

ÉTUDES

p. 6 Jean Michel Servais

Droit international du travail et règlement des conflits transnationaux du travail

p. 16 Supriya Routh

Réseaux de solidarité et syndicalisme : une ressource pour les travailleurs informels en Inde ?

p. 28 Michel Miné

Interventions d'instances non juridictionnelles internationales : Brefs propos concernant la situation de la République Hellénique

p. 40 Leopoldo Gamarra Vélchez

Le droit du travail et la sécurité sociale au Pérou : Évolutions et défis de ces vingt dernières années

p. 50 Mathias Nyenti

Accès à la justice dans la sécurité sociale sud-africaine : vers un système efficient et efficace

p. 58 Sylvaine Laulom

La réception par la Cour de cassation française des décisions des instances non juridictionnelles des organisations internationales

p. 68 Tania Bazzani

La protection contre le chômage en temps de crise au Danemark, en Italie et en Espagne

p. 80 Errico Urbani, Dominic Roux et Marie-Josée Legault

Les effets de l'institutionnalisation d'une culture de règlement à l'amiable des conflits de travail au Québec sur l'accès à la justice et l'effectivité du droit du travail

JURISPRUDENCE SOCIALE COMPARÉE

THÉMATIQUE : LES DISCRIMINATIONS RELIGIEUSES ET RACIALES

p. 93 Allison Fiorentino (coord.)

José Luis Gil y Gil (Espagne), Rosane Martins Padilha (Brésil),
Mélania Samson et Christian Brunelle (Canada)

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

- | | | |
|---|--|---------------------------------------|
| p. 120 Algérie | p. 142 Fédération de Russie | p. 164 République Tchèque |
| p. 122 Argentine | p. 144 France - Sécurité Sociale | p. 166 Roumanie |
| p. 124 Autriche | p. 146 France - Travail | p. 168 Royaume-Uni |
| p. 126 Bulgarie | p. 148 Grèce | p. 170 Serbie |
| p. 128 Canada (Québec) | p. 150 Hongrie | p. 172 Slovénie |
| p. 130 Chili | p. 152 Japon | p. 174 Tunisie |
| p. 132 Conseil de l'Europe | p. 154 Lituanie | p. 176 UE - Protection Sociale |
| p. 134 Côte d'Ivoire | p. 156 OIT | p. 178 UE - Travail |
| p. 136 Cour Interaméricaine
des Droits de l'Homme | p. 158 Pays-Bas | p. 180 Uruguay |
| p. 138 Espagne | p. 160 Pologne | |
| p. 140 États-Unis | p. 162 République du Congo
(Congo Brazzaville) | |



ÉTUDES

TANIA BAZZANI

Docteur en droit, Doctor Europaeus et chercheur Post-Doctorant au Département des sciences juridiques de l'Université de Vérone.

Thèmes de recherche : Politiques de l'emploi, Sécurité sociale, Droit du travail.

Parmi ses publications :

~ « Il workfare in Italia : prospettiva europea, sguardo comparatistico e spunti dal sistema territoriale » [Workfare in Italy: a European perspective, a comparative view and suggestions from the local system], in D. Gottardi et T. Bazzani (éd.), *Il workfare territoriale* [The local workfare],

Department of Law - University of Verona Publishing, Esi Edizioni, Napoli, janvier 2014

~ "La "rete" nella riforma Fornero e nell'esperienza progettuale Veronese"

[Networking in the Fornero reform and in the projects promoted at the local level by the Department of Law of Verona], in D. Gottardi et T. Bazzani (éd.),

The coordination of labour market actors, à paraître en octobre 2014, De-

partment of Law - University of Verona Publishing, Esi Edizioni, Napoli.

LA PROTECTION CONTRE LE CHÔMAGE EN TEMPS DE CRISE AU DANEMARK, EN ITALIE ET EN ESPAGNE



ABSTRACT

This article aims to analyse the evolution of Danish, Spanish and Italian legislation in the field of social protection in case of unemployment, in the light of European guidelines. In each of the mentioned Member States, we will focus on two fundamental aspects: the level of social protection in case of unemployment and the phenomenon of « *contractualization* » of social rights.

KEY WORDS : Social protection, Unemployment, « contractualization » of social rights, Danish legislation, Spanish legislation, Italian legislation

RÉSUMÉ

Le présent article a pour objet d'observer l'évolution des législations danoise, espagnole et italienne en matière de protection sociale en cas de chômage, à la lumière des orientations européennes. Dans chacun des États membres mentionné, on mettra l'accent sur deux aspects fondamentaux : le niveau de la protection sociale en cas de chômage et le phénomène de « contractualisation » des droits sociaux.

MOTS CLÉS : Protection sociale, Chômage, « contractualisation » des droits sociaux, Législation danoise, Législation Espagnole, Législation italienne.

La crise économique actuelle exerce une pression sur les systèmes de protection sociale des États membres de l'Union Européenne (UE) par les taux de chômage élevés qu'elle provoque et la nécessité de soutenir les inactifs dans une période aussi délicate. Dans le même temps, les institutions européennes insistent sur la promotion d'une politique d'austérité visant à équilibrer les finances publiques. Il y a donc une tension évidente entre la nécessité de répondre aux besoins urgents des travailleurs touchés par la crise et celle d'assurer la stabilité financière des pays membres. Ces difficultés s'ajoutent à celles qui caractérisent certains pays qui connaissent des lacunes en matière de protection face au chômage, et renforce une tendance à l'affaiblissement des systèmes de sécurité sociale. Le présent article a pour objet d'observer l'évolution des législations danoise, espagnole et italienne dans ce domaine. Dans chacun des États membres mentionnés, l'on mettra l'accent sur deux aspects fondamentaux : le niveau de la protection sociale en cas de chômage et la présence du phénomène de « contractualisation » des droits sociaux. Le choix des trois pays couverts s'explique par la volonté d'observer les différences entre deux pays de la tradition méditerranéenne, comme l'Italie et l'Espagne, actuellement engagés dans la mise en œuvre d'importantes réformes du marché du travail, et un pays scandinave comme le Danemark, dont le modèle de *Welfare* et de flexisécurité est reconnu internationalement pour son efficacité. Il s'agit aussi de mettre en évidence comment ces systèmes nationaux ont réagi aux orientations de l'UE.

I – Les orientations de l'Union européenne

À partir des années 80, le débat sur les moyens de sortir d'une situation économique complexe au niveau international¹ suggère la voie de la déréglementation et de la flexibilité, ouvrant de fait la porte à l'infiltration par le droit de la concurrence et la logique du marché dans le droit du travail et dans les droits sociaux nationaux². Peu à peu, les politiques sociales européennes se concentrent sur la réduction des dépenses publiques³ et sur la flexibilité du marché du travail, participant d'un processus de « démantèlement de l'État-providence et d'une dérive vers la déréglementation qui met en péril le *corpus* de l'acquis communautaire »⁴.

La promotion de l'employabilité et de la « transition des mesures passives vers des mesures actives » du processus de Luxembourg⁵ se situe dans la droite ligne de cette logique. Les successives Communications des années 90⁶ relatives à la modernisation des systèmes de protection sociale soulignent, d'une part, le risque de tomber dans le « piège du chômage » et, d'autre part, se fixent l'objectif de « rendre le travail rémunérateur et assurer la sécurité des revenus », reprenant ainsi la formule du « *make work pay* » adoptée par les États-Unis selon laquelle les systèmes de protection sociale ne doivent pas être trop protecteurs mais

¹ T. Treu, « L'Europa sociale : problemi e prospettive », *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, 03, p. 307.

² G. Lyon Caen, « L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence », *Droit Ouvrier*, 1992, p. 313.

³ M. Cinelli, « Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale », *Giurisprudenza Commerciale*, 2000, 01, p. 41.

⁴ A. Perulli, « Efficacia e diritto del lavoro », *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2008, 107, p. 125.

⁵ The extraordinary European Council meeting on employment in Luxembourg, 20 and 21 November 1997.

⁶ COM(97) 102 final, Brussels, 12.03.1997 ; COM (99) 347 final, 14.07.1999, p. 3.

être définis de manière à ce que le retour à l'emploi s'avère bénéfique. Lorsqu'en 2000 le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne en 2000 annonce l'objectif du plein emploi, il affirme la nécessité de « moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines » et dans la création de politiques sociales « actives »⁷. La logique néo-libérale du Livre vert de 2006⁸, qui promeut un modèle de néo-laisser-faire⁹, ainsi que la Communication de la Commission de 2007, considèrent la stratégie de flexisécurité comme la plus apte à combiner la flexibilité requise par les entreprises et la sécurité indispensable aux travailleurs. Mais l'éventail des significations attribuables aux concepts de flexibilité, de sécurité et leurs interactions, font inévitablement de la flexisécurité une notion vague qui recèle un bon nombre d'ambiguïtés¹⁰. La traduction européenne de ce concept consiste à se concentrer sur une réduction des dépenses publiques des systèmes de sécurité sociale et un renforcement, au moins sur le plan formel, des politiques d'activation. On retrouve cette orientation dans le programme Europa 2020, dans les lignes directrices pour l'emploi de 2010¹¹, dans les recommandations suivantes envoyées aux États membres depuis 2011¹² et dans le premier rapport de la Commission sur le mécanisme d'alerte du 14 février 2012¹³. Encore une fois, les mots d'ordre sont

la croissance et l'emploi, d'une part, et la stabilité financière et la consolidation budgétaire, de l'autre.

L'émergence progressive de la notion d'employabilité et la poussée vers les politiques d'activation semblent avoir pour conséquence que l'on se détourne d'une politique macro-économique misant sur le plein emploi pour s'engager sur la voie d'une réduction des politiques passives, comme si la solution au problème de l'emploi dépendait simplement de l'activation des chômeurs sur le marché du travail.

II – Le système Danois

A – Les caractéristiques du système danois

Le système danois de protection contre le chômage se situe dans le cadre plus vaste de protection universelle des citoyens face aux divers aléas de la vie qui repose sur une taxation forte permettant une redistribution de la richesse plus équitable¹⁴. Il est directement lié aux politiques actives, engagées depuis de nombreuses années dans ce pays. Ces éléments que sont la protection et l'activation représentent deux des trois piliers (avec la fluidité des règles concernant l'embauche et le licenciement) qui constituent le fameux modèle danois de flexisécurité.

Les politiques actives sont menées dans ce pays depuis le début des années 70, quand le développement des compétences professionnelles des chômeurs fut peu à peu considéré comme une stratégie préférable à un renforcement de la flexibilité¹⁵. Le modèle mis en place dans les années 90 est connu dans le monde entier en raison de sa capacité à protéger ses citoyens et à soutenir le développement des entreprises grâce à une main-d'œuvre de haut niveau et des choix macroéconomiques adaptés. Ses

⁷ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

⁸ Livre Vert *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*, COM (2006) 708 def.

⁹ A. Perulli, *op.cit.*, p. 115.

¹⁰ Par exemple : H. Jørgensens et P. K. Madsen, « Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity », in H. Jørgensens, P. K. Madsen (Ed.), « *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model* » DJØF Publishing Copenhagen, 2007, p. 8, 10, 19, 31 ; D. Gottardi, « La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo », *Diritti Lavori Mercati*, 2007, 3, 477, pp. 479-481 ; J. A Tovar, « La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010 », pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011, p. 38.

¹¹ Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2010/707/UE).

¹² http://ec.europa.eu/europa2020/documents/documents-and-reports/subject/monitoring-progress/index_it.htm.

¹³ Report from the Commission of the 14.2.2012, COM (2012) 68 final, on the Alert Mechanism. Report prepared in accordance with

Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances.

¹⁴ T. Bredgaard et A. Daemrich, « The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies », July 2012, ILERA (IIRA) World Congress 2012 Philadelphia, USA, <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BredgaardThomas,%20ArthurDaemrich.pdf>.

¹⁵ H. Jørgensen, « Flexible labour markets, workers' protection and 'the security of the wings': A Danish flexicurity solution to the unemployment and social problems in globalized economies? », *Revista Cepal*, n. 76, 2009, p. 43.

caractéristiques principales sont les suivantes¹⁶ : une sécurité sociale forte, une politique sérieuse d'activation, des choix macroéconomiques axés sur le principe constitutionnel du plein emploi et un rôle central confié aux partenaires sociaux. Mais les éléments d'ordre culturel jouent aussi un rôle déterminant¹⁷ dans le succès du modèle danois : une forte perception du bien commun, des relations de confiance entre les personnes, l'éducation, la démocratie et le sens de responsabilité des citoyens¹⁸.

Malgré cela, au début des années 90 la durée des allocations chômage qui atteignait 9 ans a commencé à diminuer pour peu à peu descendre jusqu'à 4 ans. Les années 2000 ont occasionné une réduction ultérieure de la durée des allocations et un affaiblissement des aspects liés à la formation, en particulier depuis la réforme 2003 intitulée « plus de gens au travail ». Par ailleurs, de 2008 à 2009, le taux de chômage au Danemark a quasiment doublé, même s'il reste parmi les plus bas en Europe¹⁹. Pour y faire face, des mesures, parfois à caractère transitoire, ont été adoptées sans bouleverser le cadre normatif général. Depuis 2010, certaines ont consisté à réduire la portée de l'assurance chômage et de l'aide universelle.

B – Le système de Ghent et la protection universelle aujourd'hui

La protection sociale en cas de chômage s'articule au Danemark sur deux niveaux : l'assurance sociale fournie par des caisses d'assurances privées²⁰ mais gérée par les

syndicats - ce que l'on appelle communément le système de Ghent - et l'assistance universelle représentée par les subsides octroyés par les municipalités en fonction des revenus.

Les caisses d'assurance ont pour seul but d'assurer un soutien financier à leurs membres en cas de perte d'emploi²¹. Elles sont financées par les cotisations de leurs membres ainsi que par l'État²². Le Danemark en compte 36 et même si l'adhésion est volontaire, environ 77 % des travailleurs sont inscrits²³. Ils peuvent accéder aux indemnités au bout de 12 mois d'inscription au fond, voire au bout d'un mois s'ils ont accompli 18 mois de formation. Comme condition cumulative, au cours des 3 dernières années l'intéressé doit avoir été employé pendant au moins 1 924 heures s'il est à temps plein, ou 1 258 heures dans le cas d'un temps partiel²⁴. Le nombre de programmes de formation liés à ces indemnités ont été réduits de moitié par la réforme de 2003 (« plus de gens au travail »)²⁵ et une autre loi de réforme de 2007²⁶ en a opéré une bureaucratisation des services de l'emploi²⁷. Le montant des allocations est de 90 % du salaire moyen des trois derniers mois²⁸, avec un plafond qui culmine pour un temps plein à 725

Voir par exemple K. Madsen, *Activation Policy in Denmark*, Centre LM Research, Aalborg University, Paper for the conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, 2009.

²¹ Loi sur l'assurance chômage n° 1101 du 12/09/2013, § 30.

²² K. Madsen, *op.cit.*, p. 4 ; Oecd, Denmark 2009, www.oecd.org/els/social/workincentives.

²³ J. Hendeliowitz, « Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery », Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National LM Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf.

²⁴ Loi sur l'assurance chômage n° 1101 du 12/09/2013, §53.

²⁵ H. Jørgensen, *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁶ Cf. J. G. Andersen, « Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system », pp. 187-207, in J. Clasen et D. Clegg, *Regulating the risk of unemployment*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 198.

²⁷ H. Jørgensen, D. Baadsgaard et I. Nørup, *From learning to steering. NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system*, CARMA, Aalborg University, Paper for the conference "Welfare States in Transition : Social Policy Transformation in Organizational Practice", Chicago, 15-16, Mai 2009, p. 15.

²⁸ J. Hendeliowitz, *op.cit.*, p. 9.

¹⁶ H. Jørgensen et M. Schulze, « Leaving the Nordic Path? The changing role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process », *Social Policy and Administration*, Vol. 45, n 2, 2011, pp. 206-219 ; M. Thomson, « Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France », *RECON Online Working Paper*, 2011/27.

¹⁷ G. Färm, H. Jørgensen et P. Palshøj, « The story of active societies based on welfare and justice », Nordicmodel.info, Copenhagen, June 2006, <http://s-dialog.dk/default.aspx?site=nordicmodel&func=article.view&id=161473>

¹⁸ P. Flaschel, A. Greiner et S. Luchtenberg, « Labor Market Institutions and the Role of Elites in Flexicurity Societies », *Review of Political Economy*, 2012, vol. 24, Num. 1, pp. 103-129.

¹⁹ [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2001-2012_\[%25\].png&filetimestamp=20130627102805](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2001-2012_[%25].png&filetimestamp=20130627102805).

²⁰ Loi sur l'assurance chômage, n° 1101 du 12/09/2013, art. 30.

couronnes par jour (environ 97 euro) et 3 625 couronnes par semaine (environ 485,75 euro)²⁹. Suite à une autre réforme du printemps 2010 (appliquée depuis 2012), la durée des indemnités a été réduite de 4 à 2 ans, et encore plus récemment, ses conditions d'accès ont été particulièrement restreintes³⁰.

Les chômeurs non assurés, qui ont décidé de ne pas adhérer aux caisses ou ceux qui ont épuisé leurs allocations, peuvent recourir à la prestation de chômage universelle prévue par la municipalité, dont le montant dépend du revenu de la famille et dont la durée n'est pas préétablie³¹. Dans les deux cas, la conditionnalité des prestations est régie aussi bien par une législation spécifique à chaque niveau de protection³² que par une législation commune, la loi sur « l'emploi actif »³³. Dans les années 90, pour recourir aux caisses d'assurance, il suffisait d'être inscrit au chômage et de ne pas refuser les offres d'emplois « appropriées ». Depuis 2010, les exigences sont spécifiées et limitées, et les caisses sont impliquées dans la vérification de la disponibilité au travail de l'intéressé, laquelle a lieu tous les trois mois. En outre, selon la loi commune sur « l'emploi actif », les bénéficiaires de la prestation universelle ont aussi des droits et des devoirs précis en termes d'activation³⁴. Alors que toute personne à la recherche d'un emploi peut s'inscrire aux services de l'emploi et entrer son CV dans la base de données *Jobnet*, à présent, pour les bénéficiaires de prestations de chômage, il s'agit d'une obligation qui s'ajoute à leur obligations d'activation³⁵. Les personnes inscrites aux services de l'emploi doivent rechercher activement cet emploi, même si celui-ci nécessite jusqu'à 3 heures aller-retour [4 heures au bout de 3 mois]³⁶. Le chômeur doit confirmer sa recherche active de travail par une démarche personnelle au moins tous les 7 jours³⁷.

Enfin les bénéficiaires des allocations chômage comme de la prestation universelle sont convoqués pour un entretien personnel dans les 3 semaines qui suivent leur inscription au centre d'emploi. L'on est exempté de l'obligation de disponibilité que si l'offre n'est pas considérée comme raisonnable par rapport à son contenu (par exemple travailler dans une boucherie si l'on est végétarien) ou en considération d'une situation particulière concernant le bénéficiaire. Le centre d'emploi évalue le comportement de la personne quand il refuse un emploi ou les actions proposées, quand il ne se présente pas à un entretien ou lorsqu'il ne communique pas sa maladie³⁸. Plus globalement, le système de sécurité sociale danois se base fondamentalement sur le principe du *self-support*, en vertu duquel les individus doivent être en mesure de se débrouiller par eux-mêmes. Ce concept implique ainsi la fourniture de services de soutien à ceux qui peuvent ne pas être en mesure d'accéder au marché du travail en raison de circonstances personnelles ou sociales³⁹. Les individus se doivent néanmoins de développer leur capacité de travail et de retrouver un emploi. En ce sens, le système danois focalise son attention sur les « droits et devoirs » des chômeurs : ils ont droit à une indemnisation, à des aides et à un *job plan* personnalisé⁴⁰, mais ils doivent être disponibles pour se déplacer et participer à des actions d'activation. Ce système crée les conditions de participation des citoyens à la vie politique, sociale et économique, selon la définition légale danoise récente de l'active *citizenship*⁴¹. Il ne s'agit pas par conséquent d'une contractualisation. L'activation suit traditionnellement une *human capital approach*, qui vise à renforcer les compétences professionnelles des chômeurs⁴². De sorte

²⁹ Oecd, Denmark 2009, www.Oecd.org/els/social/workincentives.

³⁰ Il est passé de 26 semaines à 52 semaines. Pour un approfondissement, v. K. Madsen, *EEO Review : Adapting unemployment benefit system to the economic cycle*, 2011, European Employment Observatory, July 2011, pp. 3-4, ainsi que J. G. Andersen, *op. cit.*

³¹ Loi n° 946/2009. Cette législation se trouve dans le Texte unique sur la politique sociale de l'activation, loi n° 190/2012.

³² Pour les indemnités chômage, v. la loi n° 1101 du 12/09/2013 ; pour la prestation universelle, la loi n° 946/2009 et la loi n° 190/2012.

³³ Loi n° 710/2011.

³⁴ J. G. Andersen, *op. cit.*, pp. 194-197.

³⁵ Loi n° 710/2011, art. 11, 13, 16.

³⁶ Ordre exécutif n° 450 du 28/04/2010, art. 9, 10.

³⁷ Ordre exécutif n° 1404 du 28/12/2011, art. 2.

³⁸ Ordre exécutif n° 450/2010, art. 15. 17.

³⁹ K. Ketscher, « Contrasting legal concepts of active citizenship. Europe and the Nordic countries », in Citizenship in B. Hvinden, H. Johansson (red.), *Nordic Welfare States. Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Routledge, New York, 2007, p. 143.

⁴⁰ Loi n° 710/2011, Chapitre 9.

⁴¹ K. Ketscher, « The Danish Social Welfare System », in B. Dahl, T. Melchior, D. Tamm, *Danish Law in a European Perspective*, Forlaget Thomson GadJura, Copenhagen, 2002, pp. 299-302.

⁴² B. Damgaard, J. Torfing, « Network governance of active employment policy: the Danish experience », *Journal of European Social Policy*, 2010, 20, 248, pp. 248-262, p. 250. Pour un approfondissement du concept *human capital* : M. D'Onghia, « Un itinerario sulla qualità del lavoro », *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2009, 2, pp. 257 ss., p. 264 ss.

que le *Workfare* danois, contrairement à celui des Américains, se base sur une plus grande participation à la société grâce à un renforcement des ressources et compétences individuelles. Il est en cela différent des systèmes défini comme « *offensive* »⁴³, comme le système Américain, qui mise sur un remplacement coûte que coûte du travailleur, et voit dans chaque refus la volonté de profiter d'une situation confortable, dans une logique donc purement punitive. En revanche, traditionnellement, dans le système danois, les effets du rejet d'une offre d'emploi ne suivent pas automatiquement l'idée d'un « donnant-donnant » entre prestations active et passive, car l'évaluation de la situation ne peut ignorer la qualité de l'offre et la situation personnelle du demandeur d'emploi. Toutefois, les mesures législatives les plus récentes semblent en quelque sorte détourner le système danois de cette approche. Alors que de nombreux auteurs affirment que le système danois maintient ses caractéristiques fondamentales⁴⁴, d'autres estiment que les changements introduits en 2010 peuvent mettre en péril l'équilibre de la flexisécurité danoise⁴⁵.

III – Le système espagnol

A – L'évolution législative récente

On peut dater l'origine d'un phénomène de réduction des allocations chômage et de resserrement de leurs conditions d'accès aux années 80. Dès 1985 les politiques d'activation prévirent de lier la formation professionnelle des jeunes aux offres d'emplois. Alors que dans les années 90 les conditions d'accès à la protection sociale en cas de chômage deviennent moins favorables⁴⁶, l'introduction en 2002 du *compromiso de actividad*, qui prévoit l'obligation de participation à des entretiens d'orientation, à des activités de formation et celle d'accepter les offres d'emploi, res-

treint davantage l'accès aux indemnités chômage⁴⁷. Le problème de l'emploi est de plus en plus encadré comme un problème individuel qui doit être résolu par une plus grande employabilité des chômeurs : ceux-ci doivent s'adapter à l'évolution des besoins du marché global et donc accepter une homogénéisation vers le bas des conditions de travail⁴⁸.

On assiste ainsi à un resserrement de la conditionnalité à travers l'extension de la notion « d'adéquation » des emplois offerts⁴⁹, alors que le système d'activation souffre de l'inefficacité des services de l'emploi⁵⁰. Entre 2008 et 2009, on assiste à l'adoption de mesures à caractère temporaires (en partie stabilisées en 2010)⁵¹ dont certaines lient le soutien économique aux politiques d'activation, mais qui manquent de planification et de coordination. Sous le gouvernement Zapatero, les partenaires sociaux et le gouvernement signent en février 2011, un important accord l'Ase (Accord pour la croissance économique et sociale, mis en œuvre par les décret-loi royal (DLR) n° 1/2011 sur la stabilité de l'emploi et n° 3/2011 sur la réforme des politiques

⁴³ J. Torfing, « Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state », pp. 5 et ss., *Journal of European Social Policy*, vol. 9, 1999.

⁴⁴ K. Madsen, « Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi », *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 01, pp. 78 et ss. ; H. Jørgensen et M. Schulze, « Leaving the Nordic Path? The changing role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process », *Social Policy and Administration*, Vol. 45, n 2, April 2011, pp. 206-219.

⁴⁵ J. G. Andersen, *op. cit.*

⁴⁶ Loi sur la sécurité sociale, décret-loi royal (DLR), n° 1/1994.

⁴⁷ F. Rocha Sánchez, « Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes clave », *Informes de la Fundación*, n. 18, 2010 ; J. López Gandía, « Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo », *La Factoría*, 2011, n. 54.

⁴⁸ J. Aparicio Tovar, « La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010 », in A. B. Grau (dir), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 26, 29, 30 ; U. Barrutia, « El preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación », pp. 19-36, *Revista De Derecho Social*, n 57, 2012, p. 25 ; A. Baylos Grau, « Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto », *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 15, 1999, p. 25.

⁴⁹ J. Gorelli Hernández, « I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive passive », in C. Lagala et M. D'Onghia, (dir), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma, 2010, p. 270.

⁵⁰ R. Ballester, « European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies », *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers*, n. 14, p. 1-31, 2005, p. 13, 14 ; M. Á. Malo, « Labour market policies in Spain under the current recession », International Labour Organization, Editor International Institute for Labour Studies, Geneva, 2011, pp. 69 et ss.

⁵¹ DLR n. 2/2008 ; DLR n. 10/2009, loi n° 27/2009 modifiée par la loi n° 35/2010 et par le DLR n° 133/2010 relatif aux prestations subsidiaires.

actives. En février 2012, le nouveau gouvernement de droite adopte une réforme par le DLR n° 2/2012 dans laquelle le terme « plein emploi » – qui est l'objectif que la Constitution espagnole impose au législateur⁵² – est remplacé par celui « d'employabilité ». Ce décret est considéré comme une « attaque frontale » au syndicat, à la négociation et aux droits des travailleurs⁵³, et est par la suite l'objet de modifications par le Parlement. On citera ensuite le DLR n° 20/2012 qui réduit le pourcentage d'indemnisation des chômeurs⁵⁴ et le DLR n° 23/2012 faisant dépendre le bénéfice du programme PREPARA, qui concerne le chômage partiel, d'une sélection en réservant par exemple son bénéfice aux personnes ayant des responsabilités familiales. Globalement ces réformes accentuent le processus de déréglementation et se traduisent formellement par une plus grande attention portée aux politiques actives. Cette partie de la loi a cependant du mal à s'implanter et les ressources manquent pour la rendre effective. Enfin, en février 2013, l'Espagne a adopté une nouvelle réforme structurelle (DLR n° 4/2013) qui encourage notamment l'auto-entrepreneuriat.

B – L'assurance chômage et l'aide sociale aujourd'hui

La protection de l'assurance chômage est structurée sur deux niveaux : l'indemnisation ordinaire (*nivel contributivo*) basée sur les cotisations et un système d'indemnisation subsidiaire (*nivel asistencial*) pour ceux qui ne remplissent pas les conditions de cotisation ou sont en fin de droits⁵⁵. L'octroi des indemnités chômages ordinaires est prévu pour les travailleurs qui ont versé un minimum de cotisations (360 jours) au cours des 6 dernières années,

et leur durée varie de 4 à 24 mois. L'intervention du niveau subsidiaire ne se produit en revanche qu'en présence d'exigences particulières⁵⁶ ou d'impossibilité à accéder aux prestations⁵⁷ indiquées par la loi⁵⁸. Le montant de l'indemnité ordinaire est calculé sur la base du salaire versé les 6 mois précédents. Dans les 180 premiers jours, le chômeur reçoit 70 % du salaire, puis 50 %, jusqu'à un plafond de 497 euro par mois (en 2013) mais variant en fonction des conditions familiales⁵⁹.

Ces dispositifs ont été complétés récemment par la RAI (Renta Activa de Inserción)⁶⁰, créée pour ceux qui ont épuisé les autres indemnités. Elle ne peut pas dépasser 426 euro⁶¹ et prévoit elle-aussi des obligations d'activations. En plus de ces prestations, qui exigent dans la plupart des cas l'inscription à la sécurité sociale, il existe une intervention universelle gérée par les communautés autonomes⁶².

S'agissant des différentes formes d'indemnités chômage, l'article 231 de loi sur la sécurité sociale de 1994 qui établit une échelle de sanctions pour le chômeur (telle que modifiée par la loi n° 35/2010) prévoit plusieurs obligations parmi lesquelles celles de parti-

⁵² Le plein emploi est un principe juridique contraignant depuis la décision du Tribunal constitutionnel n° 18 du 7 février 1984. Voir J. Aparicio Tovar, « La Unión Europa no tiene competencia para imponer a Espana la política económica actual », in 2011 Anuario, Fundación 1 de Mayo, Ed. Bomarzo, Albacete, 2011, p. 118 ; J. L. Monereo Pérez, « Las nuevas políticas de procección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico », Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 19.

⁵³ J. A. Tovar, « Una huelga necesaria frente a una reforma contractual e ilegítima », in *Estudios De La Fundación*, n. 27, marzo 2012.

⁵⁴ Le DLR n° 20/2012 du 13 juin 2012 a baissé le pourcentage de 60 à 50 %.

⁵⁵ J. F. Blasco Lahoz et J. López Gandía, « Curso de seguridad social », Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 485.

⁵⁶ J. F. Blasco Lahoz, « Protección de las personas en situación de desempleo », Tirant lo Blanch, 2011, p. 206.

⁵⁷ J. F. Blasco Lahoz, J. López Gandía et Ma. Ángeles Momparler Carrasco, « Curso de Seguridad Social, régimen general y prestaciones no contributivas », Valencia, Tirant lo Blanch, 7^e Edition, 2000, p. 523.

⁵⁸ Dans tous les cas, le chômeur doit avoir une expérience de travail précédente et la durée de la prestation peut dépendre de la durée de cotisations du demandeur, de la composition de la famille et de son âge; voir M. Á. Malo, *op.cit.*, p 3.1 ; Regional Disparities and Flexicurity Policies: an Integrated Approach. The Spain country report. European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Servicio Publico de Empleo de Castilla La Mancha, Marchmont Observatory, 2009-2010, <http://www.ees-italy.org/sites/default/files/Final%20Report.pdf>.

⁵⁹ Les indemnités ne peuvent dépasser 664,74 € en présence d'un enfant, jusqu'à un maximum de 1087,2 € par mois, 1 324,52 en présence d'un enfant et 1 397,84 en présence d'au moins deux enfants ; http://www.sepe.es/contenido/prestaciones/tablas_datos.html.

⁶⁰ DLR 1369/2006.

⁶¹ M. Á. Malo, *op.cit.*, p 32.

⁶² J. F. Blasco Lahoz et J. López Gandía, *op.cit.*, p. 472.

ciper aux actions de formation ou de requalification et d'accepter des offres d'emploi « adéquates » proposées par les services publics ou les organismes privés de remplacement agréés. La notion d'« emploi adéquat » diffère dans le système espagnol selon le degré de contrainte qui dépend de la durée d'indemnisation du sujet : au début, l'emploi prioritairement requis par le travailleur est celui qui correspond à ses compétences ou à la dernière activité exercée ; à un second niveau, le bénéficiaire doit accepter un poste conforme à ses aptitudes physiques et à sa formation ; enfin, après une année de versement d'indemnités ininterrompue, le chômeur a l'obligation d'accepter n'importe quel emploi proposé, ce qui confère aux services de l'emploi un large pouvoir en la matière. Celui-ci connaît cependant des limites puisque certains facteurs sont pris en compte, comme le temps nécessaire pour atteindre le lieu de travail ou le type de contrat⁶³. De manière générale, les circonstances personnelles et professionnelles des chômeurs ainsi que les exigences de conciliation entre travail et vie de famille, peuvent aussi être prises en compte pour évaluer la pertinence de l'offre de travail proposée. On remarquera que jusqu'à la réforme de 2002 (loi n° 45/2002), la jurisprudence excluait la possibilité de prendre en compte les empêchements familiaux dans l'évaluation du caractère adéquat⁶⁴. Ainsi, parmi les différents critères personnels considérés comme prioritaires par les services de l'emploi, il peut y avoir le fait d'être victime de violence conjugale.

La loi n° 35/2010 est intervenue pour limiter la période au cours de laquelle le chômeur peut refuser toute proposition d'activation : abaissant le délai de 100 à 30 jours pendant lequel le chômeur peut refuser de participer à des activités de formation proposées, sans aucune répercussion. Au-delà, il risque de perdre ses allocations⁶⁵.

⁶³ Il est fait référence ici aux normes contenues dans la réglementation générale sur la sécurité sociale, DLR n. 1/1994.

⁶⁴ J. Gorelli Hernández, *op.cit.*, p. 270.

⁶⁵ S. del la Casa Quesada, "Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica", in S. del la Casa Quesada et M. R. Vallecillo Gámez (Coord.), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Ed. Bomarzo, Albacete, p. 190.

L'article 16 du DLR n° 3/2011 prête aussi une attention particulière à la nécessité d'individualiser et de spécialiser les formes de formation en faveur des chômeurs, en encadrant les obligations des services de l'emploi par un « catalogue des services ». Ces normes sont toutefois souvent dépourvues d'efficacité car conçues sans la participation des syndicats confédéraux ou bien sans respecter les accords conclus avec ces derniers, comme dans le cas du DLR n° 2/2012⁶⁶.

IV – Le système italien

A – L'évolution législative

Depuis le dispositif initial du Décret-Loi Royal n° 1827/1935, la loi a progressivement étendu le champ des bénéficiaires des indemnités chômage par une multitude d'interventions législatives et autres dérogations qui se sont stratifiées dans le temps, formant, de ce fait, un système complexe et hétérogène « d'amortisseurs sociaux ». Une première tentative de rationalisation a eu lieu avec la loi n° 223/1991, considérée comme l'ancêtre de la flexisécurité en Italie⁶⁷ : elle régleme en effet les licenciements collectifs et reconnaît en contrepartie de la protection du revenu des obligations d'activation.

Aujourd'hui l'indemnisation du chômage est reconvenue seulement après l'obtention du statut de chômeur. À cette fin, le Décret législatif n° 181/2001 (modifié plusieurs fois) exige que l'intéressé soit privé d'emploi et immédiatement disponible pour entreprendre des activités définies par les services de l'emploi. Pour attester cette condition de chômeur, le sujet doit ainsi signer une déclaration qui certifie cette disponibilité immédiate. Pour accéder aux indemnités, sont par ailleurs requises des conditions de cotisation⁶⁸.

⁶⁶ A. Baylos Grau, « El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresari », pp. 9-18, *Revista de Derecho Social*, n. 57, janvier-mars 2012, p. 10 ; M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer et F. Valdés Dal-Re, « La nueva reforma laboral », *Relaciones Laborales*, n. 5, 1/15, 2012.

⁶⁷ F. Liso, « Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma », in P. Curzio (dir) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 22, 23.

⁶⁸ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano,

Le Livre Blanc sur le marché du travail⁶⁹ de 2000 et la législation qui lui a succédé ont renforcé cette conditionnalité des allocations chômage par l'obligation d'activation, créant ainsi une liaison basée sur les « mérites et les besoins » des travailleurs, sur les divers « degrés de protection » et sur une « sélection soignée des bénéficiaires ». Avant la réforme Fornero de 2012, la loi n° 247/2007 avait renforcé les indemnités chômage quant à leur durée et leur montant. La crise a par la suite provoqué une activité législative intense pour faire face à la situation d'urgence, qui a donné lieu à un élargissement des bénéficiaires des allocations chômage et un renforcement de la conditionnalité existante entre le droit à indemnité et l'obligation d'activation.

Les effets punitifs de la réglementation des indemnités chômage reflètent une conception néo-libérale de l'activation des chômeurs⁷⁰ et de leur employabilité⁷¹. La Constitution, de son côté, exige que l'État agisse en faveur du plein emploi⁷² afin de garantir le droit au travail ainsi que pour créer les conditions pour la jouissance des droits sociaux, économiques et politiques⁷³, mais le droit à la protection contre le chômage involontaire, qui se base sur l'article 38, ne la conditionne pas aux mérites de l'individu. Au-delà de cet intérêt devenu constant du législateur envers la conditionnalité, se pose depuis toujours le problème du manque d'efficacité des services de l'emploi au travail, lié entre autres à un manque de ressources économiques adaptées et un défaut d'homogénéité selon les zones géographiques.

1996, p. 83.

⁶⁹ Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre 2001.

⁷⁰ E. Balletti, « La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi », in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 15

⁷¹ R. Garofalo, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, DRI, 3, 2006, 671-689, p. 687.

⁷² G. F. Mancini, « Commentario della Costituzione », in G. Branca (dir), *Zanichelli Il Foro italiano*, Bologna, Roma, 1975 ; G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 7 ss.

⁷³ Articles 4 et 3, al. 2 de la Constitution.

B – Le nouveau système d'amortisseurs sociaux

La loi n° 92/2012 de réforme du droit du travail, adoptée en réponse aux sollicitations de l'Europe⁷⁴ pour réduire les dépenses publiques⁷⁵ a introduit des changements majeurs dans l'indemnisation du chômage.

La nouvelle prestation, dite Assurance Sociale pour l'emploi (Aspi) s'est substituée aux indemnités de chômage ordinaires prévoyant à terme une protection majeure. Par ailleurs, elle remplacera progressivement l'indemnité de mobilité, qui était plus avantageuse mais ne concernait que certains secteurs. Ainsi, les travailleurs seront confrontés à un abaissement de la durée et du montant de leurs indemnités. En janvier 2016, l'Aspi offrira ainsi une couverture de 12 mois pour les chômeurs de moins 55 ans et de 18 mois au-delà. Les 6 premiers mois, le montant s'élèvera à 75% du salaire jusqu'à un premier palier de 1 118 euro ; au-delà, elle indemniserait seulement le chômeur à hauteur de 25%. Dans tous les cas, le montant total ne peut pas dépasser un plafond mensuel fixé à 959 euros et à 1 152 euro pour les salaires de référence plus élevés⁷⁶. À l'issue des 6 premiers mois, le pourcentage d'indemnisation s'abaisse à 60%, puis à 45%, au bout d'un an, pour les travailleurs âgés. Pour avoir droit à l'Aspi, il faut avoir cotisé au moins 1 an au cours des deux dernières années et que le chômage soit involontaire : l'individu doit donc être prêt à accepter toute proposition d'activation ou offre de travail venant des services de l'emploi, à moins de disposer d'un « motif de justification » valide. Pour les travailleurs précaires, il existe aussi une « mini-Aspi », qui prévoit des conditions de cotisations mineures et une couverture moindre. En dépit de la volonté déclarée d'universaliser le champ de protection qui, il est vrai, s'est étendu à certaines catégories auparavant exclues, la réforme ne fournit pas de protection universelle à ceux qui ne remplissent pas les conditions requises par la loi. En Italie, il n'existe donc pas

⁷⁴ A. Perulli, « Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza », *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2012, 1, p. 247-288, p. 251 ; S. Renga, « La 'riforma' degli ammortizzatori sociali », *Lavoro e Diritto*, n. 3-4, 2012, p. 621-642, p. 622.

⁷⁵ M. Cinelli, « Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro », *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2012.

⁷⁶ Cirulaire Inps n. 14 du 30/01/2013.

de revenu minimum universel, même si cette question est au centre des débats⁷⁷. On notera seulement que la loi n. 92/2012 rend pérenne une mesure introduite jusque-là à titre expérimentale en faveur des travailleurs autonomes dits « à projet », en prévoyant un subside économique mais à des conditions particulièrement restrictives et dans la limite des ressources disponibles.

Dans le même temps, la conditionnalité est devenue encore plus stricte puisqu'elle est encore moins liée aux compétences professionnelles de la personne concernée et, par conséquent s'inspire encore plus de la logique du « work first »⁷⁸. À cet égard, nous assistons à l'introduction d'une nouvelle notion de disponibilité⁷⁹, affectant la protection des compétences professionnelles du travailleur. Celui-ci perd⁸⁰ en effet son droit à indemnité lorsqu'il refuse, sans justification, de participer à une initiative de politique active ou une mesure d'activation proposées par les services de l'emploi, qu'il n'y participe pas régulièrement, ou encore lorsqu'il refuse une offre d'emploi octroyant un salaire supérieur d'au moins 20% par rapport au montant brut de l'indemnité. Le paramètre de référence a donc changé par rapport à la législation précédente : avant c'était le salaire d'origine, maintenant c'est le montant de l'indemnité. La réforme Fornero a abrogé également une disposition qui prévoyait explicitement l'adaptation de l'offre proposée aux « compétences et qualifications possédées par le travailleur ». On ajoutera que, comme dans le cas de l'Espagne et du Danemark,

les conditions concernant l'éloignement du lieu de travail ou de formation sont restées dans l'évaluation du caractère pertinent de la proposition⁸¹. Enfin, la loi réduit les hypothèses de compatibilité entre le travail et le maintien du statut de chômeur, ce qui ne semble pas favoriser une attitude proactive de la part des personnes concernées⁸². En ce qui concerne l'Aspi, elle n'est compatible qu'avec le travail autonome, à l'exclusion du travail subordonné⁸³. La seule exception tolérée, à titre temporaire, est celle introduite pour l'accomplissement de travaux accessoires payés au moyen de chèques-emploi. La réforme introduit, il est vrai, le devoir pour les services de l'emploi de respecter des « niveaux essentiels de performance », c'est-à-dire des prestations minimales offertes à tout chômeur sur tout le territoire national. Au-delà de la lettre, le problème reste toutefois celui du manque de ressources des services de l'emploi, et l'accomplissement de ce dessein apparaît encore compromis même dans les contextes territoriaux les plus vertueux.

On notera enfin que malgré les efforts de rationalisation, les régimes de protection prévus par le législateur sont encore nombreux et diversifiés en fonction des caractéristiques de l'entreprise (taille, secteur) ou des conditions de cotisation. Le régime des travailleurs agricoles reste soumis à des règles particulières. Par ailleurs, le régime de la protection en cas de chômage partiel par l'intervention de la « Cassa Integrazione » n'a pas été unifié⁸⁴ : le législateur a seulement rendu obligatoire, dans les secteurs non couverts où les entreprises comptent plus de 15 salariés, l'intervention des fonds de solidarité bilatéraux (créés par les partenaires sociaux et gérés paritairement), ce qui semble remettre en cause leur indépendance.

⁷⁷ G. Bronzini, « Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione », *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 130/2011 ; G. Bronzini, « Il reddito di cittadinanza, Una proposta per l'Italia e per l'Europa », Gruppo Abele 2011 ; P. Bozzao, « Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali », *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 132/2011 ; T. Boeri, R. Perotti, « Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito », 05.03.13, <http://www.lavoce.info/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-minimo-garantito/>.

⁷⁸ A. Alaimo, « Servizi per l'impiego e disoccupazione nel 'welfare attivo' e nei 'mercati del lavoro transazionali' », *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2012, pp. 555-580 ; P. Pascucci, « Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012 », *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2012, pp. 543-511.

⁷⁹ S. Renga, « La 'riforma' degli ammortizzatori sociali », *Lavoro e Diritto*, n. 3-4, 2012, p. 621-642, voir p. 626.

⁸⁰ Art. 4, al. 41, loi n° 92/2012.

⁸¹ Art. 4, al. 42, loi n° 92/2012. La limite est fixée à 50 km du domicile du travailleur ou bien à 80 minutes de trajet pour se rendre au lieu de travail ou de l'activation en utilisant les transports publics.

⁸² Art. 4, al. 33, lett. c, loi n° 92/2012, qui abroge l'art. 4, al. 1, D.lgs. n° 181/2000.

⁸³ S. Renga, *op. cit.*, p. 628.

⁸⁴ Il s'agit du dispositif prévu (loi n° 164/1975, loi n° 223/1991) pour indemniser les travailleurs en cas de suspension ou réduction du travail pour des motifs d'ordre aussi bien conjoncturel que structurel.

Conclusions : convergences et différences

En conclusion on observe que la crise internationale a conduit le Danemark, l'Espagne et l'Italie à adopter des mesures spécifiques pour résoudre le grave problème de l'emploi. Les pressions provenant de l'UE sur l'approche à adopter ont affecté de différentes façons la politique des pays couverts par cette étude. Le climat économique n'a donc fait que confirmer une longue route déjà entreprise par l'Union européenne, qui voit dans la stratégie de flexi-sécurité la panacée face aux difficultés actuelles. Un aspect central de cette stratégie semble être pour l'Europe le conditionnement de l'octroi des indemnités chômage à une obligation d'activation. Cette relation étroite entre les politiques actives et passives se traduit par une tendance à affaiblir ces dernières, ainsi que par une transformation des premières en une « *work first approach* » plutôt qu'en une « *human capital approach* » typique du modèle danois. Les réformes de ces dernières années ont toutefois soulevé le débat du maintien de ce modèle danois. Pour sa part, l'Italie s'emploie à simplifier son système d'indemnisation en cas de chômage temporaire ou définitif et tente d'élargir le nombre de bénéficiaires, contrairement au Danemark et à l'Espagne, qui ont diminué l'entité des prestations, mais elle demeure encore dépourvue d'un niveau de protection universel.

Sur le versant des politiques actives, l'Espagne et l'Italie ont adopté d'importantes réformes conformément aux indications provenant de l'UE. Toutefois, la production consistante de normes, surtout du côté espagnol, ne semble pas avoir amélioré la situation, dévoilant un décalage progressif entre l'activité législative et son impact réel. L'Espagne et l'Italie se caractérisent ainsi par la faible protection accordée et par l'inefficacité des services de l'emploi. Dans le même temps, elles ont essayé de renforcer la conditionnalité des allocations chômage selon une conception plus proche du système nord-américain que de celui scandinave. En particulier, l'Italie met clairement l'accent sur l'obligation d'activation sur la base d'une conception punitive qui pose la question de la nature de la protection contre le chômage qui a rappelons-le un fondement constitutionnel. Par ailleurs, alors que le Danemark et l'Espagne (durant la première période d'indemnisation) préservent un lien important entre l'offre de travail et les capacités professionnelles (et donc le salaire proposé), l'Italie a abandonné ce lien.

À propos de l'objectif principal de la conditionnalité, qui serait celui d'éviter les effets pervers de l'assistance, on remarquera pour finir que si ce risque est avéré dans les pays qui ont une sécurité sociale forte, comme le Danemark, il ne peut certainement pas s'appliquer à l'Espagne et à l'Italie, compte tenu du faible taux d'indemnisation. Dans ce dernier cas, en particulier, le problème est le cas échéant celui de la violation de la légalité consécutive au cumul des allocations chômage et du travail au noir. Il s'agit là aussi d'un problème délicat et complexe, qui ne trouve pas son origine dans les dérives de la logique d'assistanat, mais plutôt dans le fléau de l'emploi illégal et dans l'absence de perspective d'un emploi durable.