusion : Vers l'État-plateforme ? », in J. CHEVALLIER, L. CLUZEL-METAYER (coord.), « Les données publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 167, 2018, p.627.

⁸⁰⁷ V. DUBOIS, P. PARIS, P.-E. WEILL, « Des chiffres et des droits. Le *data mining* ou la statistique au service du contrôle des allocataires », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 126, 2018, p.49.

⁸⁰⁸ L'effectivité des droits reconnus à l'utilisateur faisant l'objet d'un traitement de données personnelles est pour l'heure limitée à certains services publics. De même, les droits reconnus à l'utilisateur concerné par une décision algorithmique sont de « simples garde-fous face aux grandes latitudes laissées à l'administration pour adopter une telle décision », V. ANNEQUIN, « Numérisation et nouveaux droits des usagers du service public », *Usagers, usagères : face à la dématérialisation des services publics*, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021.

posent également, tant il n'est pas rare que les codes d'accès figurent dans les fichiers des structures associatives qui accompagnent les usagers en difficulté⁸⁰⁹.

Enfin, le périmètre et la substance des missions du service public se trouvent nécessairement affectés par la responsabilisation des assurés sociaux dans la gestion de leurs dossiers. Quels sont les impacts de ce report de charges sur les missions d'information et de conseil des administrations sociales ainsi que sur leur responsabilité légale ? Ce nouveau partage des tâches entre l'allocataire et les opérateurs de protection sociale modifie-t-il le « cœur de métier » de ces derniers, soit leur mission de service public de gestion des droits sociaux ? Ces questions sont dans le spectre du projet de recherches **Digep's (Digitalisation, emploi et protection sociale)** dirigé par les professeures Marion Del Sol et Anne-Sophie Ginon, projet auquel je participe. Il vise à étudier les répercussions des outils technologiques sur les droits sociaux. Un des axes retenus est celui de l'analyse des incidences des dispositifs numériques sur l'effectivité et la réalisation des droits sociaux fondamentaux, l'hypothèse générale étant que « les outils numériques ne sont pas de simples « passeurs techniques » de la règle à son application. Au contraire, les dispositifs numériques renouvelés sont de véritables facteurs de transformation tant des droits sociaux eux-mêmes reconnus aux actifs que du système social dans son ensemble »⁸¹⁰. C'est également l'hypothèse que je retiens dans mes travaux. Afin de l'explorer, il convient de se demander si les technologies numériques introduites dans la protection sociale ne produisent pas des effets qui vont au-delà des conditions de réalisation des droits sociaux. N'est-ce pas la substance même des droits à prestations sociales qui est concernée ?

Section 3. Deuxième axe de réflexion : technologies numériques et reconfiguration des droits sociaux

154. Les assurés sociaux ont aujourd'hui à leur disposition davantage d'outils qui leur donnent une vision globale et actualisée de leurs droits sociaux. On pense par exemple aux services accessibles depuis les espaces numériques personnels, aux simulateurs de prestations sociales ou à la personnalisation des informations selon une logique de parcours de l'utilisateur. Un certain courant de pensée met en avant les bénéfices de ces outils : en offrant aux personnes

⁸⁰⁹ Parmi les nombreuses questions qui se posent : quelle responsabilité juridique pour les travailleurs sociaux ? Quel régime juridique construire pour les aidants numériques ?

⁸¹⁰ Voir *supra*, Projet Digep's, dir. M. DEL SOL et A.-S. GINON, 2022-2023.

une visibilité nouvelle sur leurs droits, ils modifieraient sensiblement l'asymétrie des rapports entre l'administration et les usagers⁸¹¹. La croyance en un *empowerment* des allocataires du fait de cette ouverture massive de l'information a ainsi été à la racine du projet de simulateur de droits sociaux conçu au sein de la start-up d'État Mes-aides⁸¹². En décalage avec cette approche, mes travaux me conduisent à émettre une autre hypothèse : la reconfiguration accomplie avec les technologies numériques aurait pour effet de modifier la physionomie des droits sociaux⁸¹³.

155. Il faut remarquer le nouvel environnement dans lequel évolue le titulaire des droits sociaux. **La contribution publiée à la *Revue de droit du travail*** tente de le décrire. Il est proposé de distinguer les outils personnalisés à disposition des assurés sociaux-utilisateurs (le « *front* ») des ressources qui alimentent les systèmes (le « *back* », soit les données personnelles des assurés sociaux et les traitements numériques dont elles font l'objet)⁸¹⁴. Je laisse de côté les secondes pour m'intéresser aux premiers dans les lignes qui suivent. Trois types d'outils numériques sont repérables.

On identifie d'abord des lieux ou des espaces de consignation numérique des droits sociaux, qu'il convient d'appeler des *espaces numériques personnels*. Désormais, chaque affiliation à un régime de sécurité sociale ou chaque bénéficiaire d'une couverture sociale se double de cet outil digital. Tous les opérateurs de protection sociale les ont développés sans les désigner

⁸¹¹ A. VITALIS, N. DUHAUT, « NTIC et relation administrative : de la relation de guichet à la relation de réseau », in « L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, vol. 110, 2004, p. 315.

⁸¹² L'interface mes-aides.gouv.fr, qui proposait le simulateur « mes-aides », a disparu en 2020. La sociologue Marie Alauzen fait le récit de ce projet logé au sein de la première start-up d'État de l'écosystème beta.gouv.fr : « cet objet technique a été, pendant plus de cinq ans, le sujet d'une dispute inédite, opposant les acteurs de la modernisation de l'État à ceux des politiques sociales, sur les moyens et la finalité de la lutte contre le non-recours aux droits et prestations sociales » (M. ALAUZEN, « Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux en France (2013-2020) », *Réseaux*, vol. 225, n°1, 2021, p. 121 ; sur les différentes « versions » de la modernisation de l'État qu'a concentré le projet mes-aides, voir M. ALAUZEN, *Plis et replis de l'Etat plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France*, thèse de doctorat en sociologie, Université PSL, 2019). Le portail mesdroitssociaux.gouv.fr, lancé par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, s'est posé en concurrent au site mes-aides.gouv.fr et a fini par l'emporter. Contrairement au simulateur « mes-aides », le simulateur « mesdroitssociaux » a un code source fermé (même s'il utilise le code du même moteur de calcul, Openfisca), il ne publie pas ses statistiques d'utilisation et il ne reverse pas ses développements propres (M. ALAUZEN, « Un calculateur universel pour informer sur les droits sociaux ? Splendeurs et misères de la start-up d'Etat Mes-aides (2014-2020) », *Usagers et usagères : face à la dématérialisation des services publics, journées d'études en ligne, IFG-IRIS, 31 mai-1^{er} juin 2021*). Les concepteurs de l'application « mes-aides » ont poursuivi le projet sous la forme d'une association, dont l'objectif explicite est de « lutter contre l'asymétrie d'information vis-à-vis des lois et règlements qui régissent l'attribution des prestations sociales, des aides publiques et des aides parapubliques pour les particuliers ». Ce simulateur est aujourd'hui accessible en ligne (<https://mes-aides.org/>).

⁸¹³ L'hypothèse d'une modulation de la « physionomie des droits sociaux » du fait de la digitalisation des services publics est avancée dans l'appel à articles, co-écrit avec Mesdames C. MAGORD et N. OKBANI, pour le numéro thématique « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », RPSF, 2022, <https://calenda.org/870119>.

⁸¹⁴ « La dématérialisation des services publics: quels impacts sur les droits sociaux des salariés? », avec L. ISIDRO, *RDT* 2021, p. 569.

de la même façon (« compte » ou « espace », par exemple « compte ameli » ou « espace personnel Pôle emploi »).

Deuxièmement, on repère les *comptes personnels numériques*, qui visent une technique particulière de mise en forme des droits sociaux : c'est le cas du compte personnel de formation et du compte professionnel de prévention. Le terme « compte », que l'on rencontre dans le droit social à propos d'objets très différents⁸¹⁵, prend ici son plein sens : il renvoie à une mise en forme patrimoniale des prestations sociales ou à une notion de capital que ces instruments mobilisent dans la conception des droits sociaux (voir *supra*, Partie 1, chap. 1, section 4, n°20 et s. et chap. 2, section 4, n°41 et s.). Ici, la technologie numérique n'est pas consubstantielle à ces comptes, elle est une modalité qui facilite leur utilisation par leur bénéficiaire. Des services variés (ou *téléservices*⁸¹⁶) se greffent sur ces deux types d'objets numériques : récapitulatif de droits, informations et conseils généraux ou personnalisés, téléchargement de formulaire, échange de document, archivage, contact, demande de droit et autre démarche, simulateur, alerte, *etc.* La frontière entre les *espaces* et les *comptes* numériques n'est pas évidente à tracer en pratique, car les possibilités technologiques conduisent à les rassembler au sein de mêmes applications numériques⁸¹⁷. Il importe toutefois de les distinguer puisque le premier provient de la technologie (« l'espace personnel » est une technique numérique abritant des objets saisis

⁸¹⁵ Un rapport de France stratégie évoque la polysémie du terme « compte » en droit social et une dualité de modèles. « La notion de compte n'est pas neuve dans le droit social. Les organismes de protection sociale tiennent des comptes des assurés ou des cotisants, identifiant leurs droits et enregistrant des mouvements, généralement de façon automatisée et aveugle pour l'assuré (changements de situation, versement d'une prestation, encaissement d'une cotisation) ; de plus en plus, ces comptes sont ouverts à l'assuré qui peut ainsi vérifier l'état de ses droits et des flux financiers avec l'organisme (remboursement d'une dépense de soins, versement d'une allocation chômage, par exemple). Au-delà de cette fonction de base, ces comptes d'assurés se sont enrichis de différents services en ligne (fourniture d'attestations, formulaires dématérialisés de demandes, espaces dédiés à la prévention et l'action sociale, etc.).[...] Le droit du travail a également recours à la technique du compte, avant même le compte personnel de formation. Les comptes épargne-temps permettent ainsi au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises ; employeurs et salariés sont par ailleurs accoutumés à effectuer le décompte de certaines heures ou journées (comptes de congés payés ou d'heures supplémentaires) Ces deux types de comptes, de nature plus sociale ou plus professionnelle, présentent de profondes différences qui renvoient à la nature des droits consignés. Dans le premier, la relation du titulaire à son compte et à ses droits est plus passive, au sens où les droits sont surtout susceptibles d'être mobilisés en cas de survenue d'un risque sur lequel le titulaire n'a généralement pas prise (maladie, chômage, vieillesse). Le compte apporte ainsi une sécurité par la connaissance des droits le protégeant face à certains risques. Dans le second modèle, le titulaire est davantage acteur et plus libre d'utiliser les droits concernés, qui sont en outre plus étroitement liés à son environnement professionnel. Ce modèle, plus professionnel, de consignation de droits, utilise généralement comme unité de compte des heures (CPF, compte épargne-temps) alors que dans le premier modèle, plus social, l'unité de compte peut être monétaire (maladie), mais peut être aussi le trimestre (retraites) ou le jour (chômage). » (FRANCE STRATEGIE, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, oct. 2015, p.54).

⁸¹⁶ Voir les contributions au dossier *Les téléservices publics*, RFAP, n°146, 2013.

⁸¹⁷ C'est le cas du compte personnel d'activité, qui centralise les comptes personnels et permet en même temps d'accéder à d'autres fonctionnalités telles que le simulateur de droits sociaux *via* le portail numérique des droits sociaux.

par le droit, comme les téléservices) tandis que le second relève de l'ordre du droit (le « compte personnel » est une technique juridique).

Enfin, on cerne un troisième type d'outils numériques dans les *points d'entrée uniques*. Le portail numérique des droits sociaux (ou PNDS, www.mesdroitssociaux.gouv.fr) en est l'illustration principale et la plus récente <http://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/> mais ce n'est pas la seule (voir par exemple le portail commun inter-régimes - PCIR ou site Info Retraite, <https://www.info-retraite.fr>). Dans le champ de la protection sociale, la logique des points d'entrée uniques n'est pas de fusionner les espaces numériques personnels ni *a fortiori* les organismes ou les régimes, contrairement à la logique des guichets uniques⁸¹⁸. Elle est de faciliter l'accès de l'assuré social ou de l'allocataire aux informations et aux démarches relatives à ses droits sociaux par une consultation en ligne centralisée, « sur un seul écran »⁸¹⁹. Cet outil numérique est à mon sens le plus novateur des trois dans le cas français⁸²⁰. Le point d'entrée unique s'inscrit d'une certaine manière dans la lignée de « l'approche globale de l'allocataire » développée par les caisses d'allocations familiales ; la volonté de dépasser l'organisation en « silos » des administrations sociales conduit à ancrer le dispositif autour de « l'utilisateur ». La méthode est donc en phase avec l'objectif de lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Toutefois, le dispositif du point d'entrée unique est conçu pour être utilisé par le titulaire des droits sociaux et non par les organismes chargés de servir les prestations. C'est à cet endroit que l'hypothèse d'une modification de la physionomie des droits sociaux par les technologies numériques intervient.

156. En effet, le portail numérique des droits sociaux introduit un changement dans la représentation du bénéficiaire des prestations sociales : celui-ci devient un individu sans qualité. On constate qu'il est désigné comme « *l'utilisateur* » plutôt que comme l'assuré social ou l'allocataire⁸²¹. Reconnu au moyen d'une identité numérique unique permettant de se connecter à l'ensemble des services publics sociaux, fiscaux et autres (le dispositif de connexion

⁸¹⁸ J. DAMON, « Automatisation et contemporanéisation des prestations », *loc. cit.*

⁸¹⁹ Direction de la sécurité sociale, « Nouvelle version du site internet « Mesdroitssociaux.gouv.fr » avec simulation personnalisée des droits », communiqué de presse, 28 juin 2018, <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/dossier-de-presse-vos-droits-sociaux-en-un-seul-clic>

⁸²⁰ Le cas français est particulier. La solidarité face aux risques sociaux s'étant construite sur les identités professionnelles, le système de protection sociale français se caractérise par sa fragmentation et sa complexité. Sur cette dimension, il est renvoyé aux développements *supra* (Partie 1, Chap. 1, section 2).

⁸²¹ Direction de la sécurité sociale, « Nouvelle version du site internet « Mesdroitssociaux.gouv.fr » », *loc. cit.* Le terme d'« usager » est couramment utilisé dans les documents publics relatifs aux données de protection sociale (voir par ex. circ. DSS n°DSS-4C n°2011-273 du 7 juillet 2011 relative aux règles communes d'organisation des échanges électroniques dans le cadre de l'activité des organismes de protection sociale, BOSS n°2011/8 du 5 sept. 2011).

FranceConnect), cet usager se trouve aux commandes de ce qui ressemble fort à un tableau de bord, une interface parée d'alertes et de compteurs. Ce faisant, cet outil technologique adopte et scénarise la figure d'un assuré social « actif », c'est-à-dire responsable et impliqué dans la gestion de ses droits sociaux, dont le statut social et juridique s'efface derrière sa fonction d'utilisateur⁸²² : « un individu « acteur » de sa sécurité sociale [qui] doit avoir le contrôle de ses données »⁸²³. Pour quiconque est familier des structures et des principes du système de protection sociale français, l'impression d'ensemble qui se dégage du PNDS est étrange⁸²⁴ : les assurances sociales côtoient d'autres couvertures et avantages sociaux, l'ensemble étant réagencé sous des thèmes sociaux divers ; un pavé « solidarité » rassemble certains minima sociaux liés à l'emploi et au handicap ; les risques AT-MP et les aides sociales départementales ne sont pas intégrés au portail. S'il est évident que l'enjeu est de mettre l'information à portée de tous et de développer l'accès aux droits, il convient de s'interroger sur une éventuelle reconfiguration des droits sociaux produite par cette vision globale. La terminologie « droits sociaux » introduite à cette occasion dans le Code du travail ne manque pas d'interpeller (voir *supra*, Partie 1, chap. 2, section 4, n°41 et s.) : plutôt qu'une vision globale, ces dispositifs ne proposent-ils pas une vision globalisante des droits à prestations sociales ? Cette « mise à plat »

⁸²² Sur l'institution d'une logique de responsabilité individuelle dans l'espace public, particulièrement révélée par le recours aux technologies numériques dans les services publics, voir G. KOUBI, « Quelle « responsabilisation » des usagers du service public ? », *JCP A* 2015.2309. Pour la professeure en sciences de l'information et de la communication Anne Mayère, il importe d'interroger la figure de l'usager qui s'est imposée dans les usages des technologies numériques dans les champs de la santé et du social. La figure de « l'usager » introduit une rupture avec la figure de « l'assujetti », terme qui affirmait que le destinataire était une personne, un sujet. Pour la spécialiste, « « l'usager » gomme la spécificité des « statuts symboliques » des destinataires, la spécificité des actes professionnels, la dimension relationnelle ». Qui plus est, « à la notion d'usager est associée des stéréotypes, des jugements, qui opposent la figure moderne du « bon usager » : parmi les représentations, ce bon usager est actif, responsable, il a une demande, il souhaite devenir « usager », il est intéressé à l'amélioration du service, il souhaite contribuer à son évaluation, il ne fait pas valoir ses droits de manière conflictuelle ». En regard se dresse la figure du « mauvais usager » : « il se comporte comme un consommateur râleur et inconscient de ses devoirs, ou comme un individu sans demande, indifférent ou réfractaire au bien que les institutions lui veulent » (A. MAYÈRE, « Usagers, appropriation, responsabilisation, autonomie », *loc.cit.*).

⁸²³ E. DEBIÈS, « Impact sur les droits des personnes dans la sphère sociale du futur règlement communautaire sur la protection des données personnelles », *loc. cit.*

⁸²⁴ La loi du 8 août 2016 pose les bases juridiques d'un « portail numérique des droits sociaux » (PNDS). Aux termes de l'article L.5151-6 du code du travail, la plateforme de services en ligne est accessible au titulaire d'un CPA. Divers objets lui sont assignés (« fournir une information sur ses droits sociaux et la possibilité de les simuler » à son titulaire ; lui « donner accès à un service de consultation de ses bulletins de paie, lorsqu'ils ont été transmis par l'employeur sous forme électronique » ; lui « donner accès à des services utiles à la sécurisation des parcours professionnels et à la mobilité géographique et professionnelle »). Les modalités ont été précisées par un décret publié en mars 2017 (D. n° 2017-351 du 20 mars 2017 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel pour donner aux assurés un accès centralisé à leurs droits sociaux mis en œuvre par la CCMSA). La finalité du PNDS est dans un premier temps de fédérer l'ensemble des informations et simuler les droits, puis potentiellement et à terme, de gérer les prestations sociales à partir d'un site unifié. Selon le gouvernement, la plateforme mise en service (« mesdroitssociaux.gouv.fr ») a pour objectif de « simplifier l'accès aux prestations sociales » et « lutter contre le non-recours aux droits sociaux ». Le simulateur de droits en ligne apparaît comme un outil déterminant de la stratégie gouvernementale. Son ambition affichée est « d'accompagner plus efficacement chacun dans l'activation de ses droits » (je souligne).

des droits sociaux ne gomme-t-elle pas les principes de l'assurance sociale et les impératifs de l'aide sociale ? En ne conservant des droits sociaux que des montants à « consulter », « estimer » ou « simuler », n'est-il pas suggéré une certaine fongibilité des prestations sociales, voire une préfiguration de leur fusion au sein d'un revenu universel de base ?

157. En conclusion de ce chapitre, les discours dominants sur les technologies numériques ont imposé l'idée « d'accessibilité » en guise de toute problématique. La proximité des thèmes de l'accessibilité des services numériques et de la participation des usagers dans les publications académiques et institutionnelles doit retenir l'attention : pour beaucoup, il est aujourd'hui tenu pour acquis que « l'innovation numérique semble renforcer l'accessibilité aux droits en révolutionnant la philosophie de la place de l'utilisateur dans la conception du service »⁸²⁵. Je propose de questionner et de dépasser le registre de l'accessibilité : les usages du numérique dans la protection sociale semblent bien produire de nouvelles formes d'individualisation des droits sociaux en agissant sur les représentations de leurs titulaires et les injonctions qui leur sont données. Il me semble en effet que les bénéficiaires de prestations sociales sont désormais considérés comme des *usagers* sans statut et responsables de la gestion de leurs droits sociaux – soit des conceptions qui sont à rebours de celles que le droit de la sécurité sociale français a médiatisées tout au long du 20^{ème} siècle.

Sur un plan méthodologique, l'étude des incidences des technologies numériques dans la protection sociale suppose de ne pas les considérer comme de simples moyens. Les travaux les plus récents insistent sur la nécessité d'écarter la thèse de la neutralité de la technologie dans le processus de dématérialisation des services publics. Ainsi, la transition technologique participe de la transformation de la relation même entre le public et l'administration⁸²⁶ et ne se fait pas sans entraver des lois du service public⁸²⁷. Dans le champ des prestations sociales, il faut considérer que les usages des technologies numériques transforment les conditions de réalisation des droits sociaux et peut-être bien leur substance même.

Enfin, dans une perspective historique, les comptes, les espaces personnels, les points d'entrée uniques ainsi que le *big data* sont des jalons d'une histoire bien plus vaste des transformations technologiques de la sécurité sociale. L'époque contemporaine jette donc une

⁸²⁵ M. MURACIOLLE, D. MASSÉ, « L'inclusion sociale numérique : le cas de trois dispositifs numériques améliorant l'accès aux droits », *loc. cit.*

⁸²⁶ C. OLM, H. REVIL, « Différences d'accès et d'usage du numérique, inégalités, et conditions de mise en œuvre de la relation de service aux publics », in *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions des chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits*, t. 1., Paris: La documentation française, 2019, p.57-69.

⁸²⁷ C. LEQUESNE-ROTH (dir.), *La digitalisation du service public*, *op. cit.*

lumière nouvelle sur un des grands « problèmes » de sécurité sociale cerné dès les balbutiements du système⁸²⁸. Que l'on songe au numéro de sécurité sociale (NIR), aux cartes perforées, à la carte vitale, au dossier médical personnel et aujourd'hui aux téléservices : ces exemples connus de tous rappellent que la Sécurité sociale, et en particulier la CNAM, a été l'une des premières institutions françaises à avoir placé l'informatique à grande échelle au cœur de son développement⁸²⁹. Dans la période actuelle, les technologies numériques introduites dans la gestion des prestations sociales paraissent bien *contraindre* les bénéficiaires de prestations sociales à plus d'autonomie, de participation et à une responsabilité accrue, suivant la tendance des politiques sociales décrite dans ce mémoire de placer le travail des individus sur eux-mêmes au cœur des stratégies publiques.

⁸²⁸ Dans leur manuel édité en 1961, Jacques Doublet (conseiller d'Etat et ancien directeur général de la Sécurité sociale) et Georges Lavau (professeur de droit) avancent que la technique compte parmi les « *problèmes de la sécurité sociale* » au côté du financement, de l'économie, de la santé publique et de la sociologie (J. DOUBLET, G. LAVAU, *Sécurité sociale*, PUF, coll. Thémis, 1961). Pour les auteurs, la Sécurité sociale favorise « une branche importante des techniques moderne de l'Etat, celle des statistiques ». Elle est « l'une des premières bénéficiaires du machinisme sous les formes de la mécanographie et demain de l'électronique » (p.519).

⁸²⁹ Voir, entre autres publications, les dossiers spéciaux : « Informatique et gestion des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 1995 ; « L'informatique au service de la Sécurité sociale », *Regards*, vol. 40, 2011.

Conclusion

« Il demeure la question fondamentale de savoir si les techniques du système français de sécurité sociale sont adaptées aux fins qui doivent être celles de la sécurité sociale. » Jean-Jacques Dupeyroux, 1965⁸³⁰

On ne peut s'interroger à bon escient sur la définition de la sécurité sociale et sur le sens de ses évolutions qu'en se détachant de cet ensemble foisonnant de règles juridiques qui donne consistance à « une des institutions les plus bienfaitantes du monde contemporain »⁸³¹. Jean-Jacques Dupeyroux l'a inlassablement expliqué au fil des éditions de son manuel de *Droit de la sécurité sociale* et de ses articles publiés dans la revue *Droit social* qu'il a dirigée pendant près de quarante ans⁸³². Au terme de l'analyse juridique conduite dans ce mémoire, nourrie d'emprunts et d'incursions dans les autres sciences sociales, j'espère avoir montré que « l'individualisation des droits sociaux » rend intelligible des mutations du système français de sécurité sociale intervenues au cours des trois dernières décennies. Le droit de la sécurité sociale est un excellent point d'observation à de nombreux égards. Ce mémoire a eu pour ambition de développer un aspect déjà présent dans mes différents travaux de recherche : cette orientation contemporaine du système français affecte le lien qui unit la personne à ses droits sociaux. En érigeant le titulaire en *acteur* de ses droits sociaux, en lui assignant une mission de *gestion* desdits droits, elle touche à la constitution et à la réalisation des droits des bénéficiaires de prestations sociales.

Au-delà, la question fondamentale soulevée par l'éminent juriste en 1965 conserve toute son actualité⁸³³ : les techniques du système français de sécurité sociale sont-elles adaptées aux fins qui doivent être celles de la sécurité sociale ? À l'heure où les institutions de protection sociale sont confrontées à des enjeux de protection et de redistribution d'ampleur inégalée, les exigences de la solidarité n'ont jamais été aussi fortes qu'aujourd'hui. Face à l'appauvrissement

⁸³⁰ J.-J. DUPEYROUX, *Sécurité sociale*, préf. A. Rouast, Dalloz, 1965, n° 441.

⁸³¹ Ce sont sur ces mots d'hommage à la sécurité sociale que s'achève l'ouvrage de A. ROUAST, P. DURAND, J.-J. DUPEYROUX, *Sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 3è éd., 1961, p.634.

⁸³² « Jean-Jacques Dupeyroux : l'œuvre et l'engagement », dossier, *Dr. Soc.* 4/2022.

⁸³³ X. PRÉTOT, « La sécurité sociale selon Jean-Jacques Dupeyroux », *Dr. Soc.* 2022, p.301.

programmé des personnes âgées, au délaissement des jeunes et à la stigmatisation des personnes privées d'emploi, qui menacent la cohésion sociale, face aux transformations technologiques et aux enjeux climatiques qui bouleversent le substrat de la vie humaine, est-il vraiment souhaitable de promouvoir le social par la voie d'un individu ramené à lui-même ?

Bibliographie

Ouvrages, Thèses de doctorat et Dossiers thématiques

- ADAM P., *L'individualisation du droit du travail : essai sur la réhabilitation du salarié-individu*, LGDJ, coll. Thèses, tome 39, 2005.
- AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, colloque annuel de juin 2018, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2019.
- ALAUZEN M., *Plis et replis de l'Etat plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France*, thèse de doctorat en sociologie, Université PSL, 2019
- AMILHAT M., ROSA A., SAISON J. (dir.), *La contractualisation en droit public : bilan et perspectives*, Actes du colloque organisé les 23 et 24 mars 2017 par l'Université de Lille 2, Droit et Santé, RFDA 2018, pp.1 et s.
- ARELLANO ORTIZ P. A., *Universalisme et individualisme dans le régime des retraites. L'exemple du Chili*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012.
- ARRIGNON M., *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*, Presses universitaires de Grenoble, 2016.
- ASTIER I., DUVOUX N. (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2006.
- ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, Puf, coll. Le lien social, 2007.
- ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1997.
- AUVERGNON PH. (dir.), *La contractualisation du droit social*, Comptasec, Bordeaux, 2003.
- AUVERLOT D., HAMELIN J. et al., *Le fossé numérique en France*, Centre d'analyse stratégique/La Documentation française, 2011.
- BADEL M. (dir.), *Non-emploi et protection sociale*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2018.
- BADEL M., DAUGAREILH I. (dir.), *La sécurité sociale - Universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Pédone, 2019.
- BADEL M., *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, Presses universitaires de Bordeaux, 1996.
- BEC C., *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, Paris, 2014.
- BEC C., LOCHARD Y., *C'est une révolution que nous ferons. Pierre Laroque et la Sécurité sociale*, Le Bord de l'Eau, coll. Troisième culture, 2019.
- BEC C., PROCACCI G. (dir.), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, Paris, 2003.
- BORGETTO M., GINON A.-S., GUIOMARD F. (dir.), *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016.
- BORGETTO M., GINON A.-S., GUIOMARD F., PIVETEAU D., *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, 2017.
- BORGETTO M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993.
- BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de la sécurité sociale*, 19^e éd., coll. Précis, Dalloz, 2019.
- BOUCHER M. (coord.), *Empowerment, participation, activation... Des concepts aux pratiques d'intervention sociale*, numéro spécial, *Sciences et actions sociales*, n°2, 2015, <https://www.sas-revue.org>
- BOUMEDIENE M., *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours*, thèse de doctorat en droit, Université de Nice, dir. R. Charvin, 2003, éditions Publibook Université – E.P.U. coll. Droit et Sciences politiques, 2004.
- BRES C., *Le droit à l'accompagnement*, thèse de doctorat en droit, dir. F. Petit, Université d'Avignon, 2015, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01408452/document>.
- CAMAJI L., CARAYON L., ISIDRO L., JOLY L., MAGORD C. (coord.), « La dématérialisation des services publics sociaux », *RDSS*, 5/2022, à paraître.
- CAMAJI L., *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, vol. 72, 2008.
- CAMAJI L., MAGORD C., OKBANIN. (coord.), « Dématérialisation des services publics et accès au(x) droit(s) », *RPSF*, vol. 145, 2022, à paraître.
- CARBONNIER C., PALIER B., *Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord. Investissement social et économie de la qualité*, Puf, 2022
- CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. La république des idées, oct. 2003.
- CASTEL R., *La gestion des risques*, Editions de minuit, 2011.
- CASTEL R., *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, 2009.
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

CAUSSAT L., VACARIE I. (coord.), « Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements », dossier spécial, *Revue française des affaires sociales*, 2018/4.

CHARLET P., *La figure contractuelle en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, Université de Lille, dir. P.-Y. Verkindt, 2009.

CHASSAGNARD-PINET S., HIEZ D. (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, Paris, LGDJ, 2007.

CHASSAGNARD-PINET S., HIEZ D. (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2008.

DANG A.-T., OUTIN J.-L., ZAJDELA H. (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, Editions CNRS, 2006.

DANIEL C., TUCHSZIRER C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

DEMAZIERE D., *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Belin, 2003.

DEMAZIERE D., *Sociologie des chômeurs*, coll. Repères, La Découverte, 2006.

DEVILLE C., *Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales*, thèse de doctorat en sociologie, dir. I. Astier et P.-Y. Baudot, Université de Picardie Jules Verne, 2019

DI CAMILLO N., *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, thèse pour le doctorat en droit, dir. I. Vacarie, Université Paris Nanterre, 2019.

DOCKÈS E. (coord.), « Quels avenir pour le droit du travail ? », *Dr. Soc.* 3/2018.

DOUBLET J., LAVAU G., *Sécurité sociale*, PUF, coll. Thémis, 1961.

DUBOIS V., *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, coll. Cours et travaux, 2021.

DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 1999, réédit. 2008.

DUFOUR P. et al., *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, PUM, coll. « Logiques économiques », 2003.

DUMONT D., *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, préface de M. van de Kerchove, Bruxelles, La Charte, coll. « Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale », 2012.

DUPEYROUX J.-J., *Sécurité sociale*, préf. A. Rouast, Dalloz, 1965.

DUPEYROUX J.-J., *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 1981.

DUVAL J., *Le mythe du « trou de la Sécu »*, 2^e éd., Raisons d'agir, 2020.

DUVOUX N., *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, 2009.

ENCINAS DE MUÑAGORRI R., HENNETTE-VAUCHEZ S., HERRERA C.M., LECLERC O. (dir.), *L'analyse juridique de (x). Le droit parmi les sciences sociales*, Kimé, 2016.

EPIARD L., *Le retour des demandeurs d'emploi indemnisés sur le marché du travail : la voie des politiques » d'incitation*, thèse de doctorat en droit, dir. J.-P. Chauchard, Université de Nantes, 2007.

ERHEL C., *Les politiques de l'emploi*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3^e éd., 2020.

EWALD F., *L'État providence*, Grasset, 1986.

EYYSZ J., *Le changement de logique de la protection sociale des sans emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail*, thèse de doctorat en économie, dir. C. Euzeby, Université de Grenoble, 2010.

FAGNANI J., THIBAUT F. (coord.), « Genre et protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, n°2-3/2012.

FINEMAN M., *The Autonomy Myth : A Theory Of Dependency*, New-York city, The New Press, 2005.

FRASER N., *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, Paris, La découverte, coll. « Poche », 2011

FRIOT B., *L'enjeu du salaire*, La Dispute, 2012.

GALLAND O., LEMEL Y., *Sociologie des inégalités*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 2018.

GAY L., *Les droits-créances constitutionnels*, Bruylant, 2007.

GAZIER B., PALIER B., PERIVIER H., *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

GREGOIRE M., VIVÈS C., DEYRIS J., *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, IRES, rapport de recherche, 2020.

GR-PACT, *Proposition de code du travail*, Dalloz, 2017.

GURVITCH G., *La déclaration des droits sociaux*, Paris, Vrin, 1946.

HARKATI L., *La personne en droit français de la Sécurité Sociale*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de J.-P. Laborde, Université de Bordeaux 4, 2008

HE L., *Droits sociaux fondamentaux et droit de l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit, dir. É. Pataut, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

HENNETTE-VAUCHEZ S., PICHARD M., ROMAN D. (dir.), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014.

HENNETTE-VAUCHEZ S., PICHARD M., ROMAN D. (dir.), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016.

HERRERA C.M., *Les droits sociaux*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2009.

HOIBIAN S., *La cohésion sociale à l'épreuve de l'individualisation, du modèle de compétition à celui de la coopération*, Thèse de doctorat en sociologie, EHES, 2020.

HUBERT H.-O (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Coll. Droit en mouvement, La Chartre, Bruxelles, 2007.

HUTEAU G., *La responsabilité de l'assuré social dans l'assurance maladie*, Thèse pour le doctorat en droit, dir. J.-P. Chauchard, Université de Nantes, 2013.

KASAGI E. (dir.), *Solidarity Across Generations. Comparative Law Perspectives*, Springer, coll. Ius Comparatum-Global Studies in Comparative Law, n°49, 2020.

KASAGI E., *Évolution contemporaine du droit de la protection sociale : analyses comparées France-Japon*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Bordeaux, mai 2022.

KELLER LYON-CAEN M. (coord.), *Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur ? (sur les ambiguïtés des réformes récentes en matière de chômage, formation professionnelle et complémentaire santé)*, *Droit ouvrier*, vol. 807, octobre 2015).

KELLER LYON-CAEN M. (dir.), « Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur ? (Sur les ambiguïtés des réformes récentes en matière de chômage, formation professionnelle et complémentaire santé) », *Droit ouvrier*, octobre 2015.

LAFORE R., *L'individu contre le collectif. Qu'arrive-t-il à nos institutions ?*, Rennes, EHESP, coll. « Références Santé Social », 2019.

LANQUETIN M.-T., ALLOUACHE A., KERSCHEN N., LETABLIER M.-T., *Individualisation/familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, rapport de recherche pour la CNAF, IRERP /CNRS, Université de Paris X-Nanterre et Centre d'études de l'emploi, 2002.

LAURENT É., *Le bel avenir de l'État Providence*, Les Liens qui Libèrent, 2014.

LAVITRY L., *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, PUF, coll. Partage du savoir, 2015.

Le droit souple, Journées nationales de l'Association Henri Capitant, Tome XIII, Dalloz, 2009.

LE LANN Y., *Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*, thèse de sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013.

LEROY-ARLAUD S., *Droit social et incitations. Contribution à l'étude des transformations de la normativité juridique*, thèse pour le doctorat en droit, dir. A. Lyon-Caen, Université Paris Ouest – Nanterre La Défense, 2014.

LEWIS J., *Women and social policies in Europe : work, family and the state*, Edward Elgar, 1993.

LHERNOULD J.-PH., « Généralités. Relations avec les usagers », Fasc. 206, *Protection sociale Traité*, LexisNexis, MAJ 2019.

LIGNON V. (coord.), « Parcours de vie et intervention sociale », *Informations sociales*, vol. 201, 2020/1.

LIMA L. (dir.), *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2013.

LYON-CAEN A., LOKIEC P. (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2005.

MAGGI-GERMAIN N. (coord.), *Le compte personnel d'activité*, *Dr. soc.* 10/2016.

MAGORD C., *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, thèse de doctorat en droit, dir. A. Jeammaud et I. Sayn, Univ. Saint-Étienne, 2015.

MARIÉ R., *Contribution à l'étude des processus d'harmonisation en matière de protection sociale*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lorraine, oct. 2019.

MERRIEN F.-X., *L'État-providence*, 3è éd., Que sais-je, n° 3249, PUF, 2007.

MESTEK M., *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de C. Wolmark, Université Lyon 2, 2015.

MEYRAT I., *Droits fondamentaux et droit du travail*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris X-Nanterre, 1998.

MICHALLETZ M., *Les relations des caisses de sécurité sociale avec l'ensemble des entreprises: contribution à l'étude d'un processus de contractualisation*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 2, dir. B. Teyssié, 2012, LexisNexis, coll. Thèses, 2013.

MOREL S., *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, PUF, coll. « Le lien social », 2000.

NETTER E., *Numérique et grandes notions du droit privé*, HDR, 2017 (éditions CEPRISCA, coll. « Essais », 2019).

NIVARD C., *La justiciabilité des droits sociaux. Etude de droit conventionnel européen*, Thèse Montpellier 1, 2009.

ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2012.

PAGNAC R., *Droits sociaux et dynamiques d'activation des politiques sociales en Europe*, thèse de doctorat en droit, dir. Ph. Martin, Univ. Bordeaux IV, 2013.

PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. Quadrige Essais, 2005.

PALIER B., *Réformer les retraites*, Les Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2021.

PAUGAM S., *Le lien social*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2009.

PELISSIER J. (dir.), *Droit de l'emploi*, coll. Dalloz Action, Dalloz, 1999.

PETIT F. (dir.), *L'accompagnement, entre droit et politique*, actes du colloque du 12 octobre 2012 à l'Université d'Avignon sous la direction du Professeur Franck Petit, *RDSS* 2012, n°6.

PETIT F., BAUGARD D., *Droit de l'emploi*, Gualino, Lextenso, 2010.

PRÉTOT X., *Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 1998.

PUJOLAR O., *Le contrat en droit de la sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, dir. J.-P. Laborde, 2002.

RIHAL H. (coord.), « Le contrat dans le secteur social et médico-social », dossier spécial, *RDSS* 2012/1.

ROCHFELD J., *Les grandes notions du droit privé*, PUF, coll. Thémis Droit, 2011.

ROMAN D. (coord.), « Les devoirs sociaux », *RDSS* 2009, n°1.

ROMAN D. (dir.), « Droits des pauvres, pauvres droits. Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux », *Revue des droits de l'homme* 1-2012, <https://journals.openedition.org/revdh/>

ROMAN D. (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012.

ROMAN D., *La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains*, Dalloz, 2021.

ROMAN D., *Le droit public face à la pauvreté*, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 221, LGDJ, 2002.

ROSANVALLON P., *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.

ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995, p.223.

ROUAST A., DURAND P., DUPEYROUX J.-J., *Sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 3è éd., 1961.

ROUZEAU M., *Vers un État social actif à la française ?*, Presses de l'EHESP, 2016.

SALAI R., BAVEREZ N., REYNAUD B., *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

SEE A., CLUZEL-METAYER L., PREBISSY-SCHNALL C. (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, Mare & Martin, 2022.

SERVERIN E., GOMEL B., *Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs*, Document de travail, vol. 154, Centre d'études de l'emploi, n°154, 2012, halshs-00967412

SUPIOT A. (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.

SUPIOT A., *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, 2005.

SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, coll. Poids et Mesures du Monde, 2015.

TAGLIONE C. (dir.), *Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social*, Presses de l'EHESP, 2013.

THIBIERGE C. (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ, 2009.

TOPALOV C., *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, 1994.

TRONTO J., *Le risque ou le care ?*, PUF, coll. Care studies, 2012.

VEZIN-DAVID R., *Droits dérivés et sécurité sociale*, thèse, Nantes, 2000.

VIELLE P., POCHEP P., CASSIERS I. (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, Bruxelles, coll. « Travail et société », 2005.

WARIN PH., *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

WELLER J.-M., *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999.

WILLMANN C., *L'identité juridique du chômeur*, LGDJ, 1998, préf. A. Lyon-Caen.

« Droit du travail et protection sociale – croisement et redistribution », *Dr. Soc.* nov. 2009.

« Informatique et gestion des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 1995.

« Jean-Jacques Dupeyroux : l'œuvre et l'engagement », *Dr. Soc.* avril 2022.

« L'accompagnement social vers l'emploi », dossier, *Informations sociales*, vol. 169, 2012.

« L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, vol. 110, 2004.

« L'espace numérique et la protection des données personnelles », *Revue de droit public* 5/2020.

« L'informatique au service de la Sécurité sociale », *Regards*, vol. 40, 2011.

« La contrepartie entre droits et créances » et « La contrepartie : expériences nationales », *RFAS*, n°3 et n°4, 1996.

« La protection sociale, demain », *Droit social*, sept-oct. 1995.

« Le ciblage en question(s) », vol. 108, *Informations sociales*, 2003.

« Le non-recours aux droits », *RDSS* 2012, n°4.

« Le revenu universel », *Droit social*, avril 2017.

« Les données publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 167, 2018.

- « Les téléservices publics », *Revue française d'administration publique*, vol. 146, 2013.
- « Liberté du travail, droit à l'emploi et obligation de travailler », *Dr. soc.* 2020, pp.384 et s.
- « Réinventer l'intégration et la protection sociale », *Esprit*, vol. 207, décembre 1994.
- « Sécurité sociale et prévention », *R.I.S.S.*, oct.-déc. 2012.
- « Services publics, services numériques », *Informations sociales*, vol. 205, 2022.

Études et Rapports

- AISS, *La sécurité sociale à l'ère du numérique. Nouveaux défis et nouvelles possibilités pour les systèmes de sécurité sociale*, 2019.
- ALGAN Y., BACACHE-BEAUVALLET M., PERROT A., « Administration numérique », *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 34, 2016.
- AOUICI S., GALLOU R., PEYRACHE R., ROCHUT J., *La dématérialisation des services publics: Enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques*, CNAV, Enquête INSer, 2021.
- BARDAILLE N., OUTIN J.-L., *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités, rapport pour la CNAF*, 1992.
- BARGAIN O., CARCILLO S., LEHMANN E., L'HORTY Y., « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°41, 2017
- BASSO-FATTORI A.(dir.), « En quoi la transformation numérique peut-elle se révéler un levier pour l'accès aux droits et l'inclusion sociale ? », *Recherches-actions en protection sociale*, EN3S, 55^{ème} promotion, 2017.
- BICHOT J., *TVA, CSG, IR, cotisations... comment financer la protection sociale ?*, Institut Montaigne, note, mai 2006.
- BIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit*, Conférence internationale du Travail, 100^{ème} session, 2011, Genève.
- BORGETTO M. et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, CERSA, CNAF, Dossiers d'étude n°60, 2004.
- BORGETTO M. et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, CERSA, CNAF, Dossiers d'étude n°60, 2004.
- BURNEL P., MEJANE J., ROUZIER-DEROUBAIX A. *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, IGAS, rapport n°2019-033R, 2019.
- CATRICE-LOREY A., *Rapports avec le public et politiques de gestion des Caisses d'allocations familiales*, CNAF, 1973.
- CLOARER-LE NABOUR C., DAMON J., *La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, sept. 2018.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Le travail dans vingt ans*, Odile Jacob - La Documentation française, 1995.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM (2007) 359 final.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Expérimentation de la médiation préalable obligatoire : bilan et perspectives*, 2021.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Le droit souple*, Étude annuelle, Doc. Fr., 2013.
- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, *Evolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, 2018.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, La Doc. française, 1997.
- COUR DES COMPTES, « La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique », *Sécurité sociale. Rapport 2019*, oct. 2019.
- COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2020. Tome 2 : Le numérique au service de la transformation de l'action publique*, février 2020.
- DE MUNCK J., LENOBLE J., MOLITOR M., *L'avenir de la concertation sociale en Europe*, Rapport pour la DGV de la Commission européenne, Université catholique de Louvain, 1995.
- DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, rapport, 2022.
- DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, rapport, 2019.
- DOMINGO P., KESTEMAN N., *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale*, Dossier d'études CNAF, n°173, 2014.
- DREES, *Le non-recours aux prestations sociales. Mises en perspective et données disponibles*, dossiers de la Drees, n°57, juin 2020.
- EWALD F., *Assurance, prévention, prédiction...dans l'univers du Big Data*, Institut Montparnasse, octobre 2012, <https://www.institut-montparnasse.eu/nos-publications/les-inegalites-territoriales-et-sociales-2-12/>
- FRANCE STRATEGIE, *Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? Actions critiques*, 2017.
- FRANCE STRATEGIE, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, oct. 2015.
- FUZEAU M., WALRAET E., CAUSSAT L., DELATTRE A., *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport n°2017-M021 (IGF), n°2017-039R (IGAS), juin 2017.

GEMELGO P., KARVAR A., VINCENT B., BREGER A., *Évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, RM 2013-150P, IGAS, août 2013.

GRATIEUX L., LE GALL O., *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, IGAS/IGF, 2016.

LEQUESNE-ROTH C. (dir.), *La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive*, Livre blanc, OEP, oct. 2021, <https://www.observatoireethiquepublique.com/le-dernier-livre-blanc-de-loep-consacre-a-la-digitalisation-du-service-public-est-disponible/>

OCDE, *L'individualisation des dispositifs d'accès à la formation. L'exemple français du compte personnel de formation*, 2020.

OKBANI N., *Le travail social à l'épreuve du numérique*, rapport intermédiaire, Marseille, 2020.

OUTIN J.-L., *Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales*, rapport pour la CNAF, 1979.

POLE EMPLOI, « Les demandeurs d'emploi et leur usage du numérique », *Eclairages et Synthèses*, février 2019.

UNEDIC, *L'autonomie vue par les demandeurs d'emploi*, 2019.

UNEDIC, *Les demandeurs d'emploi face au numérique*, 2019.

Articles

ALAUZEN M., « Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux en France (2013-2020) », *Réseaux*, vol. 225, n°1, 2021, p. 121.

ALIPRANTIS N., « Les droits sociaux sont justiciables ! », *Dr. soc.* 2006, p. 158.

ALLOUACHE A., VACARIE I., « Langage des droits et langage des nombres, deux idées de l'Europe sociale », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.43.

ARRIGNON M., « Activer tous les inactifs ? Incitations au travail et transformation des valeurs de référence des politiques d'assistance en Europe », *Informations sociales*, vol. 196-197, n°1-2, 2018, pp. 62-71.

ARRIGNON M., « Quand les politiques sociales changent : un bilan des stratégies d'« activation » et de leurs effets ambivalents sur la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas (1997-2013) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 6, n°1, 2013, p. 37.

ARSEGUEL A., REYNES B., « Le refus d'occuper un emploi », *Analyse juridique et valeurs en droit social. Études offertes à Jean Pélissier*, Dalloz, 2004, p.2.

ASTIER I., « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, n°44/45, 2000, p.143.

ASTIER I., « Introduction », *Droit et société*, n°44/45, 2000, p. 85.

ASTIER I., « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, vol. 152, n°2, 2009, p. 52.

AUBY J.-M., « Le droit administratif face aux défis du numérique », *Actualité juridique Droit administratif*, 2018, p.835.

AVENEL C., « « L'aller-vers » au cœur des métamorphoses du travail social », *RDSS* 2021, p.713.

BADEL M., « La gradation des droits sociaux : l'emprise de l'appartenance professionnelle sur la protection sociale », *RDSS* 2018, p.162.

BADEL M., « La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! », *Dr. Soc.* 2016, p.263.

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

BARBIER J.-C., « Marché du travail : organiser les intermédiaires ? », *Dr. Soc.* 2018, p. 290.

BASTIAN M., « Mon Espace Santé » : Quid novi sub sole ?, *La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 30 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/14658>

BATIFOULIER P., CONCIALDI P., DOMIN J.-P., SAUZE D., « Pour un renouveau de la protection sociale », in *Les économistes atterrés, Changer d'économie !*, Les liens qui libèrent, 2011.

BEAUVIRONNET E., « La Sécurité sociale au prisme de la discipline budgétaire européenne », *RDSS* 2019, p.273.

BEAUVOIS C., « La formation des demandeurs d'emploi, enjeu de la réforme de la formation professionnelle ? », *Dr. Soc.* 2014, p.992.

BELORGEY J.-M., « RMI : le retour de la contrepartie », *RDSS* 2004, p.48.

BELORGEY J.-M., « Arracher le social aux contraintes... », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p. 121.

BERTHIER P.-E., « Les incitations légales », *SSL*, supplément, n° 1680, 2015, p. 36-42.

BICHOT J., « Contributivité juridique et contributivité économique en matière de protection sociale », *RDSS* 2018, p.135.

BICHOT J., « Quelle stratégie de financement pour la santé ? », *JDSAM* 2015-1, p. 34.

BICHOT J., « Vers une retraite à la carte ? », *RDSS* 2019, p.527.

BIGOT TH., « Le Conseil d'État ferme à nouveau une voie de recours aux bénéficiaires du RSA », *Dalloz Actualité*, 11 déc. 2019.

BONNIN V., CAMAJI L., « Le statut du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public », *Dr. Soc.* 2018, p.279.

BONVIN J.-M., MOACHON E., « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in P. VIELLE, P. POCHET, I. CASSIERS (dir.), *L'État social actif, L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, Bruxelles, coll. « Travail et société », 2005, p. 71.

BONVIN J.-M., VIELLE P., « Une flexicurité au service des capacités des citoyens européens », *La Revue de l'Ires*, vol. 63, n°4, 2009, pp. 17-33.

BORDELOUP J., « Les idéaux de la Révolution et la Sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée », *Dr. Soc.* 1990, p.347.

BORGETTO M., « La portée juridique de la notion d'accompagnement », *RDSS* 2012, p.1029.

BORGETTO M., « Conclusion. Des droits de l'Homme aux politiques sociales », in D. ROMAN (dir.), *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?*, LGDJ, 2012, p.177.

BORGETTO M., « Égalité, solidarité... équité ? », in *Le Préambule de la constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques* (CURAPP), 1996, PUF, p.239.

BORGETTO M., « Équité, égalité des chances et politique de lutte contre l'exclusion », *Dr. soc.* 1999, p. 221.

BORGETTO M., « Identification, problèmes et enjeux du ciblage. Un état des lieux de la question », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.4.

BORGETTO M., « L'accès aux droits sociaux : quelle effectivité ? », in ONPES, *Séminaire Droit et pauvreté, contributions issues du séminaire ONPES, DREES-MiRe 2007*.

BORGETTO M., « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Dr. Soc.* 2009, p.1043.

BORGETTO M., « La loi du 2 janvier 2002 : vingt ans après », *RDSS* 2022, p.3.

BORGETTO M., « La multiplication de traitements particuliers revient à reproduire une floraison de "mini-régimes" », *Le Monde*, 31 déc. 2019.

BORGETTO M., « La réforme de la sécurité sociale : continuité ou déclin du modèle républicain ? », *Dr. soc.* 1997, p. 877.

BORGETTO M., « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *RDSS* 2009, p.5.

BORGETTO M., « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Dr. Soc.* 2003, p.636.

BORGETTO M., « Les convergences/divergences au sein du système français de protection sociale : quelle portée ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p.39.

BORGETTO M., « Les enjeux actuels de l'accès aux droits. Sens, portée, impact des politiques d'insertion », *Informations sociales*, vol. 120, 2004, p.6.

BORGETTO M., « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.* 2003, p.115.

BORGETTO M., « Protection sociale et sécurité matérielle (Droit à la) », in D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006, p.643.

BORGETTO M., « Protection sociale » in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE, *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008, p.650.

BORGETTO M., « Quel type d'égalité défendre ? », in P. TRONQUOY (dir), *La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?*, Cahiers français, La Doc. française, 2010, p.38.

BORGETTO M., LAFORER., « La protection sociale à la croisée des chemins ? », *L'Économie politique*, vol. 13, 2002, p.71.

BOTILLON F., « Sur l'étendue de l'obligation d'information mise à la charge des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 2000, p.124.

BOUILLOUX A., « Le droit de la sécurité sociale à l'épreuve des pratiques administratives », E. Dockès (dir.), *Au cœur des combats juridiques*, Dalloz, 2007, p.145

BOULAYOUNE A., « La généralisation de l'accompagnement dans la lutte contre le chômage : entre individualisation des situations et standardisation des pratiques », *Les nouveaux cahiers du GREE*, n°6, 2009.

BOULAYOUNE A., « L'accompagnement : une mise en perspective », *Informations sociales*, vol. 169, 2012, p. 8.

BOULAYOUNE A., JORY H., « Pratiques de traitement individualisé du chômage dans les dispositifs publics », *Travail et Emploi*, n° 55, 1993

BOURDENX A., « « Être actif, c'est positif » ? À propos de la mise sous condition de versement du RSA à l'accomplissement d'heures de bénévolat », *Droit ouvrier* 2020, p.742.

BRESSON M., « L'individu dans les modes de catégorisation du social. Dans le champ de la Sécurité sociale, de l'aide et de l'action sociales », *Informations sociales*, vol. 145, n°1, 2008, p. 36.

BROCAS A.-M., « L'individualisation des droits sociaux », in *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée* (sous la dir. d'I. THERY), rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, Odile Jacob - La Documentation française, 1998.

BURNAY N., MOULAERT T., « Le traitement de la question sociale à travers la revue *Recherches sociologiques et anthropologiques* », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, HS 2012.

CAHUC P., PROST C., « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre 2015.

CAILLAUD P., « La portabilité des droits sociaux. Enjeux et perspectives juridiques », *Informations sociales*, vol. 201, 2020, p.57.

CAILLAUD P., « Les avatars de la notion de compte en droit du travail », *Dr. Soc.* 2016, p. 806.

CAMAJIL., « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage. Analyse des conditions d'indemnisation des chômeurs issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 », *Droit ouvrier* 2020, p.284.

CAMAJI L., « Avantages familiaux de retraite : quelle(s) égalité(s) pour la retraite entre les femmes et les hommes ? », *Regards*, En3s, n°50, 2016, p.137.

CAMAJI L., « Chapitre 11. Protection sociale », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD, (dir), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016, p.347.

CAMAJI L., « Décryptage du décret n°2018-1335 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », avec L. Joly, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de l'Université de Bordeaux*, janvier 2019 [en ligne], <https://institutdutravail.u-bordeaux.fr>

CAMAJI L., « Dématérialisation », in A.-S. GINON, P.-Y. VERKINDT (dir.), *Approches contemporaines des politiques de l'emploi*, IRJS éditions, 2022, à paraître.

CAMAJI L., « Financement des formations des demandeurs d'emploi : des contradictions de Pôle emploi aux ambiguïtés de l'accompagnement des chômeurs. À propos du jugement du TA de Paris du 3 avril 2019 », *Droit ouvrier* 2019, p.652.

CAMAJI L., « L'argument de la discrimination indirecte en raison du sexe confronté à la retraite des femmes », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD (dir), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014, p.411.

CAMAJIL., « La personne : une figure juridique émergente dans le droit de la protection sociale », *RDT* 2010, p.211.

CAMAJIL., « L'obligation « d'information complète » de Pôle Emploi », *Chronique de droit de la protection sociale* par L. CAMAJI, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Droit ouvrier* 2012, p.614.

CAMAJI L., « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale : éléments de droit français », in *Le juge et les droits sociaux*, *RDSS* 2010/5, p.847.

CAMAJI L., « La justiciabilité du droit à la sécurité sociale en droit français », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.363.

CAMAJI L., « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS* 2014, p.953.

CAMAJIL., « La solidarité entre générations et le système de retraite français », in E. KASAGI (dir.), *Solidarity Across Generations. Comparative Law Perspectives*, Springer, coll. *Ius Comparatum-Global Studies in Comparative Law*, n°49, 2020, p.97.

CAMAJI L., « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *Dr. soc.* 2010, p.666.

CAMAJI L., « Le juge des référés, rempart contre les retenues pratiquées illégalement par Pôle Emploi sur les allocations-chômage. Ord. TGI Paris, 15 janvier 2016 », *RDT* 2016, p.578.

CAMAJIL., « Le principe de l'assurance chômage suspendu à une décision du Conseil d'État », *Droit ouvrier*, 2021, p.401.

CAMAJI L., « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », *Droit ouvrier* 2013, p.65.

CAMAJIL., « Quel accès à la justice pour les usagers du service public de l'emploi ? », *Vers un ordre juridictionnel social ?*, *Droit ouvrier* n°796, 2014.

CAMAJI L., « Quelle effectivité des droits à ressources en cas de chômage ? », *RDT* 2017, p.534.

CAMAJIL., « Quelle obligation d'information des caisses relativement aux majorations attribuées aux pères au titre de l'éducation de leurs enfants ? », *Chronique de droit de la protection sociale* par L. CAMAJI, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Droit ouvrier* 2012, p.611.

CAMAJI L., « Un statut juridique pour les chômeurs », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, 2017, p.225.

CAMAJI L., HENNEQUIN F., VIDECOQ E., « De nouveaux droits pour les chômeurs ? », *Droit ouvrier* 2015, p.570.

CAMAJI L., ISIDRO L., « La dématérialisation des services publics: quels impacts sur les droits sociaux des salariés? », *RDT* 2021, p. 569.

CAMAJI L., ODOUL-ASOREY I., PORTA J., « Travailleuses, travailleurs : une analyse genrée du Code du travail », coécrit avec, in S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, M. PICHARD, (dir), *La loi et le genre. Études critiques du droit français*, CNRS Editions, 2014, p.185.

CARADEC V., « Retraite « à la carte » et « libre choix » individuel. Réflexion sur les transformations contemporaines de la retraite », *Gérontologie et société*, 2009/4, p. 25-43.

- CASAUX-LABRUNEE L., « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Dr. Soc.* 1996, p.577.
- CASSIERS I., REMAN P., « Ambivalences de l'État-providence : à l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, n° 142, 2007, p. 18.
- CASTA A., DIF-PRADALIER M., FRIOT B., HIGELÉ J.-P., VIVÈS C., « Le compte personnel d'activité : où sont les droits attachés à la personne ? », *Notes de l'IES*, n°39, 2016.
- CASTEL R., « De la protection sociale comme droit », in R. CASTEL, N. DUVOUX, *L'avenir de la solidarité*, PUF-laviedesidees.fr, 2013, p.5.
- CASTEL R., « Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale », in A.-M. GUILLEMARD (dir.), *Où va la protection sociale ?*, PUF, coll. Le lien social, 2008, p.101.
- CATTO M.-X. et al., « Questions d'épistémologie : les études sur le genre en terrain juridique », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Dalloz, 2013, coll. « À droit ouvert », p.3.
- CHAMPEIL-DESPLATS V., « Les droits sociaux : éléments de définition », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012, p15.
- CHARVIN R., « Les contre-réformes de la protection sociale : le droit social, les juristes au pays des merveilles », *Droit ouvrier* 2008, p.15.
- CHASSAGNARD-PINET S., HIEZ D., « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », in *id.*, *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2008, p.3.
- CHAUCHARD J.-P., « La Revue française des Affaires sociales et le droit de la protection sociale. Quelques éléments de réflexion », *Revue française des affaires sociales* 2006/4, p.121.
- CHAUCHARD J.-P., « La sécurisation des parcours professionnels », *SSL*, n°1348 spécial, 2008, p.67.
- CHAUCHARD J.-P., « La Sécurité sociale et les droits de l'Homme (à propos du droit à la Sécurité sociale) », *Dr. soc.* 1997, p.48.
- CHAUCHARD J.-P., « Universalisation de la protection sociale : vers la personnalisation des droits sociaux ? », in L. CHAUCHARD J.-P., « Variations sur les droits sociaux », *Dr. Soc.* 2010, p.947.
- CHAUCHARD J.-P., MARIÉ R., « La couverture maladie universelle : résurgence de l'aide sociale ou mutation de la sécurité sociale ? », *RFAS* 2001, p. 137.
- CHAUCHARD J.-P., « Un droit complémentaire à la santé pour tous ? », *Droit ouvrier*, vol. 807, octobre 2015, p.598.
- CHAUCHARD J.-P., « Un droit complémentaire à la santé pour tous ? », *Droit ouvrier* 2015, p.598.
- CHAUVY Y., « La portée constitutionnelle de la Sécurité sociale », *Droit Ouvrier* 1995, p.425.
- CHAUVY Y., « Les normes supérieures du droit de la Sécurité sociale », *RDP* 1996, p.991.
- CHEVALIER T., « Familialisation de la citoyenneté sociale des jeunes en France et inégalités », *Informations sociales*, vol. 195, 2016, p. 56.
- CHEVALLIER A., TAUBER G., « Big data et protection sociale : au-delà de la lutte contre la fraude, des opportunités à saisir pour améliorer l'accès aux droits », *Regards*, n° 52, 2017, p. 205.
- CHEVALLIER J., « Conclusion : Vers l'État-plateforme ? », in J. CHEVALLIER, L. CLUZEL-METAYER (coord.), « Les données publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 167, 2018, p.627.
- CLOUET H., « Les chômeurs, de gros fainéants ? », in FONDATION COPERNIC (dir.), *Manuel indocile de sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2019, p. 971.
- CLOUET H., OUDOT J., « Le guichet et l'écran. Usagers et usagères : face à la dématérialisation des services publics. Compte-rendu du colloque en ligne, 31 mai et 1er juin 2021 », *RPSF*, vol. 145, 2022, à paraître.
- COCQUEBERT A., JUBERT L., « Le CPA : un compte entre droit du travail et droit de la protection sociale », *RDT* 2016, p.551.
- CONCIALDI P., « Pour une économie politique de la protection sociale », *Revue de l'IRES*, n°30, 1999, p.177.
- CONTER B., « Origines et impacts de la flexicurité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2095-2096, n°10, 2011, p. 5.
- COURSIER PH., « L'obligation générale d'information mise à la charge des organismes de Sécurité sociale », *JSL* 24/4/2001, n°77, p.4.
- DAMON J., « État providence du 21e siècle: des «trois U» aux «trois P» », *Telos*, 20 sept. 2018, <https://www.telos-eu.com/fr/societe/etat-providence-du-21e-siecle-des-trois-u-aux-troi.html>
- DAMON J., « Automatisation et contemporanéisation des prestations », *RDSS* 2020, p.146.
- DAMON J., « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », *RDSS* 2008, p.336.
- DAMON J., « Accompagnement social et référent unique » *RDSS* 2018, p. 987.
- DANG A.-T., LETABLIER M.-T., « Citoyenneté sociale et reconnaissance du « care ». Nouveaux défis pour les politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, vol. 109, n°2, 2009, p. 5.
- DANG A.-T., ZAJDELA H., « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », av, Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n° 83, 2007, publié aussi aux *Recherches économiques de Louvain*, vol. 75, n°3, 2009.

DANIEL C., « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IREs*, n°29, 1999.

DARNAUD Y., « Chapitre 18. Le nouveau paradigme du « parcours ». Pratiques, logiques institutionnelles et politiques publiques bousculées », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, coll. « Santé Social », 2016, p. 269.

DAUPHIN S., PERRIER G., « Chapitre 13. Les politiques sociales au prisme du genre », in O. GIRAUD, G. PERRIER (dir.), *Politiques sociales : l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2022, p. 221.

DEBIÈS E., « Impact sur les droits des personnes dans la sphère sociale du futur règlement communautaire sur la protection des données personnelles », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n°95, 2013.

DEBIÈS E., « Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite : une amélioration inéluctable... », *RDSS* 2020, p.1174.

DEBIÈS E., « Renforcement des droits des individus sur leurs données personnelles : quelles conséquences sur l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ? », *Regards*, vol. 55, n°1, 2019, pp. 149-155.

DEBIÈS E., « Vers plus de souplesse dans l'utilisation du numéro de sécurité sociale ? », *JCP A*, n°21, 2015, 2140.

DELOUETTE I., LE LANN Y., « Les catégories de risque et d'assurance sont-elles indispensables à la légitimation de la protection sociale ? », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.187.

DELOUETTE I., LE LANN Y., « Troubles dans la protection sociale », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.27.

DESBARATS I., « Quelle protection sociale pour les travailleurs des plateformes ? », *RDT* 2020, p.592.

DEVOLDER P., DEGOLI M.-C., « Les enjeux et les perspectives de la pension à points à la lumière de l'expérience belge », *Dr. Soc.* 2021, p.413.

DEVRIENDT E., MONTE M., « L'exposé des motifs : un discours d'autorité. Le cas des lois françaises de 2003, 2010 et 2014 sur les retraites », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], vol. 107, 2015.

DIF-PRADALIER HIGELÉ J.-P., VIVÈS C., « À propos du compte personnel d'activité : la sécurisation des parcours professionnels n'attache pas les droits à la personne », *Dr. Soc.* 2016, p.823.

DIRINGER J., « Quel droit social face au capitalisme de plateforme ? », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 31 octobre 2018, URL : <http://journals.openedition.org/nrt/3965>

DOCKÈS E., « Le droit du travail dans l'affrontement des mondes possibles », *Dr. Soc.* 2018, p.216.

DOMERGUE J.-P., « Le droit du chômage ou du non-emploi », *Dr. Soc.* 1997, p.463.

DOMERGUE J.-P., « L'emploi », in A. LYON-CAEN (dir.), *Le nouveau Code du travail*, avec la collaboration d'A. FABRE, Dalloz, 2008, p.186

DONIER V., « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », *RFDA* 2008, p.13.

DUBOIS V., « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, n° 1, 2007, p. 73.

DUBOIS V., « La fraude sociale : construction politique d'un problème public », in R. BODIN (dir.), *Les métamorphoses du contrôle social*, La Dispute, 2012

DUBOIS V., PARIS P., WEILL P.-E., « Des chiffres et des droits. Le *data mining* ou la statistique au service du contrôle des allocataires », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 126, 2018, p.49.

DUCLOS L., « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'Ires*, vol. 63, n°4, 2009, p. 35.

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

DUMONT D., « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 65, n°2, 2010, p.229.

DUMONT D., « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p.11.

DUPEYROUX J.-J., « Le plan Juppé », *Dr. soc.* 1996, p.753.

DUPEYROUX J.-J., « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. Soc.* 1995, p.713.

DUPEYROUX J.-J., « Égalité, équité... », *Dr. soc.* 1997, p.885.

DUPEYROUX J.-J., « L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1966, p.11

DUPEYROUX J.-J., « La nouvelle assurance-chômage. Un étrange feuilleton », *Dr. soc.* 2001, p.345.

DUPEYROUX J.-J., « Le droit à la sécurité sociale dans les déclarations et pactes internationaux », *Dr. Soc.* 1960, p.365.

DUPEYROUX J.-J., « Le plan Juppé », *Dr. soc.* 1996, p.753.

DUPEYROUX J.-J., « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.* 1990, p.741.

DUPEYROUX J.-J., « Pour ouvrir le débat sur la complexité », *Dr. Soc.* 1995, p.758.

DUPEYROUX J.-J., « Quelques réflexions sur le droit à la Sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1960, p.288.

DUPEYROUX J.-J., « L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1966, p.111.

DURAND P., « Exploration d'une terre inconnue : la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1949, p.201.

DURAND P., « L'organisation de la Sécurité sociale dans les grands pays du monde : la sécurité sociale face à l'assurance et l'assistance », leçon donnée le 10 novembre 1947 à l'ENA, in M. LAROQUE, O. VERNIER, « En souvenir du professeur Paul Durand, pionnier de l'enseignement de la Sécurité sociale », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n°6, vol. 1, 2013, p.105.

DUVOUX N., « La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l'épreuve des transformations de l'État social », *Colloque Etat et régulation sociale* CÉS-Matisse Paris, 11-13 septembre 2006, https://www.researchgate.net/profile/Nicolas_Duvoux/

DUVOUX N., « Le RMI et les dérives de la contractualisation », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.451.

DUVOUX N., « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 4, n°2, 2008, p.182.

DUVOUX N., JENSON J., « Services publics à la carte ? Le choix comme valeur sociale », *Lien social et politique*, n° 66, 2011, p.7.

ELBAUM M., « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux », *RDSS 2020*, p.548 et p.737.

ENCINAS DE MUÑAGORRI R., « Le contrat individuel parmi les sources du droit : le cas de l'indemnisation des chômeurs », *RTDCiv.* 2004, p.594.

ERHEL C., « Les politiques au cours de la vie et le marché du travail », OCDE, groupe de travail sur la politique sociale, Séminaire sur les risques de l'existence, cycle de vie et politique sociale, DELSA/ELSA/WP1(2007)4, mai 2007.

EUZÉBY C., « L'individualisation/universalisation des droits à la protection sociale, un processus en marche dans l'Europe continentale », in L. CAUSSAT, I. VACARIE (coord.), *Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements*, RFAS 2018, p.149.

EYDOUX A., « Conditionnalité et inconditionnalité. Deux mythes sur l'emploi et la solidarité », in G. ALLEGRE, H. STERDYNIK (coord.), *Revenu universel. L'état du débat*, OFCE, 2017, pp. 121-131).

EYDOUX A., « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Dr. Soc.* 2018, p.282.

EYDOUX A., « Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi », *Note des économistes atterrés*, 2019.

FABRE-MAGNAN M., « La dignité en Droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 58, 2007, p. 1.

FERCOT C., « Chapitre 1 : le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012, p.49.

FERNANDEZ L., « Quels impacts de la dématérialisation sur les droits des usagers », *La Gazette des communes* (site web), 2 juin 2021.

FOUQUET A., GAUVIN A., LETABLIER M.-T., « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », in CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Égalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, La Documentation française, 1999, p.105.

FRAGONARD B., « Le revenu minimum d'insertion : une grande ambition », *Dr. Soc.* 1989, p.573.

FRAGONARD B., « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales. Haro sur la personnalisation des droits ou éloge du bon emploi des fonds publics ? », *Dr. Soc.* 1995, p.765.

FRANSSSEN A., « L'État social actif et la nouvelle fabrique du sujet », in ASTIER I., DUVOUX N. (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2006, p.75.

FRETEL A., TOUCHELAY B., ZUNE M., « Éditorial. Contrôler les chômeurs : une histoire qui se répète (forte de ses croyances et à l'abri des réalités) », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, n°1, 2018, p. 9

FREYSSINET J., « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'Ires*, n°38, 2002.

FRIOT B., « Ciblage, universalité, discrimination : la fiscalité redistributive contre le salaire », *Lien social et politiques*, vol. 42, automne 1999, p.37.

FRIOT B., « Les enjeux du statut économique de la personne », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.211.

GARNER-MOYER H., « Mise en perspectives de l'évolution du modèle social français : genèse et tendances », *Informations sociales*, vol. 193, n°2, 2016, p.10.

GAUCHET M., « À la charnière de l'individuel et du collectif », in C. BEC et G. PROCACCI (dir.), *De la responsabilité solidaire*, Syllepse, 2003, p. 23.

GAUDU F., « Du statut de l'emploi au statut de l'actif », *Dr. Soc.* 1995, p.535.

GAUDU F., « la Sécurité sociale professionnelle : un seul lit pour deux rêves ? », *Dr. Soc.* 2007, p.393.

GAULLIER X., « Quel nouvel État-providence ? (Autour de la *Nouvelle Question Sociale*, de Pierre Rosanvallon) », *Esprit*, mars-avril 1995, p. 204.

GAUTIÉ J., « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'études de l'emploi, document de travail, n°30, 2003.

GAZIER B., « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », *Travail et Emploi*, vol. 113, 2008, pp. 117-128.

GELOT D., LEVY C., PELLETIER W., « La nouvelle convention d'assurance chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Dr. soc.* 2002, p.631.

GINON A.-S., « Démographie médicale et techniques juridiques d'incitation », *Politiques et Management public*, vol. 28, n° 1, 2011, p. 13-25.

GINON A.-S., « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *Dr. Soc.* 2020, p.78.

GINON A.-S., « Les transformations de la Sécurité sociale : question de droits ou du droit ? », *RDSS* 2016, p.80.

GINON A.-S., GUIOMARD F., « La recommandation en droit social », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.377.

GINON A.-S., GUIOMARD F., « Quelles limites à la responsabilisation des salariés et des entreprises ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, D. PIVETEAU, *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, LGDJ, coll. Grands colloques, 2017, p.179.

GREGOIRE M., « Les écueils de la notion de risque. Le cas de l'indemnisation chômage », *Revue française de socio-économie*, vol. 20, n°1, 2018, p.205.

GREGOIRE M., « Non, M. le Premier ministre : le chômage ne paye jamais plus que le travail ! », *Le Monde*, 2 avril 2019.

GREGOIRE M., « Réforme de l'assurance chômage : les droits des salariés au risque de l'experience rating », *Droit ouvrier* 2021, p.418.

GREGOIRE M., « Réforme de l'assurance chômage : vers la fin de la couverture assurancielle de la privation d'emploi », *RDT* 2021, p.364.

GRIMAULT S., « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et Emploi*, n° 113, 2008, p. 77.

GRÜNDLER T., « Chapitre 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux », *La Revue des droits de l'homme* 1-2012, p.103, <https://journals.openedition.org/revdh/>

GUEZENNEC C., « L'individualisation dans les politiques de l'emploi: quels effets des chèques, comptes et contrats ? », Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse*, n° 293, 2012.

GUILLEMARD A.-M., « Le vieillissement actif : enjeux, obstacles, limites. Une perspective internationale », *Retraite et société*, vol. 65, 2013, p. 17.

GUILLEMOT D., PETOUR P., ZAJDELA H., « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, vol. 53, n°6, 2002, p. 1235.

GUIOMARD F., « De nouveaux droits en matière de formation professionnelle ? », *Droit ouvrier* 2015, p.590.

GUIOMARD F., « La sécurisation des parcours professionnels. Naissance d'une notion », *RDT* 2013, p.616.

GUIOMARD F., « Les principes d'universalité et d'égalité dans la réforme du système de retraite », *Dr. Soc.* 2021, p.294

GUIOMARD F., « Prévenir et/ou réparer ? La place de la prévention dans le droit de la protection sociale », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p.193.

GUIOMARD F., « La recomposition des solidarités : les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage », *RDSS* 2014, p.636.

HACHE E., « La responsabilité, une technique de gouvernement néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 4, n°28, 2007, p. 49-65.

HAMEL M.-P., MARGUERIT D., « Quelles possibilités offertes par l'analyse des big data pour améliorer les téléservices publics ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 146, n°2, 2013, pp. 437-448.

HAUTEFEUILLE C., « Contrôles ciblés à Pôle emploi pendant le confinement », *Rapports de force*, 18 nov. 2020, <https://rapportsdeforce.fr>

HENNEQUIN F., « Indemnisation du chômage : passer de l'insécurité juridique à la "flexicurité" », *RDSS* 2014, p.662.

HENNEQUIN F., VIDECOQ E., « Droits des chômeurs, sur la nécessité de ramener Pôle Emploi dans la sphère du contrôle du juge », *RDT* 2014, p.640.

HENNEQUIN F., VIDECOQ E., « Service public de l'emploi et droits des chômeurs : la bonne équation », *Dr. Soc.* 2018, p.286.

HENNETTE-VAUCHEZ S., PICHARD M., ROMAN D., « Introduction », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, M. PICHARD, D. ROMAN (dir.), *Genre et droit. Ressources pédagogiques*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016.

HERRERA C. M., « La justiciabilité des droits sociaux : concept juridique et évolution jurisprudentielle », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, éd. Pédone, 2012, p. 103.

HIGELÉ J.-P., « Assurance-chômage: le gouvernement en guerre contre la solidarité interprofessionnelle », *Salariat*, 2021, www.revue-salariat.fr.

HIGELÉ J.-P., « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Note de l'IES*, n° 4, mai 2009.

HOBIAN S., « L'individu "responsable", un soutien aux politiques sociales qui chancelle », *Regards*, vol. 58, 2020, p. 21.

HUBERT H.-O., « La contractualisation des droits sociaux, entre raison instrumentale et raison réflexive », in H.-O. HUBERT (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Coll. Droit en mouvement, La Chartre, Bruxelles, 2007, p. 269.

HUMBERT-BOTTIN E., « La déclaration sociale nominative. Nouvelle référence pour les échanges de données sociales des entreprises vers les administrations », *Courrier des statistiques*, n°1, 2018.

ISIDRO L., « L'universalité en droit de la protection sociale. Des usages aux visages », *Dr. Soc.* 2018, p.378.

ISIDRO L., « La réforme de l'assurance chômage, en trois dimensions », *RDT* 2021, p.581

ISRAËL D., « Il n'y a pas de raison économique d'intensifier le contrôle des chômeurs », Entretien avec Didier Demazière, *Mediapart*, 12 juin 2018.

IWAMURA M., KASAGI E., «Le système de santé au Japon : le développement récent de la politique de prévention et du « big data » », *RDSS* 2020, p.655.

JACQUEMART A., LAPEYRE N., SILVERA R., « Retraites, « toutes des gagnantes » ? », *Travail, genre et sociétés*, vol. 44, 2020, p. 145.

JEAMMAUD A., « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *Jurisprudence. Revue critique*, Université de Savoie, 2010, p.181.

JEANNE N., « Retour sur l'obligation d'information à la charge des caisses d'allocations familiales », *D.* 2016, p.182.

BARADUC É., « Le droit à l'information de l'assuré social », in J.-L. GILLET, D. LORIFERNE, X. PRETOT (dir.), *Assurance et protection sociale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2011, p.103.

JOBERT B., « Une Troisième voie très britannique. Giddens et l'État-providence », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p.407.

JOIN-LAMBERT T., « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.435.

JOLIVET A., « Le compte personnel de prévention de la pénibilité : clefs de lecture d'un dispositif novateur », *Retraite et société*, vol. 72, n°3, 2015, pp. 13-31.

JOSSE P., SKZRYEBAK A., GOIN A., « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : pour plus de cohérence et de simplicité », *RDSS* 2021, p.1079.

JUSTON MORIVAL R., GINON A.-S., DEL SOL M., « Réflexions sur les offres à dimension préventive développées par les organismes d'assurance en santé », *Dr. soc.* 2019, p.921.

KASAGI E., « Solidarity Across Generations from the Perspective of Comparative Law: Reconfiguration of Different Types of Solidarity in the Context of an Aging Society », in E. KASAGI (dir.), *Solidarity Across Generations. Comparative Law Perspectives*, Springer, coll. coll. Ius Comparatum-Global Studies in Comparative Law, n°49, 2020.

KEIM-BAGOT M., « Renforcer la protection sociale pour un avenir meilleur », *Dr. Soc.* 2020, p.22.

KEIM-BAGOT M., « Droit et passion du droit... de la sécurité sociale », *Dr. Soc.* 2021, p.265.

KELLER LYON-CAEN M., « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *Droit ouvrier* 2015, p.559.

KERSCHEN N., « Individualisation des droits sociaux. Évolution des systèmes nationaux et construction du modèle »

KERSCHEN N., « Vers une individualisation des droits sociaux : approche européenne et modèles nationaux », *Dr. soc.* 2003, p.216.

KESSLER F., « Le ciblage dans les pays européens. Quelques observations à partir d'éléments de droit comparé », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.106.

KESTEMAN N., « Chapitre 2. Garantir l'accès aux prestations familiales et sociales », in PH. WARIN (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, PU Grenoble, coll. Libre cours Politique, 2019, p.61.

KESTEMAN N., « Lutter contre le non-recours aux droits sociaux dans la branche Famille du régime général de la Sécurité sociale », *Informations sociales*, vol. 120, 2004, p.78.

KOUBI G., « Les mots de la modernisation des relations administratives », *RFAP* 2013.339.

KOUBI G., « Quelle « responsabilisation » des usagers du service public ? », *JCP A* 2015, p.2309.

KOUBI G., « Service public dans l'espace numérique », *JCP A* 2014, n°23 p.43.

KOUBI G., « Services en ligne et droits sociaux », *Informations sociales*, vol. 178, n°4, 2013, p.44.

KOUBI G., « Services sociaux numériques : usagers traqués, utilisateurs tracés », *RDSS* 2022, n°5, à paraître.

KOUBI G., MAGORD C., « Faut-il s'intéresser au droit social caché ? », *RDT* 2016, p.386.

LABORDE J.-P., « Sécurité sociale et service public », in *Espaces du service public : Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p.1081.

LABORDE J.-P., « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in A. SUPIOT (dir.), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p.109.

LABORDE J.-P., « Sécurité sociale, protection sociale, droit de la sécurité sociale, droit de la protection sociale, droit social, Quelques réflexions (pas seulement) terminologiques », in B. GALLINATO-CONTINO et N. HAKIM (dir.), *De la terre à l'usine : des hommes et du droit*, Mélanges offerts à G. Aubin, PU Bordeaux, 2014, p. 187.

LAFARGUE M., « La personne au centre des réformes sociales : le compte personnel d'activité », *RDSS* 2016, p.358.

LAFORE R., « « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, p.18.

LAFORE R., « Ajuster ou réinventer la protection sociale : la place de l'individu », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, (dir.), *Quelles protections sociales demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 349.

LAFORE R., « Chapitre 13. Un nouveau paradigme pour l'action sociale. L'utilisateur, la personne, le citoyen », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016, p. 195.

LAFORE R., « Chapitre 15. Droits et devoirs, responsabilité et réciprocité dans la protection sociale », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, « Santé Social », 2016, p. 227.

LAFORE R., « Discussion en forme de conclusion : les « droits sociaux » et le droit social », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.451.

LAFORE R., « Droit du travail et Sécurité sociale : la revanche de la protection sociale ? », *Dr. Soc.* 2009, p.1076.

LAFORE R., « La France est-elle sur la voie de la flexisécurité ? », *RDT* 2018, p.642.

LAFORE R., « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, p.18.

LAFORE R., « Le contrat dans la protection sociale », *Dr. Soc.* 2003, p.105.

LAFORE R., « Le droit aux droits », *Informations sociales*, n°81, 2000, p.84.

LAFORE R., « Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale : incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse », *Droit ouvrier* 2016, p.816.

LAFORE R., « Les droits et devoirs, la responsabilité et les contreparties, la réciprocité et l'inscription dans le collectif », in R. LAFORE (dir.), *Refonder les solidarités. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016.

LAFORE R., « Les pratiques d'individualisation des dispositifs d'aide et de soutien », in *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.26.

LAFORE R., « Les trois défis du RMI. À propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *AJDA* 1989, p.563.

LAFORE R., « Obligations contractuelles et protection sociale », *RDSS* 2009, p.31.

LAFORE R., « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *RFAS* n°3, 1996, p.11.

LAMARCHE L., « Le droit social et les droits sociaux : des outils dissonants pour la régulation du social dans le contexte du néolibéralisme », D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012, p.119.

LANQUETIN M.-T., LETABLIER M.-T., « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne », *Recherches et Prévisions*, n°73, 2003, p. 7.

LAULOM S., LHERNOULD J.-P., « Quelle Europe sociale nous prépare le socle des droits sociaux ? », *RDT* 2017, p.455.

LAVITRY L., « De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation », *Travail et Emploi*, vol. 119, 2009, p. 63.

LE LANN Y., « Définir les frontières comptables du social. Le champ des budgets sociaux de la nation face à la crise de l'entendement keynésien de la protection sociale (1956-1987) », *Politix*, vol. 105, n°1, 2014, p. 61.

LE LANN Y., « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, vol. 80, n°3, 2010, p.70.

LE LANN Y., « Le modèle suédois des retraites : le cheval de Troie de la patrimonialisation », *Notes de l'IES*, n°6, 2009.

LECLERC O., SACHS T., « Gouverner par les incitations. La diffusion d'une logique incitative dans le droit du travail », *Revue Française de Socio-Économie*, hors série – numéro en lutte, 2020, p. 121.

LEGRAND J., « Analyse du rôle opératoire des téléservices en tant qu'instrument d'explicitation », *RFAP*, vol. 146, n°2, 2013, pp. 351–365, <https://doi.org/10.3917/rfap.146.0351>

LENOIR D., « Protection sociale et transition numérique », 2018, <http://www.daniel-lenoir.fr/protection-sociale-et-transition-numerique/>

LETABLIER M.-T., « Régimes d'Etat-providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales*, vol. 151, janvier-février 2009, p.102.

LEUZZI-LOUCHART C., « La contractualisation et l'utilisateur vulnérable », *RFDA* 2018, p.243.

LEWIS J., « Gender and Welfare State Change », *European Societies*, 4 (4), 2002, p.331.

LEWIS J., « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of european social policy*, vol. 2 n°3, 1992, p.159.

LEWIS J., « Individualisation : assumptions about existence of an adult worker model and the shift towards contractualism » in A. CARLING, S. DUNCAN, R. EDWARDS, *Analysing families. Morality and rationality in policy and practice*, London, Routledge, 2002.

LEWIS J., « Quels moyens pour promouvoir quelle égalité des sexes ? Les inégalités hommes-femmes dans la division du travail rémunéré et non rémunéré », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2006, p. 161.

LHERNOULD J.-P., « Le critère des « conditions de ressources » dans la protection sociale des pays européens », in P. TURQUET (dir.), *La crise de la protection sociale en Europe*, PU Rennes, 2015.

LHERNOULD J.-P., « Quel visage pour l'Europe sociale de demain ? Les enseignements du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », *RJS* 01/22.

LHERNOULD J.-P., « Les discriminations indirectes fondées sur le sexe et la Cour de cassation », *RJS* 2012, p. 731.

LIMA L., « L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs », Association française de sociologie, RT8, working papers, n°1, 2010, halshs-00699634.

LOISEAU G., BLOCH S., « Les techno-normes », *Dr. Soc.* 2021, p.484.

LOKIEC P., « Le travailleur et l'actif », *Dr. Soc.* 2009, p. 1017.

LUTTRINGER J.-M., « Le compte de formation rénové », *Dr. Soc.* 2018, p.994).

LYON-CAEN A., « Calcul », *RDT* 2021, p.547.

LYON-CAEN A., « Des chiffres et des droits », in I. VACARIE (dir.), « Statistiques et normes. Croiser les regards sur la formation du droit et la formation des connaissances », *Cahiers droit, sciences et technologies*, 4/2014, p. 13.

LYON-CAEN A., « Responsabilité des assurés », *RDT* 2021, p.213. P

MAGGI-GERMAIN N., « L'accompagnement des travailleurs », *Dr. soc.* 2018, p.999.

MAGGI-GERMAIN N., « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *Dr. Soc.* 2004, p.482.

MAGGI-GERMAIN N., « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Dr. Soc.* 2016, p.792.

MAGORD C., « Le revenu universel : une réponse aux freins à l'accès au(x) droit(s) et au non-recours ? », *Dr. Soc.* 2020, p.781.

MAGORD C., « Les conditions de ressources, critères d'accès aux prestations sociales », in D. ROMAN (dir.), *Les droits sociaux entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p.97.

MARIE É., « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales », *Dr. Soc.* 1995, p.760.

MARTIN C., « Individualisation et politiques sociales : de l'individualisme positif à l'instrumentalisation de l'individu », in C. LE BART, P. CORCUFF, F. DE SINGLY (dir.), *L'individu aujourd'hui. Débats sociologiques et contrepoints philosophiques*, PU Rennes, 2010, p.273.

MARTIN PH., « Assurance-chômage : hasards et nécessité de la contractualisation des engagements », *Droit ouvrier* 2004, p.397.

MATH A., « La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures », *Economie et Prévision*, vol. 122, 1996, p.1.

MAZET P., « Conditionnalités implicites et production d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Le travail social à l'épreuve du numérique*, RFSS n°264, 2017-1. <https://www.anas.fr/attachment/1567395/>

MAZET P., « La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie. Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales », *Recherches et prévisions*, n°87, 2007, p.39.

MAZET P., « Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique », in F. SORIN, P. MAZET, P. PLANTARD, B. VALLAURI, *Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation*, Rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, Ti Lab, Askoria, 2019, p.43.

MAZET P., « Penser les exigences numériques pour favoriser la capacitation », in F. SORIN, P. MAZET, P. PLANTARD, B. VALLAURI, *Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation*, Rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, Ti Lab, Askoria, 2019, pp.51-54.

MEDA D., « Flexicurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité ? », *Dr. Soc.* 2009, p.763.

MERCAT-BRUNS M., « La personne au prisme des discriminations indirectes », *Recueil Dalloz* 2013, p.2475.

MERRIEN F.-X., « Les devenirs de la solidarité sociale », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.839.

MILANO S., « L'individualisation de l'AAH : et après ? », *RDSS* 2022, p.123.

MOREAU B., « Autonomie, vulnérabilité et projet de vie : de la prise en charge à l'accompagnement des personnes handicapées et âgées », *RDSS* 2020, p.767.

MOREAU C., « Quelles informations et quels conseils les organismes de retraite doivent-ils aux assurés sur leur future retraite ? », *Dr. Soc.* 2010, p.437.

MOREL N., « Le genre des politiques sociales. L'apport théorique des "gender studies" à l'analyse des politiques sociales », *Sociologie du travail*, vol. 49, 2007, p. 383.

MOREL S., « La contrepartie dans la protection sociale américaine », *RFAS*, n° spécial, n°4, 1996, p. 27.

MOREL S., « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *Revue de l'IRES*, n°30, 1999, p.1.

MORLET-HAÏDARA L., « L'espace numérique de santé : une création de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé », *Journal du Droit de la Santé et de l'Assurance - Maladie (JDSAM)*, vol. 24, n°3, 2019, p. 17.

MOULAY-LEROUX S., « Le contractualisme dans le secteur social et médico-social : du mythe du contrat à la réalité de la contractualisation », *RGDM*, n° 32, sept. 2009, p. 73.

MOULAY-LEROUX S., « Le contrat avec l'usager : paradigme ou parasite de la relation d'aide ? », *RDSS* 2012, p.5.

MURACIOLLE M., MASSÉ D., « L'inclusion sociale numérique : le cas de trois dispositifs numériques améliorant l'accès aux droits », *Terminal*, vol. 122, 2018, <https://journals.openedition.org/terminal/2442>

NIVARD C., MÖSCHEL M., « Discriminations indirectes et statistiques : entre potentialités et résistances », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Dalloz, 2013, coll. « À droit ouvert », p.77.

NOEL A., « Ici et ailleurs : Droits sociaux virtuels », *Options politiques*, n°29, 2, février 2008, p. 96, <https://policyoptions.irpp.org>

OKBANI N., « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, n° 205, 2022, p. 38.

OLM C., REVIL H., « Différences d'accès et d'usage du numérique, inégalités, et conditions de mise en œuvre de la relation de service aux publics », in *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions des chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits*, t. 1., Paris: La documentation française, 2019, p.57-69.

OUTIN J.-L., « À guichets ouverts », *Informations sociales*, 1979, n°3, p.22.

OUTIN J.-L., « Introduction : les contreparties », *RFAS*, n°3, 1996, p.3.

PAGNERRE Y., « Le droit à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi », *Dr. Soc.* 2018, p.1022.

PALIER B., « Des assurances de moins en moins sociales », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p.855.

PALIER B., « La politique des réformes dans les États providence bismarckiens », *RFAS* 2006, n°1, p.51.

PEEMANS-POULET H., « L'individualisation des droits », in AISS, *Redistribuer les responsabilités pour moderniser et améliorer la protection sociale*, n°27, Document de la Sécurité sociale, Genève, 2000, p.47.

PEREZ C., « Avec le Compte Personnel de Formation : l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée », *Savoirs*, vol. 50, n°2, 2019, pp. 87-100.

PERIVIER H., « Chapitre 11. La logique sexuée de la réciprocité dans l'assistance », in F. MILEWSKI, H. PERIVIER, *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2011, p.282.

PERIVIER H., « Le revenu de solidarité active ou le mélange des genres », *RDSS* 2009, p.1016.

PERRIN G., « L'avenir de la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, 1969, n°3.

PERRIN G., « La sécurité sociale au passé et au présent », *Revue française des affaires sociales*, 1979, n°1, p.86.

PETIT F., « Le droit à l'accompagnement », *Dr. Soc.* 2008, p.413.

PETIT F., « Peut-on dire du droit à l'accompagnement qu'il est un droit subjectif ? », *JCP S* 2014, n° 24, p. 8.

PETIT F., « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS* 2012, p.977.

PETIT F., « Le devoir de travailler », *Dr. soc.* 2019, p.103.

PETIT F., « Le droit à l'accompagnement professionnel », *Dr. Soc.* 2020, p.390.

PETIT F., « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. 169, 2012, p.14.

PETIT F., « Le droit à l'accompagnement », *Dr. soc.* 2008, p.413.

PETIT F., « Les démarches contentieuses du chômeur insatisfait », in *Mélanges en l'honneur de Michel Morand*, Études de droit social réunies par D. Chenu et G. François, Wolters Kluwer, 2016, p.187.

PILLON J.-M., « Réformes de l'administration et contrôle des administrés : le cas du chômage », *Informations sociales*, vol. 178, n°4, 2013, p. 116.

POINSOT O., « Que sont les droits des usagers devenus ? », *RDSS* 2022, p.5.

PORTA J., WOLMARK C., « Les droits sociaux fondamentaux à l'épreuve du pluralisme », *À droit ouvert, Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.789.

PRÉTOT X., « Le contrôle des demandeurs d'emploi. À propos du décret n° 2005-915 du 2 août 2005 », *Dr. soc.* 2005, p.1179.

PRÉTOT X., « Alinéa 11 », in G. COGNAC, X. PRÉTOT, G. TEBOUL (dir.), *Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946*, Dalloz, 2001, p.261.

PRÉTOT X., « La sécurité sociale selon Jean-Jacques Dupeyroux », *Dr. Soc.* 2022, p.301.

PRÉTOT X., « Le droit à l'insertion », *RDSS* 1989, p.635.

PRÉTOT X., « Les bases constitutionnelles du droit social », *Dr. soc.* 1991, p.187.

RAMBAUD T., « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *RIDC* 2-2014, p.605.

REGINE, « Commentaire de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes n°2014-873 du 4 août 2014 », *Recueil Dalloz* 2014, p.1895.

RENARD D., « Le ciblage et ses visées. Eléments de réflexion historiques et comparés », *Le ciblage en question(s)*, vol. 108, *Informations sociales*, 2003, p.18).

ROCHFELD J., « Données à caractère personnel – Droit de ne pas subir une décision fondée sur un traitement automatisé », *Répertoire IP/IT et Communication*, Dalloz, mai 2020.

ROCHFELD J., « La contractualisation des obligations légales : la figure du « contrat pédagogique » », in G. LEWKOWICZ, M. XIFARAS (dir.), *Repenser le contrat*, Dalloz, coll. « Méthode du droit », 2009, p.269.

ROCHFELD J., « Le « contrat pédagogique : quelles leçons ? », *Revue des contrats* 2005, p.258.

ROCHFELD J., « Le refus de la qualification contractuelle du PARE : la fin de l'hypothèse du « contrat pédagogique » ? », *Revue des contrats* 2007, p.1085.

ROCHFELD J., LOKIEC P., « Nouvelle surveillance, nouvelle subordination ? », in *À droit ouvert. Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Dalloz, 2018, p.545

ROMAN D., « Care et protection sociale », *Regards*, n°50, 2016, p.25.

ROMAN D., « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux » », *RDSS* 2009, p.63.

ROMAN D., « La « responsabilisation » de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, *Quelles(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 2016, p. 243.

ROMAN D., « La justiciabilité des droits sociaux : les arguments classiques en faveur d'un self restreint juridictionnel », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pédone, 2012, p.29.

ROMAN D., « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2012, n°1, <https://doi.org/10.4000/revdh.635>

ROMAN D., « Les aides aux parents isolés : l'aide sociale au prisme d'une lecture féministe du droit », in S. HENNETTE-VAUCHEZ, M. PICHARD, D. ROMAN (dir.), *La loi et le genre. Études critiques de droit français*, CNRS Editions, 2014, p.321.

ROMAN D., « Les droits sociaux, entre « injusticiabilité » et « conditionnalité » : éléments pour une comparaison », *RIDC* 2009, p.285.

ROMAN D., « Les stéréotypes de genre : "vieilles lunes" ou nouvelles perspectives pour le droit ? », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Dalloz, 2013, coll. « À droit ouvert », p.93.

ROUSSEAU Y., « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Dr. Soc.* 2005, p.456.

ROUSSEAU Y., « Le contentieux du non-emploi », *Dr. Soc.* 1999, p. 258.

ROUSSEAU Y., « Le statut des chômeurs », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes, juin 1987, Calligrammes, 1988, p.119.

ROUSSEAU Y., WALLON B., « Du droit pour un chômeur de refuser un emploi », *Dr. soc.* 1990, p. 27.

SARACENO C., « Activation, individualisation et défamilialisation dans les restructurations des États-providence : tensions et ambivalences », in S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007, p. 915.

SAUVÉ J.-M., « Pour un développement maîtrisé du contrat », Rapport CONSEIL D'ÉTAT, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, 2008, p. 7.

SAVATIER J., « La perception induite des prestations de chômage et sa sanction », *Dr. Soc.* 1984 p.236.

SERVERIN E., GOMEL B., « RMI, RSA : projets politiques et performances sociales », in J.-C. BARBIER, M. POUSSOUPLESSE (dir.), *Protection sociale, le savant et la politique*, La Découverte, 2017, p.179.

STERDYNYIAK H., « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, vol. 90, 2004, p.419.

STERDYNYIAK H., « Défendre et développer l'assurance chômage », *Note des économistes atterrés*, janvier 2021.

STEVENS H., « L'entreprise de soi », *La Revue Nouvelle*, n° 10, 2007, p. 52.

STROBEL P., « La *Revue française des Affaires sociales* et la pauvreté : des approches sélectives », *RFAS*, n°4, 2006, p.299.

STROBEL P., « Simplifier, pourquoi, pour qui ? », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 43, 1996, p.79.

SUPIOT A., « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Dr. soc.* 1995, p.823.

SUPIOT A., « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, 2001, p.51.

SUPIOT A., « La mise en œuvre des droits et des devoirs sociaux fondamentaux par le juge judiciaire », in D. ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, éd. Pedone, 2012.

SUPIOT A., « La sécurité sociale entre transformisme et réformisme », *RDSS* 2016, p.5.

SUPIOT A., « La solidarité en questions », *Informations sociales*, vol. 189, n°3, 2015, p. 33.

SUPIOT A., « La valeur de la parole donnée. À propos des chômeurs « recalculés » », *Dr. soc.* 2004, p.541.

SUPIOT A., « Les inégalités entre sans-emploi », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes, juin 1987, Calligrammes, 1988, p.185.

SUPIOT A., « Mise en perspective des réformes depuis 2013. Questions à Alain Supiot », *Droit ouvrier*, vol. 807, octobre 2015, p.559.

SUPIOT A., « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *Dr. soc.* 2003, p.59.

TABUTEAU D., « Topologie des politiques sociales », *Dr. Soc.* 2012, p.620.

TAURAN T., « La signification aux affiliés des décisions prises en matière de sécurité sociale », *RDSS* 2021 p.529.

TOURNADRE-PLANCQ J., « Le « choix » dans les services publics : entre consensus transpartisan et luttes politiques », *Observatoire de la société britannique*, vol 9, 2010, 43-55.

TOURNAUX S., « La profonde déstabilisation du droit du chômage », *Droit ouvrier* 2022, p.147.

TRIGEAUD J.-M., « La personne humaine, sujet de droit », *La personne humaine, sujet de droit*, 4e journée René Savatier, PUF, 1994, p. 3.

TUCHSZIRER C., « Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ? », *Dr. Soc.* 2001, p.393.

TUCHSZIRER C., « Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND », *Revue de l'Ires*, n°38, 2002, p.51.

TUCHSZIRER C., « Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n°115, 2008, p.100.

VACARIE I., « Chapitre 33. Le principe de solidarité à l'épreuve du Pacte européen de stabilité et de croissance », in I. DAUGAREILH, M. BADEL (dir.), *La sécurité sociale, universalité et modernité. Approches de droit comparé*, Pédone, 2019.

VACARIE I., « L'assurance maladie complémentaire : élément du statut social de la personne ? », *RDSS* 2014, p.625.

VACARIE I., « L'essor des comptes personnels, marqueur d'une recomposition du droit du travail », *Droit ouvrier* 2017, p.174.

VACARIE I., « L'assurance maladie complémentaire : élément du statut social de la personne ? », *RDSS* 2014, p.625.

VACARIE I., « Le compte personnel d'activité ou la figure du « travailleur mobile » », *SSL*, n°1722, 2016, p.8.

VACARIE I., « Le compte, moteur d'une politique de la compétence », in A.-S.GINON, P.-Y. VERKINDT (dir.), *Les aspects contemporains des politiques de l'emploi*, éditions IRJS, à paraître, 2022.

VACARIE I., « Le sens du paritarisme en matière d'assurance chômage », *SSL*, 30 avril 2018, n°1813.

VACHET G., « L'obligation d'information des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 1996, p. 577.

VALAT B., « Protéger et/ou réduire les inégalités : l'avenir du système de Sécurité sociale français », *Informations sociales*, vol. 189, n°3, 2015, p.100.

VAN OORSCHOT W., MATH A., « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions* 1996, n°43, p.5.

VERICEL M., « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service public de l'emploi », *Dr. soc.* 2008, p.406.

VERICEL M., « La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en œuvre d'une réforme », *Dr. soc.* 2005, p.1174.

VERICEL M., « La réorganisation du service public de l'emploi, loi du 18 janvier 2005 », *JCP éd. G* 2005 I 115.

VERICEL M., « Après la loi du 23 juillet 2010 : la libéralisation totale du marché du placement des demandeurs d'emploi », *Dr. soc.* 2010, p.1176.

VIDAL-NAQUET P.A., « Quels changements dans les politiques sociales d'aujourd'hui ? Le projet entre injonction et inconditionnalité », *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, vol. 47, n°3, 2009, p.61.

VIELLE P., « Covid-19 : il s'agirait de concevoir la sécurité sociale dans une perspective écoféministe, comme un commun », *Etopia*, mars 2020.

VIELLE P., « La sécurité sociale face au défi climatique », *L'Echo*, Belgique, 10 février 2020.

VIENNOT M., « Notre modèle de protection sociale est-il soutenable ? », *Regards*, vol. 48, 2021, p.85.

VITALIS A., DUHAUT N., « NTIC et relation administrative : de la relation de guichet à la relation de réseau », in « L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, vol. 110, 2004, p. 315.

VIVÈS C., « Allocations chômage : « Le chômeur optimisateur décrit par le gouvernement n'existe pas » », *Mediapart*, 18 juin 2021.

VIVÈS C., « Justifications et règles d'indemnisation de « l'activité réduite » : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, n°1, 2018, pp. 61-81.

VIVÈS C., « Reprise, réadmission, droits rechargeables: quels mécanismes d'incitations à la reprise d'emploi pour les chômeurs indemnisés ? », 8 avril 2015, consultable en ligne sur le site de l'Institut européen du salariat, <http://ies-salariat.org/index.php/2015/04/08/quels-mecanismes-dincitations-a-la-reprise-demploi-pour-les-chomeurs-indemnisés/>

VOLOVITCH P., « Faut-il cibler la protection sociale sur « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin » ? », *Dr. Soc.* 1995 p.739.

WARIN PH., « Le non-recours : définition et typologie », *Document de travail de l'ODENORE*. 2010 n°1.

WARIN PH., « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et société*, 51/52-2002, p.437.

WARIN PH., REVIL H., « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », *Vie sociale*, ERES 2020, *L'avenir du numérique dans le champ social et médico-social*, pp.121-136.

WELLER J.-M., « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p.121.

WELLER J.-M., « La modernisation des services publics par l'utilisateur. Une revue de la littérature 1986-1996 », *Sociologie du travail*, n°3, 1998, p.365.

WELLER J.-M., « Les figures de l'utilisateur dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, vol. 198, n°3, 2018, p.48.

WELLER J.-M., « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, n°44/45, 2000, p.91.

WILLMANN C., « Assurance chômage : un nouveau modèle ? », *Dr. Soc.* 2018.580.

WILLMANN C., « Assurance chômage : vers une nouvelle organisation juridique et financière », *JCP S* 2018, 1312.

WILLMANN C., « Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la « contrepartie » », in *Droit et pauvreté*, P. DU CCEYRON, D. GELOT (dir.), Contributions issues du séminaire ONPES-DREES-MiRe, 2007, p.83.

WILLMANN C., « Le chômeur cocontractant », *Dr. Soc.* 2001, p.384.

WILLMANN C., « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? À propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux », *Dr. Soc.* 2012, p.79.

WILLMANN C., « Réformer l'assurance chômage », *Dr. Soc.* 2018, p.620.

WILLMANN C., « Réformer les « bases ressources » des prestations sociales : un projet complexe, sous contraintes, mais nécessaire », *Dr. Soc.* 2022, p.124.

ZAIDMAN C., « L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités hommes/femmes ? », *Dr. Soc.* 1998, p.591.

ZAJDELA H., « Comment et pour quoi activer les inactifs ? », *Travail et emploi*, vol. 118, 2009, p.69.

ZEMMOUR M., « Unédic, si dette il y a », *Entretien, Options*, 17 fév. 2021, [en ligne], <https://journaloptions.fr/2021/02/17/unedic-si-dette-il-y-a/>

ZEMMOUR M., « Le système des retraites n'est pas en danger de faillite », *Médiapart*, 29 juin 2021.

Table des matières

Remerciements	3
Liste des principales abréviations	4
Sommaire	7
Introduction	9
Première partie – L’individualisation des droits sociaux dans les sciences sociales	11
<i>Chapitre 1. Mises en ordre des constats d’individualisation dans la protection sociale par les sciences sociales</i>	15
Section 1. Paradigme de l’activation, notions de magistrature sociale et d’accompagnement, thématique de la contrepartie	15
Section 2. Les différents sens de la contributivité dans la protection sociale	23
Section 3. Approches centrées sur les trajectoires de vie, rhétorique du choix dans les services publics, logique de patrimonialisation dans la protection sociale, usages des technologies numériques	27
Section 4. Concept d’adultes actifs et défamilialisation des droits sociaux	34
Section 5. Universalisation et personnalisation, l’État-providence du 21 ^{ème} siècle	38
<i>Chapitre 2. Approches juridiques des phénomènes d’individualisation dans la protection sociale</i>	44
Section 1. Sélectivité ou universalité des prestations sociales : quels principes et techniques juridiques pour quel modèle de protection sociale ?	44
Section 2. Articulation des droits et des devoirs sociaux, techniques contractuelles en droit de la protection sociale, droit procédural : une mutation de la construction juridique des droits sociaux ?	51
Section 3. Prévention, incitation, accompagnement : les droits sociaux au service d’une normalisation des comportements individuels	62
Section 4. Des droits sociaux attachés à la personne ? Des droits sociaux à activer ou automatisés ? Des droits sociaux à la carte ? Les prestations sociales reconfigurées par les comptes personnels et les outils numériques	67
Section 5. La protection sociale à travers le prisme des droits sociaux fondamentaux : un renouvellement des finalités et des lignes directrices de l’action publique en matière sociale ? Un encastrement du droit social dans une conception individualiste du droit ?	79
<i>Chapitre 3. Contribution : l’individualisation des droits sociaux, une dynamique du droit de la sécurité sociale</i>	89
Section 1. La personne dans la protection sociale, thème de ma thèse de doctorat : le bénéficiaire de prestations sociales constitué en titulaire de droits sociaux	89
Section 2. Argumentaire de ce mémoire d’HDR : l’individu dans la protection sociale, un objet de réglementation et un sujet de droits sociaux virtuels	93
Seconde partie – L’individualisation des droits sociaux du point de vue du droit de la sécurité sociale	97
<i>Chapitre 1. Le droit du non-emploi, un champ du droit de la sécurité sociale restructuré par l’individualisation des droits sociaux</i>	98
Section 1. Le droit du non-emploi remodelé par la thématique de la contrepartie	100
I – L’outillage juridique	102
A - La « contractualisation » de la situation des demandeurs d’emploi : du PARE/PAP au PPAE.	102
B – Le renforcement des obligations des demandeurs d’emploi : la construction juridique d’un contrôle-sanction	109
C – Accompagnement et formation professionnelle : la lente émergence des droits des chômeurs	114
	234

D – L'autonomie des demandeurs d'emploi, un élément déterminant de la responsabilité civile de Pôle emploi	118
II – Le mouvement : le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage	120
Section 2. Une analyse juridique de la contributivité des prestations sociales : étude de l'indemnisation du chômage	122
I – Solidarité et assurance : proposition d'ordonnancement du droit de la sécurité sociale	123
II – La contributivité et l'égalité	126
Section 3. Dispositifs incitatifs et optionnels dans le droit du non-emploi	131
<i>Chapitre 2. Le droit du service public, une dimension du droit de la sécurité sociale concernée par l'individualisation des droits sociaux</i>	139
Section 1. Les devoirs de renseignement et de conseil des organismes de sécurité sociale	140
I – De l'examen sérieux de la situation de l'assuré social par les caisses à l'allocataire « acteur » de sa sécurité sociale : l'évolution de l'obligation d'information des administrations sociales	141
II – L'obligation d'information mise à la charge des organismes de sécurité sociale, un instrument juridique des politiques de sécurité sociale	145
Section 2. Les voies juridiques du dialogue et du règlement des litiges entre les usagers et les services publics sociaux	147
I – Les garanties procédurales et la représentation des bénéficiaires de prestations sociales	148
II – Pour un statut juridique du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public	151
<i>Chapitre 3. Droits fondamentaux et droit de la sécurité sociale : des évolutions en ligne avec l'individualisation des droits sociaux ?</i>	157
Section 1. La sécurité sociale saisie par les droits fondamentaux : la personne au cœur des institutions de la solidarité face aux risques sociaux	158
I – L'individualisation des droits de protection sociale véhiculée par les droits fondamentaux	159
II – La justiciabilité du droit à la sécurité sociale : les ambivalences d'une relecture du droit social au prisme des droits sociaux	163
Section 2. Les droits fondamentaux à l'assaut des conventions de genre dans le droit de la protection sociale ?	169
I – La dimension sexuée des systèmes de protection sociale	170
II – Le droit des pensions de retraite au prisme d'une analyse genrée du droit	176
Section 3. Droit à la retraite et solidarités entre générations	182
<i>Chapitre 4. Perspectives de recherche. Droits sociaux et technologies numériques</i>	188
Section 1. Les recherches juridiques relatives aux technologies numériques dans la protection sociale : état des lieux et aspects méthodologiques	190
Section 2. Premier axe de réflexion : technologies numériques et accès aux droits sociaux	194
I – Accessibilité des services numériques, accès au service public, accès au(x) droit(s)	194
II – Des capacités numériques des individus insuffisantes ou de nouvelles conditions à l'accès aux droits sociaux ?	202
Section 3. Deuxième axe de réflexion : technologies numériques et reconfiguration des droits sociaux	205
Conclusion	213
Bibliographie	215
Table des matières	234