

# Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?

*Droit et Société 44/45-2000*  
(p. 143-155)

Isabelle Astier \*

---

## Résumé

Une politique de l'emploi implique de se préoccuper avant tout de la protection sociale des individus, et une politique du travail de rechercher les aptitudes des individus à exercer un travail réellement utile. Cet article présente deux mesures opposées de la politique pour l'emploi : les contrats emploi-solidarité et les emplois-jeunes. Dans la première, domine le souci d'assurer une protection sociale minimale de la dignité ; pour la seconde, est affirmée la responsabilité de l'individu dans la définition de son activité professionnelle. Faut-il épouser le registre de la dette sociale ou bien se rapprocher des compétences individuelles ? Ainsi, sous l'effet de l'évaluation forte de l'individu social ou de l'individu en tant que personne, la balance va pencher soit vers l'emploi, soit vers le travail.

*Emploi - Magistrature sociale - Protection sociale - Travail.*

---

## Summary

### **Social Magistracies and the Right to Employment : Toward a Policy of Situations ?**

Employment policy is fundamentally concerned with the social protection of individuals by society. Work policy must ensure that the competencies of individuals are utilised in truly useful work. This article presents two opposing measures for employment policy : « contrats emploi-solidarité » (solidarity employment contracts) and « emplois-jeunes » (youth employment). The first is dominated by the need to provide minimum social protection of human dignity. The second affirms the responsibility of individuals to define their professional activity. Should one adopt the social dept argument or lean towards individual competencies ? Depending on whether the social individual or the individual as a person is highly evaluated, the balance leans either toward employment or work.

*Employment - Social magistracy - Social protection - Work.*

---

## L'auteur

Sociologue, maître de conférences à l'Université Lumière Lyon 2, département des sciences de l'éducation, et chercheuse associée au Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS, Paris). Parmi ses publications :  
— « Le contrat d'insertion : une façon de payer de sa personne ? », *Politix*, 34, 1996 ;  
— *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée De Brouwer, 1997 ;  
— « L'exposition de la personne et les procédures d'insertion du RMI », in J. Ion et M. Peroni (sous la dir.), *Engagement public et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 1997 ;  
— « RMI : du travail social à une politique de l'individu », *Esprit*, 3/4, 1998.

\* Université Lumière Lyon 2,  
Département des Sciences de  
l'Éducation,  
16 quai Claude-Bernard,  
F-69365 Lyon cedex 07.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 énonce que l'accès aux droits fondamentaux est l'un des moyens privilégiés de lutte contre l'exclusion<sup>1</sup>. Le premier droit de la liste, le droit à l'emploi, fait l'objet d'un certain nombre de mesures concrètes ayant pour objectif de « donner une chance à chacun d'acquérir une qualification ou un emploi par un parcours d'insertion dans la durée ». Pour le traduire dans la réalité, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a mis en place un service personnalisé qui, pour l'essentiel, consiste à « aller au devant des personnes menacées par l'exclusion ». Chaque bénéficiaire doit ainsi se voir proposer une action adaptée à sa situation et propre à favoriser sa réinsertion professionnelle. À terme, deux millions de personnes par an devraient en bénéficier.

Cette loi est une parfaite illustration des analyses de Denis Olivennes<sup>2</sup> lorsqu'il décrit la double évolution que connaît notre système de protection collective : l'universalisation des droits et, simultanément, l'individualisation des politiques sociales. D'un côté, est affirmée la généralisation du droit à l'emploi auquel chacun doit pouvoir accéder. Chaque guichet est invité à rechercher les personnes qui ne feraient pas valoir leur droit, et ceci se traduit par le fait qu'il n'est pas nécessaire d'être inscrit comme demandeur d'emploi pour bénéficier des services de l'ANPE. De l'autre côté, nous trouvons un dispositif d'intervention s'inscrivant dans une « logique d'appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes ». Il s'agit de développer un « appui social individualisé » en direction de l'ensemble des chômeurs de longue durée ou des personnes fragilisées et courant le risque de basculer dans une situation d'exclusion. Cet appui social est mis en œuvre sous la responsabilité de l'ANPE, en collaboration avec d'autres institutions : les associations ou les services sociaux. À entendre les agents de l'ANPE, cette double évolution est une véritable « révolution culturelle ». On leur demande de « faire du social », alors que jusqu'ici leur objectif se limitait à l'insertion professionnelle. Ils se disent désarmés face à cette nouvelle demande : « Le social, on ne sait pas faire, ce n'était pas notre domaine de compétence jusqu'alors. Il faut qu'on apprenne. »

1. L'article premier stipule que la loi « tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

2. Denis OLIVENNES, « La société des transferts », *Le Débat*, 69, 1992.

## I. Généralisation du droit à l'insertion et magistratures sociales

La mission d'intérêt général dans le domaine social, qui formait jusqu'alors la professionnalité du seul travail social, s'est aujourd'hui diffusée dans la fonction publique pour devenir le « devoir » de tout bon agent : prendre en compte les cas particuliers et les spécificités des situations pour mieux adapter le droit et les règlements administratifs. Traditionnellement installé à la

marge des institutions d'intégration comme l'école, le logement social, la police, la justice ou la vie associative, le travailleur social cherchait à déceler et à exposer les défaillances des dispositifs existant pour en atténuer les rigidités, « opposant sa compréhension de l'individu, du cas social, aux machines anonymes et collectives de l'intégration<sup>3</sup> », trouvant des solutions pour ceux dont le profil ne rentrait pas pleinement dans le cadre réglementaire. Maintenant, les services publics sont invités à examiner leurs propres zones de non-droit – pour lesquelles le rigorisme l'emportait jusqu'alors –, au point de former une politique générale, un régime public d'intervention qui vise à réévaluer les situations pratiques. Au nom de la modernisation du service public, « faire du social » est devenu une exigence ouverte pour une diversité d'agents : des agents d'accueil des différents services administratifs à ceux du milieu hospitalier, des différents métiers de l'ANPE, des ASSEDIC<sup>4</sup>, de la CAF<sup>5</sup> ou de la Sécurité sociale, mais aussi de la Justice et de la Police, sans omettre les enseignants. C'est ainsi que bien des secteurs ont emprunté des objectifs, des méthodes et des savoir-faire proches de ceux exercés habituellement par les travailleurs sociaux<sup>6</sup>.

Autant dire aussi que le traitement égalitaire de masse ne suffit plus aux individus, qui réclament un traitement équitable et demandent une prise en compte de la singularité de leur situation : la magistrature sociale est ainsi amenée à trouver des solutions au plus près des choses et des personnes. Or, cela va en partie à l'encontre de l'idée traditionnelle que l'on se fait de l'intérêt général sur laquelle s'est forgé le service public<sup>7</sup>. Tout se passe comme si c'était une autre notion de l'intérêt général qui devait à présent être défendue. Cette conception renouvelée du bien commun provoque un remaniement des droits qui doivent être ajustés autant sur l'individualité que sur le seul collectif : pour résumer, il s'agit d'opérer une autre articulation entre l'individuel et le collectif.

Cette forme nouvelle de droits, que nous appellerons « droits-capacités<sup>8</sup> », a pour objectif essentiel de donner à chaque individu l'assurance de conserver en toute occasion ses capacités à mener à bien le travail de « construction de soi » dans lequel il est engagé<sup>9</sup>. Ces droits-capacités sont en quelque sorte la concrétisation du

9. Ceci nous renvoie à la question du changement de modèle de socialisation que connaît notre société moderne : « Pour le caractériser, je dirais que nous passons d'un *modèle de l'identification* à un *modèle de l'expérimentation*. [...] Ce modèle laisse progressivement la place à un modèle de l'expérimentation où la définition de soi comme le statut auquel cette définition doit correspondre se construisent au gré de diverses expériences sociales, tout au long d'un processus itératif fait d'essais et d'erreurs, jusqu'à parvenir à une définition de soi qui soit satisfaisante sur le plan de la *self-esteem* et crédible aux yeux des acteurs institutionnels » (Alessandro CAVALLI et Olivier GALLAND [sous la dir.], *L'allongement de la jeunesse*, Arles, Actes Sud, 1993, p. 36-37).

3. Jacques DONZELOT et Joël ROMAN, « 1972-1998 : les nouvelles donnes du social », *Esprit*, 3/4, 1998, p. 12.

4. Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

5. Caisse d'allocations familiales.

6. Jacques ION, *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod, 1998, p. 27.

7. « L'idéologie des fonctionnaires repose sur une construction dichotomique de l'espace social, censé formé de deux sphères radicalement distinctes et séparées par une cloison étanche : d'un côté, la « sphère privée », ou société civile, qui correspond au domaine des activités privées et des intérêts particuliers ; de l'autre, la « sphère publique » incarnée par l'État, qui porte l'intérêt général du groupe social. [...] L'administration échappe aux clivages sociaux qui traversent la société et est chargée de concevoir un intérêt qui transcende les particularismes sociaux » (Jacques CHEVALLIER, « L'administration face au public », in *La relation de service public*, tome 2 : *Du travail des agents au droit des usagers*, Actes du Séminaire Plan urbain, RATP, DRI, 1989-1990, p. 277).

8. Nous reprenons cette expression à Alain LEROUX qui l'utilise dans son ouvrage *Retour à l'idéologie. Pour un humanisme de la personne*, Paris, PUF, 1995.

I. Astier

*Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?*

10. Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 178-179.

11. La notion de « responsabilité » est ici à prendre dans un sens proche de celui qui sous-tend le concept de « responsabilité sans faute » en matière juridique, soit l'idée que l'on peut être responsable d'un dommage ou d'une situation sans être coupable. La responsabilité est soustraite à la faute. Le fait d'être au chômage, de ne pas trouver d'emploi et de toucher le RMI est bien perçu comme un « risque » encouru par « tout un chacun », mais cela n'empêche pas dans le même temps de considérer que les individus ont une part de responsabilité dans leur situation sans pour cela les juger coupables. Sur le concept de responsabilité et celui de responsabilité sans faute, voir : Laurence ENGEL, *La responsabilité en crise*, Paris, Hachette, 1995 ; Antoine GARAPON et Denis SALAS, *La République pénalisée*, Paris, Hachette, 1996 ; Paul RICOEUR, *Le Juste*, Paris, éditions Esprit, 1995.

12. Luc BOLTANSKI, *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 1990, p. 134.

13. La lecture des documents rendant compte de rencontres entre promoteurs d'actions d'insertion et de formation montre que ces questions sont omniprésentes dans les débats et les questions soulevées. Voir les actes des colloques : *L'an 2 du RMI, échanges et pratiques*, 15 février 1990 ; et *Les journées de l'insertion, rencontre des chargés de mission RMI*, 6 et 7 février 1991.

« droit à vivre en société » évoqué par Pierre Rosanvallon : « Le droit à l'insertion va plus loin qu'un droit social classique. Il l'enrichit d'abord d'un impératif moral : au-delà du droit à la subsistance, il cherche à donner forme au droit à l'utilité sociale ; il considère les individus comme des citoyens actifs et pas seulement comme des assistés [...]. La notion d'insertion contribue en ce sens à définir un droit de l'âge démocratique, en articulant secours économique et participation sociale [...]. Ce n'est pas seulement le droit de vivre, mais *le droit de vivre en société* qui est affirmé<sup>10</sup>. »

Dans cette perspective, on peut définir la magistrature sociale à partir de trois caractéristiques : la responsabilité de l'individu qu'il convient de dégager d'une situation problématique ; la dignité des personnes à sauvegarder quel que soit leur degré de désaffiliation ; et la « bonne distance » à régler avec l'usager entre les deux pôles précédents.

Par la notion de responsabilité, on entend la recherche incessante de la part d'obligation que chacun détient quant à sa situation<sup>11</sup>. On s'appuie sur cette notion pour dégager de l'initiative, une volonté de changer et un « désir de s'en sortir » dans le cadre d'une société donnée et de ses règles générales. Il s'agit de permettre à l'individu de vivre en société et donc « d'être utile » en lui donnant les moyens de se construire selon ses aspirations, mais en écartant les aléas tels que des problèmes familiaux ou personnels.

Si l'on s'accorde à penser que « c'est la dignité des gens d'être capables de plus de choses qu'on ne le croit<sup>12</sup> », la magistrature sociale opère alors une sorte de reconsidération des individus et contribue à orienter les ressources et les règles qui sont en cause. En retour, l'action publique est sommée d'inventer des droits construits autour de l'idée selon laquelle, les individus se trouvant dans des situations spécifiques, ils doivent traiter ceux-ci en intégrant leurs particularités<sup>13</sup>.

La question de la bonne distance avec l'usager pourrait se formuler ainsi : comment équilibrer la part de la responsabilité et celle de la dignité individuelle ? L'activité de la magistrature sociale consiste à se rapprocher nettement de l'usager pour mieux cerner la complexité de sa situation afin de ponctuer le couple responsabilité-dignité. Les agents doivent inverser le principe du maintien à distance du public jusqu'ici en vigueur et se soucier de connaître les individus qui le composent. Ainsi, par exemple, la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public porte sur trois points : une application plus stricte des textes, un développement de l'information, et une personnalisation de l'accueil. Cette évolution passe par des « réponses différenciées selon les catégories de publics ».

La magistrature sociale, c'est cette *évaluation forte* des deux pôles de l'individu social et de l'individu en tant que personne, dont la distance est à régler tant du côté des droits que du côté de l'individu. Elle est cet exercice synthétique des accords d'un groupe socio-administratif vis-à-vis des pratiques individuelles. Elle agit en sélectionnant des éléments de la responsabilité intégrables dans une politique et affichés comme tels, ou bien en défendant le niveau des personnes en situation précaire et pour lesquelles il faut inventer de nouveaux droits. Ces deux niveaux vont de pair : la magistrature sociale est amenée constamment à faire un va-et-vient entre le général et le particulier sans jamais pouvoir envisager les deux niveaux à la fois. Or, c'est au travers de l'examen de cas particuliers que les magistratures sociales se font une idée de ce qu'il est juste ou pas d'exiger, de ce qui va dans le sens d'une meilleure insertion sociale et professionnelle, de ce qui est ou non acceptable.

## II. Contrat emploi-solidarité et emploi-jeune : droit à l'emploi et droit au travail

Revenons au droit à l'emploi contenu dans la loi de juillet 1998. Face à ce droit à l'emploi se présente le droit de l'emploi, cette matière nouvelle en cours de constitution au sein du droit du travail et qui a pris son essor avec la montée du chômage<sup>14</sup>. En examinant deux mesures de la politique de l'emploi, le contrat emploi-solidarité (CES) et l'emploi-jeune, nous voudrions étayer la proposition suivante : l'opposition entre le droit à l'emploi et le droit au travail n'exprime-t-elle pas cette tension entre la part de la responsabilité et celle de la dignité des personnes ? En inventant le CES et l'emploi-jeune, la politique de l'emploi n'a-t-elle pas construit deux statuts : l'un déclinant un rattrapage des personnes par un *statut social minimal*, l'autre majorant leur responsabilité dans un *contenu* du travail que l'on connaît habituellement dans le contrat de travail ordinaire ?

De l'un à l'autre, il semble que se présente une nette rupture entre le droit à l'emploi et le droit au travail. Qu'est-ce à dire ?

Créé en 1989, le CES se définit comme un dispositif de discrimination positive destiné à lutter contre le chômage de longue durée par l'aide au retour à l'emploi. Il s'adresse aux personnes ayant « des difficultés d'accès à l'emploi » et la loi de juillet 1998 recentre cette mesure sur ces publics connaissant « de graves difficultés d'insertion », considérés comme prioritaires par la politique de l'emploi. Globalement, on peut dire de ce dispositif qu'il recrute des individus très vulnérables pour des activités minimales, et on peut le caractériser ainsi : en faisant primer le statut sur le conte-

14. Christophe GUITTON, « Travail et ordre social. Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, 77, 1998, p. 33.

I. Astier  
*Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?*

nu du travail, il institue « un droit des faibles », suivant l'expression d'Alain Supiot<sup>15</sup>.

Le récent dispositif « nouveaux services – emplois-jeunes » de 1997 agit à l'inverse de la logique du CES : tout d'abord, parce qu'il ne repose pas sur une stratégie de discrimination positive<sup>16</sup> ; ensuite, parce qu'il affiche un objectif de création d'emplois devant correspondre à de « vrais besoins » et se doublant d'un programme de professionnalisation des activités et des personnes. En clair, il s'accompagne d'un statut mixant droits et responsabilités et tend à faire primer le contenu du travail sur le statut. Si l'on suit le législateur, la différence est importante puisqu'il s'agit de démontrer « qu'il existe dans notre société des besoins non satisfaits dans le domaine des activités d'utilité sociale et de proximité, en apportant la preuve que notre qualité de vie collective passe par le développement des métiers de services<sup>17</sup> ».

Avant de développer cette opposition entre une politique de dignité et une autre qui prendrait la responsabilité comme un ressort pour de possibles emplois, nous voudrions revenir sur les deux grandes modalités d'arrangement juridique du lien que sont le contrat et le statut. Robert Lafore montre combien les logiques statutaire et contractuelle se démarquent l'une de l'autre<sup>18</sup>.

La logique statutaire agit en intégrant plusieurs caractères. Tout d'abord, le sujet de droit : « Le statut découpe et construit dans l'infinité des situations sociales des acteurs [...] à qui il donne une existence propre ; [...] telle est la dimension organique du statut<sup>19</sup>. » Ensuite, le statut dote ces acteurs de ressources – protections, droit d'agir, etc. – et les soumet à des contraintes – obligations, limitations ou interdictions d'agir, etc. Enfin, le statut fonctionne selon une logique d'appartenance. Il prend en compte des individus non situés *a priori* et les inclut dans un groupe en fonction duquel seront déduits leurs droits et leurs obligations.

Le contrat, quant à lui, n'institue pas de sujets, mais apparaît comme un instrument juridique mis à leur disposition pour structurer leur action. L'aspect fonctionnel domine ici. Si l'on reprend la terminologie de Jacques Commaille, le contrat est l'instrument d'une « normativité gestionnaire », alors que le statut procède plutôt d'une logique de « normativité référentielle » qui prescrit des normes de comportement<sup>20</sup>. Ainsi, le contrat vise la coopération, par articulation des différences, et repose sur un principe d'égalité formelle des parties ; quant au statut, il recherche l'intégration et fonctionne sur une logique d'appartenance fondée sur le principe de similitude.

Alain Supiot a mis en évidence que la conceptualisation juridique du contrat de travail en France procède de la synthèse de deux traditions très différentes : la tradition romaniste, fondée sur une conception individuelle et contractuelle des rapports juridiques ;

15. « La caractéristique essentielle de ce droit des faibles est que leur statut social se détache du contrat pour ressortir de solidarités minimales, organisées principalement sur un plan national. Le contrat est vidé de son contenu statutaire ; c'est un contrat nu. Le statut n'est plus fondé sur les prestations contractuelles ; c'est un statut social minimal » (Alain SUPIOT, « L'avenir d'un vieux couple : travail et sécurité sociale », *Droit social*, 9/10, 1995, p. 828).

16. Les emplois-jeunes ont pour public « tous les jeunes âgés de 18 ans et de moins de 26 ans lors de l'embauche », sans aucune condition de qualification ou même d'inscription à l'ANPE.

17. Jean-Claude BOULARD (député), *Emplois-jeunes : mode d'emploi*, rapport d'information n° 337, Assemblée Nationale, octobre 1997, p. 9.

18. Robert LAFORE, « Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie », *Revue française des affaires sociales*, 3, 1996, p. 11-24.

19. *Ibid.*, p. 13.

20. Jacques COMMAILLE, « La famille, la fin de la loi ? Nouvelles régulations juridiques, nouvelles régulations politiques », *Futuribles*, 153, 1991.

### III. Du côté du droit à l'emploi : statut social minimal et dignité des personnes

Le CES est avant tout un droit au statut, qui n'est plus organisé dans le cadre du contrat mais assuré par la solidarité nationale. Il s'agit en quelque sorte de la concrétisation du droit à l'emploi affirmé par le préambule de la Constitution de 1958 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. » Ces statuts professionnels ont la particularité de séparer la personne du travailleur du travail effectué et de s'indexer ainsi sur le travail abstrait, le travail marchandise. Notre propos s'inspire ici à nouveau des travaux d'Alain Supiot, lequel avance que cette évolution est préoccupante parce qu'elle suscite un droit du travail à deux vitesses : d'une part, le contrat de travail « typique » qui garantit pleinement à certains travailleurs la jouissance des droits de la personne, et, d'autre part, le contrat « atypique » qui rejette les salariés du côté du travail marchandise. « Cette dualisation du salariat manifeste d'une certaine manière la faillite du droit du travail, entendu comme lieu d'harmonisation des deux faces du travail : le travail comme bien marchand (ou travail abstrait, source de richesses extérieures et quantifiables) et le travail comme expression de la personne (ou travail concret, source de richesse intérieure non quantifiable)<sup>22</sup>. » Ici, en l'occurrence, nous avons affaire à un travail marchandise qui ne vaut quasiment rien et se réduit à de l'occupationnel.

D'un point de vue anthropologique, nous sommes là en présence du « faux travail », d'une activité qui « ne sert à rien », pas plus à celui qui l'effectue – en dehors du mince revenu qu'il procure – qu'à la société. Il faut ajouter que le recadrage des CES, prévu par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, renforce leur aspect de « droit à l'emploi » en les définissant comme « des outils [...] qui doivent retrouver leur vocation première d'accès à l'emploi pour ceux qui n'ont pas d'autres solutions<sup>23</sup> ». La stratégie de discrimination positive se trouve accentuée par la mise en œuvre d'une individualisation des procédures, un assouplissement des critères d'admissibilité et un diagnostic sur les personnes assuré par les agences locales pour l'emploi.

La situation des CES est pour une part aux antipodes de la perception que les salariés statutaires ont de leur propre situation. Sans tomber dans une analyse dualisante de la société, on voit bien que la catégorie juridique et les statuts font du CES un « contrat dégradé » : la subordination peut être très forte mais la protection attenante est faible, renforcée par le fait que les jeunes

21. Alain SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994, p. 13.

22. Alain SUPIOT, « Le travail, liberté partagée », *Droit social*, 9/10, 1993, p. 717.

23. Circulaire DGEFP n° 98-44 du 16 décembre 1998.

contractuels ne bénéficient et ne recherchent que très peu la solidarité des salariés statutaires. Pour ces derniers, « ce ne peut être des collègues » dans le sens où leur activité consiste pour l'essentiel à « faire des remplacements », ce qui les met toujours en « porte à faux ».

Les uns et les autres se demandent si les CES réalisent vraiment le même travail, ou bien s'ils font plutôt un travail d'appoint, un travail un peu « mort », représentant presque une entrave. Bien sûr, leur activité de remplacement est valorisée, mais on considère que seul le minimum peut être requis de leur part. Quand un ouvrier statutaire travaille à côté d'un contractuel dont le revenu est moindre, soit il considère qu'il doit travailler bien plus que lui, au nom d'une inégalité des revenus, soit il pense au contraire que pour « durer » dans l'activité, il peut se permettre de travailler un peu moins puisque le contractuel n'est là que temporairement et pourra se reposer à la fin de son contrat. On s'accorde généralement pour ménager les statutaires fatigués, au nom d'un « état de service » passé, et l'on épargne aussi les CES non motivés, leur présence étant considérée comme une suppléance.

Du côté des CES, certains considèrent qu'au vu de leur statut, ils doivent nécessairement avoir moins de responsabilités qu'un salarié à part entière. L'appréciation générale est que si l'un prenait la place de l'autre, on serait bien obligé de leur donner un statut identique, ce qui n'est pas le cas. Les positions se modulent donc à partir d'une évaluation des *chances* d'être soit renouvelé en qualité de contractuel, soit recruté pour avoir rempli une tâche nécessaire à l'entreprise. D'où la présence du registre de la dignité. Puisque, de surcroît, les CES sont assez régulièrement dans des situations sociales et familiales difficiles – d'une instance d'expulsion du logement aux enfants à prendre en charge, du second métier « à côté » au fait d'être un simple suppléant –, il convient finalement de les tenir en deçà de la responsabilité au travail. C'est bien d'un statut minimal dont il est question.

#### **IV. Du côté du droit au travail : quand le contrat fait place à la compétence et à la responsabilité**

Avec le dispositif emplois-jeunes, le législateur paraît avoir rompu avec cette logique en donnant la primeur au contenu du travail par rapport au statut d'emploi. Cette loi n'est d'aucune sorte une loi de traitement social du chômage. Elle veut au contraire promouvoir de vrais emplois, répondant à de vrais besoins, et non de simples « petits boulots ». Le statut professionnel paraît ici se caler sur le travail concret, comme une matérialisation du « droit au travail », un droit à un « vrai travail », une source

d'enrichissement personnel répondant à une utilité pour la collectivité. Cette logique rompt nettement avec celle du droit à l'emploi en œuvre jusqu'alors dans les politiques d'insertion par l'activité. Elle confirme la liberté du travail comme une liberté concrète opposée à un droit à l'emploi. Si ce dernier conduit à rechercher des « débiteurs d'emploi » bien identifiés, une dette d'emploi exprimée pour l'essentiel sous une forme indemnitaire, la liberté du travail au contraire ne peut se réduire à un simple échange d'argent. Sa reconnaissance concrète signifie la possibilité pour chacun d'exister par ses œuvres, c'est-à-dire de développer ses capacités personnelles dans une activité utile à la collectivité<sup>24</sup>.

Le dispositif emplois-jeunes paraît bien se rapprocher de cette idée de liberté du travail qui s'oppose à la logique de la dette d'emploi. C'est notamment ce qui se joue dans la reconnaissance et la professionnalisation d'un travail jusqu'alors « non professionnel », un travail désintéressé comme celui assuré par les « grands frères » dans les cités, animés par un sentiment de responsabilité qui les amène à considérer les plus jeunes comme des « petits frères ». L'action des « grands frères » consiste à donner des conseils, mais aussi parfois à distribuer des aides matérielles. De leur propre initiative ou à la demande des adultes ou des jeunes, les « grands frères » peuvent se placer en médiateurs prodiguant des conseils aux uns et aux autres. Parfois aussi ce sont des parents ou des enfants qui leur font appel dans l'espoir qu'ils sauront dénouer une situation devenue inextricable, leur position de *proximité* leur permettant d'intervenir sans générer de rejet sans appel de la part des jeunes<sup>25</sup>. Nous sommes là dans une posture se rapprochant d'une forme anthropologique de travail. En effet, à côté du « faux travail » des politiques de l'emploi, toute une partie du « vrai travail » n'est pas encore reconnue comme telle par le droit. Alain Supiot nous rappelle que la notion d'emploi s'est construite en discréditant toutes les formes non marchandes de travail, comme la formation de soi-même ou le travail non rémunéré. « Dès lors, la relation de travail n'est prise en compte par le droit du travail que dans la mesure où le travail y apparaît comme l'objet d'un contrat. La difficulté aujourd'hui est de prendre une vue de l'état professionnel des personnes qui dépasse l'engagement contractuel de leur travail pour embrasser la diversité des formes de travail expérimentées dans la vie humaine<sup>26</sup>. »

La question est de savoir à quelles conditions ce « travail hors emploi », par exemple celui des « grands frères » dans les cités, peut devenir un « vrai travail » du point de vue de ceux qui l'exercent et du point de vue de l'employeur et des autres professionnels. Les acteurs locaux sont amenés à s'engager dans un travail d'élaboration de *nouvelles utilités sociales*, d'une part, et de construction des *compétences*, d'autre part.

24. Alain SUPIOT, 1993, art. cité, p. 721.

25. Pascal DURET, « Gratuité et professionnalisation dans le travail social : le cas des "grands frères" », *Revue française des affaires sociales*, 3, 1996.

26. Alain SUPIOT (sous la dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999, p. 86.

La question des compétences est importante si l'on suit Hannah Arendt qui distingue le travail de vocation (*work*) du travail aliéné (*labor*)<sup>27</sup>. Au premier est associé le vocabulaire de la compétence, au second celui de la qualification. Le travail aliéné a pris sa forme paradigmatique au sein de l'univers de l'industrie taylorienne dans lequel la qualification est l'appariement entre les tâches requises par un poste de travail et les aptitudes de l'individu, tandis que le vocabulaire de la compétence évoque une définition des savoir-faire professionnels qui ne s'imposent pas aux individus de l'extérieur. Pour ce qui concerne le travail policier, Dominique Monjardet différencie deux modes de professionnalisation : « Pour les uns, la *compétence* policière est produite par la rencontre de certaines *qualités personnelles* de l'individu et d'un éventail aussi large que possible d'*expériences*. [...] Pour les autres, [...] la compétence policière est fondée sur des traits opposés [...]. La compétence professionnelle – et il serait plus pertinent de parler ici de *qualification* – est fondée d'abord sur des *connaissances* formelles<sup>28</sup>. »

Au travers des dispositifs CES et emplois-jeunes, nous voyons comment la magistrature sociale insiste soit sur le pôle de la dignité de la personne, soit sur celui de sa responsabilité, et s'inscrit dans une logique de *veille sur les trajectoires* de vie et de travail des personnes en s'attachant à créer des continuités. Pourtant, la question essentielle est de savoir jusqu'où elle peut se rapprocher des personnes sans les stigmatiser, empiéter sur leur vie privée ou sombrer dans l'arbitraire. Nous touchons là à des questions importantes qui concernent l'accès à l'espace public et la représentation des sans-emploi et des personnes en voie de désaffiliation sociale. Les droits-capacités supposent une participation des personnes concernées à leur détermination, et ceci *via* des médiations collectives qui restent à inventer. La loi sur les exclusions du 29 juillet 1998 a fait un pas timide en ce sens en instituant des comités de liaison où siègent des représentants des demandeurs d'emploi. Ces comités sont placés localement auprès des services de l'État et auprès des organismes chargés du placement et de la formation : l'ANPE et l'AFPA<sup>29</sup>.

Si l'on regarde du côté du « contentieux du non-emploi<sup>30</sup> », on se rend compte que les différends qui opposent les chômeurs aux institutions concernées sont de deux types : les contestations des décisions prises au titre de la recherche d'emploi et celles concernant l'attribution et le versement d'un revenu de remplacement. Par contre, un champ contentieux est quasiment inexistant, c'est celui de l'intervention technique et de l'insertion, du reclassement et de l'accompagnement : en d'autres termes, le domaine de la magistrature sociale. Autant la « mesure-guichet », reposant sur des conditions légales et réglementaires générales et impersonnelles,

27. Hannah ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1983.

28. Dominique MONJARDET, « Compétence et qualification comme principes d'analyse de l'action policière », *Sociologie du travail*, 1, 1987, p. 49-50.

29. Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

30. Cf. l'article de Yves ROUSSEAU, « Le contentieux du non-emploi », *Droit social*, 3, 1999, p. 258-267.

donne prise à la confrontation directe, autant les « mesures-magistratures sociales », devant coller aux situations individuelles, semblent difficiles à contester. En l'état actuel des choses, l'action menée en faveur des sans-emploi demeure sinon « infra-juridique », du moins « infra-contentieuse »<sup>31</sup>. Pourtant, on peut penser que le problème est peut-être moins celui-ci que de mettre en place des instances de discussion et de concertation, tels les comités de liaison, afin de compenser ce déficit juridique. À l'intérieur même du droit, on est confronté à cette ambivalence des règles qui sont probablement plus proches des situations mais qui en même temps peuvent devenir discriminatoires à défaut de pouvoir être contestées.

C'est là toute l'ambiguïté de l'élargissement de la magistrature sociale : plus on s'approche des situations – ce qui semble être une orientation affichée des services publics –, plus on gagne en adaptation pratique de la règle, mais plus on ouvre la boîte noire des qualités personnelles et plus on prend le risque d'un retour de bâton : l'individu sans cesse défait par les épreuves successives. Le droit de l'emploi a ouvert cette voie dans les services publics *via* de nouveaux statuts, parions qu'il saura maîtriser le problème de la *juste distance*, celle qui consiste à tenir les deux bouts de la chaîne entre *dignité* et *responsabilité*. On ne peut que se féliciter de ce flexible droit du travail s'il permet de passer d'une logique réparatrice à un souci préventif des risques ; s'il ne se contente pas seulement d'indemniser le chômage ou encore d'activer les dépenses, mais parvient à déplacer le droit social au plus près des biographies. Un faisceau d'institutions semblent bien s'être engagées sur cette voie : l'élaboration d'une politique des situations, centrée sur les trajectoires de vie et d'emploi et qui s'efforce de donner aux individus les moyens d'entretenir ou de restaurer leurs capacités.

## V. Une politique des situations ?

En opposant la logique de la responsabilité à celle de la dignité, on découvre ainsi une mission implicite de l'action publique qui est sommée d'engager un réexamen de l'état des personnes, de leurs compétences et de leurs qualités, au travers de nouveaux dispositifs administratifs et de professionnels d'horizons divers. Toute une part de la réflexion politico-administrative est mobilisée afin de trouver des points d'accord sur ce qu'il est « juste de faire » pour les allocataires du RMI<sup>32</sup>, les jeunes demandeurs d'emploi en CES ou en emplois-jeunes, les salariés précaires et surendettés, les chômeurs de longue durée. L'héritage d'aujourd'hui est ainsi interrogé à partir du niveau de protection des individus articulé aux modes d'action de l'État social.

Poser le problème de la résolution de « la question sociale » en termes d'égalité ne suffit donc plus et l'on peut considérer doré-

31. *Ibid.*, p. 266.

32. Revenu minimum d'insertion.

## I. Astier

### *Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?*

33. D'où l'examen des politiques publiques qui sont sur ce point de bascule où, sous couvert d'un droit général pour tous, s'effectue une évaluation des situations des individus, tentant de rapprocher une logique de production de l'égalité à une logique de l'identité pour assurer plus de sécurité et d'autonomie aux personnes précaires.

34. « Jusque-là, [les comportements individualistes] n'avaient pas fait vraiment question parce qu'ils concernaient essentiellement les classes supérieures ou les milieux instruits. Le gros de la population rurale et urbaine continuait à vivre dans un cadre très communautaire : le voisinage, le village, le quartier, l'équipe, le métier, le bistrot, etc. Aujourd'hui en revanche, nous en sommes pour la première fois peut-être à l'individualisme de masse, et celui-là soulève de graves questions, parce qu'il s'avère extrêmement destructeur » (Marcel GAUCHET, « La société d'insécurité. Les effets sociaux de l'individualisme de masse », in Jacques DONZELOT [sous la dir.], *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, éditions Esprit, 1991, p. 176).

35. Jacques COMMAILLE, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette, 1997.

36. En utilisant le vocabulaire économique, on peut préciser qu'en termes de « stocks », les contrats à durée indéterminée (CDI) sont encore largement majoritaires, mais si l'on comptabilise les « flux » d'embauche, les proportions s'inversent puisque plus des deux tiers des embauches annuelles se font selon des formes dites « atypiques » : voir à ce sujet l'ouvrage de Alain LEBAUDE, *L'emploi en miettes*, Paris, Hachette, 1988. Les jeunes et les femmes sont les plus

navant qu'il convient de le poser également en *termes de justice*<sup>33</sup>. L'idée ici consiste à s'efforcer de penser les protections sociales en ayant à l'esprit le fait que nous vivons dans *une société d'individus*, ou, plus précisément, qui se vit de plus en plus comme une société d'individus. L'enjeu est de prendre en compte la démocratisation des comportements individualistes, qui pose le problème de l'individualisme négatif<sup>34</sup>. Car si l'État social s'avère être un producteur efficace d'individualisme positif, on peut aussi faire l'histoire de la promotion de l'individualisme négatif et des risques d'exister comme individu.

Ainsi les deux pôles responsabilité/dignité nous invitent à analyser le passage d'une attribution égalitaire et universelle des droits sociaux à une attribution équitable où, sous couvert d'un droit plus ou moins étendu, s'effectuerait de plus en plus une appréciation de la situation des personnes et de leurs comportements, de leurs capacités d'engagement dans un projet et de leurs aspirations.

Ce travail de la société sur elle-même, qui tente de conjurer la menace de désagrégation sociale, porté au sein de l'administration publique lorsqu'elle s'interroge sur les types de dépendance qu'elle pourrait recréer, nous montre une nouvelle façon de penser les protections de la famille, de l'emploi, du logement, de la santé publique<sup>35</sup>. Ces nouvelles interventions ont la particularité de se saisir de « *no man's lands* » économiques, sociaux, culturels, pour redistribuer les règles de l'action, remodeler les relations entre institutions, faire de l'interministériel, inventer des *règles pratiques* de l'action à mener.

Ces deux pôles ont créé un *rapport litigieux* entre l'exposition des personnes singulières et le droit à une appartenance commune à des droits. De quoi les personnes sont-elles capables, et comment les réinscrire dans des droits ? Ces questions recouvrent les incertitudes entre les vrais et les faux chômeurs, la ligne de partage entre aptitude au travail et inaptitude, entre employabilité et inemployabilité, et rendent compte du lent remaniement des catégories mentales utilisées pour penser la situation de chômage, la part des « sans part », *via* des opérateurs administratifs qui tentent de refigurer la pauvreté économique.

C'est bien du glissement dans la façon de penser le travail et l'emploi, du caractère irréversible des bouleversements qui touchent les individus fragilisés, dont nous parlent ces nouveaux statuts. Ils suivent pas à pas l'effritement de ce modèle du salaire et de la protection stables et permanents, qui bouscule toute une architecture de règles sociales et de dispositifs juridico-politiques<sup>36</sup>.

---

36. (suite) concernés puisque, en 1990, même en termes de « stocks », seuls 58 % des jeunes hommes et 48 % des jeunes femmes de 21 à 25 ans travaillent à temps plein sous CDI, alors qu'en 1982, ces taux étaient respectivement de 70 % et 60 % : cf. Jean-Luc HELLER et Marie-Thérèse JOINT-LAMBERT, « Les jeunes entre l'école et l'emploi », in *Données sociales*, Paris, INSEE, 1990.

Alors que les statuts de la société salariale assuraient jusqu'à présent la cohésion et les références communes aux individus, conjuraient la vulnérabilité et la pauvreté économique, structuraient notre formation sociale presque tout entière, l'édification de nouveaux statuts va les doubler en se concentrant sur les situations individuelles comme nouveau principe organisateur de la société. C'est dans ce sens, croyons-nous, qu'il faut comprendre les discussions socio-politiques autour de la question du respect de la dignité et de la responsabilité des personnes.