

# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE TRAITEMENT POLITIQUE DES SANS-EMPLOI

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,  
« L'économie sociale et le traitement politique des sans-emploi »,  
dans G. Giroux (dir.), *L'État, la société et l'économie,*  
*Turbulences et transformations en période de décroissance.*  
Québec-Paris, PUL-L'Harmattan, 2001, p. 175-214. © Editions l'Harmattan

<http://www.harmattan.fr/>  
<http://www.harmatheque.com/>



## L'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE TRAITEMENT POLITIQUE DES SANS-EMPLOI<sup>1</sup>

**L**a notion d'économie sociale fait l'objet d'usages multiples et connaît une diversité de sens selon le locuteur et le terrain sur lequel la question est abordée. D'abord considérée comme un ensemble de pratiques inscrites dans la trame économique des sociétés, qui constitue un espace distinct de l'économie privée et du secteur étatique, l'économie sociale peut être aussi vue par les décideurs publics comme le gisement et le lieu d'une nouvelle gestion des populations laissées en touche par le modèle de développement et la restructuration de l'État-providence. Déjà sur le terrain politique, par cette dernière compréhension, l'économie sociale peut représenter aussi un projet social et politique dont les promoteurs y voient une solution de remplacement à l'économie privée et la base du renouvellement d'une société politique en mal de participation et de démocratisation.

Dans sa dimension politique, l'économie sociale devient un enjeu qui suscite débats et confrontations, suivant les lignes de partage des intérêts des principaux acteurs dans la société. Pour l'action gouvernementale, on peut y voir une panacée face à l'impuissance des politiques, une manipulation des populations ou une diversion politique; par ailleurs, l'économie sociale peut aussi être considérée, en grossissant le trait, comme une solution de remplacement sérieuse ou, à l'opposé, comme une chimère aux capacités évocatrices et mobilisatrices.

Notre propos ne se situe pas sur ce plan politique, car il se préoccupe davantage de saisir et de qualifier cet espace de pratiques dans son rapport aux formes institutionnelles et aux trajectoires sociales.

Pour autant il ne s'agit pas d'un objet qui, dans sa nature et ses contours, serait simplifié. Reconnaissions d'emblée que l'ensemble des pratiques qui composent l'espace économique intermédiaire est d'abord un ensemble composite de dynamiques qui sont appuyées par des dispositifs complémentaires ou concurrentiels différenciés (Eme, 1994 : 296).

L'emploi du singulier, lorsque l'on se réfère à l'économie sociale, n'est pas sans brouiller les pistes concernant l'objet désigné et le statut du traitement qu'il suggère. Il est clair, en effet, que le projet politique de l'économie sociale n'appelle pas le même traitement et la même distanciation de l'auteur par rapport à son sujet, que la prise en compte d'un phénomène complexe inscrit dans des dynamiques de changement non linéaire, par exemple. De la même façon, la désignation de ce qu'est l'économie sociale ne coule pas de source, car elle renvoie à des pratiques et des institutions diverses, à des histoires institutionnelles démarquées et à une position et des rôles, eu égard aux autres institutions et instances, souvent contrastées.

Au-delà de certaines caractéristiques générales propres à cet espace, la recherche d'une essence propre à l'économie sociale, pour saisir sa place et son rôle, paraît vaine. Sa configuration, ses acteurs, ses contours, sa place dans la régulation sociale, économique, voire politique, l'histoire et les usages qui l'accompagnent, les dynamiques de changement dont elle est investie se conjuguent différemment selon les sociétés. Plus particulièrement, les formes d'existence et le rôle de l'économie sociale doivent d'être appréciés en fonction des formes institutionnelles étatiques et paraétatiques. Pour cela, le recours à une perspective comparée est très instructif.

Afin de circonscrire le sujet, l'analyse dans ce chapitre se concentrera sur la place de l'économie sociale dans les politiques à l'égard des sans-emploi, dont les mesures d'insertion sociale et professionnelle. Or, la comparaison internationale nous enseigne que le traitement politique des sans-emploi est différencié et suit des trajectoires distinctes d'un pays à l'autre. De là, nous suggérons que la place relative, les composantes et le rôle de l'économie sociale dans la régulation des sans-emploi diffèrent également. Pour ce faire, l'économie sociale

sera inscrite dans la structure d'intervention publique concernant les sans-emploi. Quatre scénarios peuvent être dégagés du traitement politique des sans-emploi lorsque l'on compare les principaux pays occidentaux. La question qui se pose maintenant, c'est, dans quelle mesure il est possible d'associer une caractérisation particulière des économies sociales à l'un ou l'autre des scénarios.

Les traits distinctifs de chaque scénario sont exposés brièvement dans un premier temps, ce qui permet d'enchaîner sur la caractérisation de la configuration et de la place de l'économie sociale dans les politiques publiques à l'égard des sans-emploi. L'illustration du caractère polymorphe de l'économie sociale, à la fois dans sa composition et dans les dynamiques qui l'animent dans des environnements institutionnels diversifiés, permet d'apprécier les perspectives de l'usage politique dont elle est l'objet.

## TRAITEMENT POLITIQUE DES SANS-EMPLOI ET AGENCEMENT DE RELATIONS SOCIALES

Les principes de référence, qui inspirent les modes de traitement politique des sans-emploi, font ressortir la similitude tout autant que la diversité des réponses apportées par les différents pays. Ces principes de référence, définis à un certain niveau de généralité, autorisent une diversité d'orientations politiques. Ce faisant, ils ne permettent pas, à eux seuls, de distinguer les pays au cours de la présente période. Encore faut-il traiter cette diversité avec un cadre analytique qui cherche à mettre en relief la diversité des trajectoires observées. Or, il est possible de distinguer des scénarios concernant le traitement politique des sans-emploi à partir des relations sociales encouragées ou induites par les politiques publiques. De la sorte, les agencements entre les relations sociales, qui se dégagent des restructurations des politiques à l'égard des sans-emploi dans les différents pays, permettent de dégager des scénarios (ou des trajectoires) pour le développement des systèmes nationaux de protection sociale.

L'approche en termes de relations sociales permet d'appréhender la dimension dynamique du changement social. Le traitement politique des sans-emploi procède de et participe à trois relations sociales fondamentales : une relation entre l'individu et l'État, une relation entre

l'individu et le marché et une relation entre l'individu et la sphère domestique. L'individu qui est le point d'ancrage des trois relations permet la représentation d'une situation sociale, toujours unique, mais qui se renouvelle par de multiples expériences comparables ou similaires (Boismenu et Dufour, 1998 ; Boismenu et Bernier, 1997). L'agencement de ces trois relations définit le rapport de citoyenneté sociale des sans-emploi au sein de l'État dont ils relèvent.

La relation individu-État exprime les modalités juridiques du traitement politique des sans-emploi. Elle permet de s'interroger sur la façon dont le système de prestations répond à la situation de chômage, sur les principes fondateurs qui lui sont sous-jacents et sur les caractéristiques qui en découlent. La relation individu-marché pose la question de l'objectif principal des politiques et programmes concernant l'emploi ou le travail rémunéré. La relation individu-sphère domestique soulève la question du rôle et de la place de la famille (élargie ou non) dans le traitement du chômage. Chacune des relations se décline différemment selon les situations particulières au sens où la position respective des éléments, leur qualité intrinsèque, leur agencement leur donnent une physionomie particulière. De là se dégagent des scénarios, valables pour un ou plusieurs pays à un moment donné.

## DIFFÉRENCIATION DES SCÉNARIOS ET ÉCONOMIE SOCIALE

Quatre scénarios de traitement politique des sans-emploi peuvent être distingués. Or, il ressort que l'économie sociale, parce qu'elle recouvre comme champ de pratiques et la place qu'elle occupe dans les politiques et l'action publique à l'égard des sans-emploi, diffère de façon significative selon les scénarios.

### Le scénario de l'inclusion formelle

Le scénario de l'inclusion formelle se caractérise par l'existence d'un système de protection sociale qui a pour principes fondateurs la garantie des droits sociaux à tous les citoyens, un rapport direct au marché du

travail et une solidarité organisée essentiellement par l'État. Le Danemark et la Suède en sont de bonnes illustrations.

### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Historiquement, la couverture contre le risque du chômage est un droit dont découlent non seulement une prestation financière, mais également des propositions concrètes d'emploi. Il est de la responsabilité conjointe de l'État et de l'individu de favoriser un retour rapide et direct au travail. Les politiques d'emploi sont, dans la mesure du possible, préventives (formation continue, reconversion) et, en cas de chômage, résolument actives (formation professionnelle qualifiante, aide à la mobilité géographique, soutien de l'emploi public, aménagement du temps de travail pour les femmes). Mais, dans la période récente, les réformes de l'assurance chômage ont conduit à un renforcement des conditions d'admissibilité et à un abaissement du taux de remplacement du salaire (Commission des communautés européennes, 1992). L'insertion économique de l'individu reste une responsabilité de la société tout entière qui s'engage à fournir de l'emploi aux chômeurs. L'arrivée récente d'une population non couverte par le système d'assurance chômage pose néanmoins des problèmes nouveaux de dualisation dans la protection des sans-emploi (Abrahamson, 1994). Face à cette nouvelle situation, les réformes ont introduit des mécanismes de ciblage de populations qui entrent en conflit avec l'idée d'universalité des programmes qui avait prévalu (Esping-Andersen, 1996).

La relation individu-marché est clairement orientée vers l'intégration à l'emploi et même le maintien en emploi (c'est l'aspect préventif des politiques) (Torfing, 1997). Les sans-emploi sont partie intégrante de la société et c'est par l'action de l'État que le marché et la sphère domestique s'adaptent pour permettre aux sans-emploi de regagner leur place sociale. L'objectif prioritaire de réintégration au marché du travail implique la mise en place de services d'emploi, qui se doivent d'être performants, et la présence d'une contrepartie forte pour l'individu-prestataire<sup>3</sup>. Les programmes, qui auparavant étaient conçus indifféremment pour des travailleurs ou des chômeurs, sont maintenant prioritairement réservés aux sans-emploi.

Le scénario d'inclusion formelle fonctionne à la solidarité éta-tique et favorise l'emploi du plus grand nombre possible de citoyens (Walters, 1996). L'unité de base des politiques est l'individu, et non le ménage, et le soutien aux sans-emploi passe prioritairement par l'État. La famille joue, dans ce scénario, un rôle strictement privé et n'est en aucun cas tenue à un soutien financier des sans-emploi. Les réformes récentes des politiques d'emploi ont cherché à créer un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale et à en faire un instrument de lutte contre le chômage, notamment le chômage de longue durée. De son côté, la société civile participe pleinement au processus d'adaptation en cours par sa collaboration, à une échelle essentiellement locale, aux structures de négociation et par sa participation concrète à la mise en œuvre des programmes (ministère du Travail, 1996).

Le scénario d'inclusion formelle joue la carte de l'adaptation sociale et politique au moyen d'une solidarité entre individus organisée par l'État. Dans les trois relations sociales fondamentales dégagées, l'individu est d'abord un citoyen porteur de droits sociaux fondateurs. L'État est garant de ces droits et demande, en échange, un devoir de participation à l'effort collectif, qui passe prioritairement par l'exercice d'un travail. L'adaptation au changement entraîne une reformulation des principes fondateurs du système de protection sociale que sont l'universalité et l'égalité (Esping-Andersen, 1996; Christiansen, 1996). Cette stratégie d'adaptation offensive est menée à l'initiative de l'État, mais ce sont les acteurs de la société civile qui sont les maîtres d'œuvre des réformes.

## ÉCONOMIE SOCIALE DE L'INCLUSION FORMELLE

Le scénario d'inclusion formelle donne un sens particulier au secteur de l'économie sociale dans le contexte actuel. Par exemple, au Danemark, l'importance limitée accordée à la famille en tant que pourvoyeuse de protection sociale vaut aussi, plus généralement, pour la communauté. L'État joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies, dans la coordination, l'arbitrage et la fabrication des consensus, ainsi que dans le développement d'un cadre commun d'action et de pensée parmi les acteurs de la société civile; cela n'a toutefois pas empêché la mise en

place d'une organisation civique significative. Le succès du rôle accordé à l'État relève de « la décentralisation du processus de prise de décision, la diffusion de l'autonomie et de l'autorité entre les institutions privées et publiques et la "gouvernance" à travers un dialogue interinstitutionnel » (Amin et Thomas, 1996 : 256).

L'économie sociale joue ici un rôle relativement périphérique dans le changement de politique. D'un côté, l'économie sociale traditionnelle, qui regroupe les coopératives, les mutuelles et les associations, a moins contribué à résoudre les problèmes de l'État-providence qu'ailleurs en Europe. Ces institutions se sont orientées vers des activités commerciales et, de fait, ont eu une forte (parfois très forte) présence dans de nombreuses activités productives et commerciales (Michelsen, 1992 : 259, 268-269). D'un autre côté, les associations de la société civile ont généralement répugné à devenir fournisseurs de services, car cela relevait de la responsabilité de l'État. La dynamique des relations entre l'État et le secteur associatif dans l'après-guerre a généralement été caractérisée par une action communautaire visant à inciter l'État à assumer sa responsabilité dans la prestation de services jusqu'alors assurés par d'autres intervenants. Avec la prise en compte des limites et des carences de l'État-providence, le secteur associatif a commencé à être perçu comme un moyen de pallier les insuffisances de la protection sociale, mais non comme un substitut à l'action de l'État (Alcock et Christensen, 1995: 110).

Cette caractérisation est assez près de la réalité en Suède, où l'action sociale a été canalisée vers la mobilisation démocratique et politique, plutôt que vers la prestation de services. Cette tradition marque toujours la culture politique : encore récemment, seulement 8 % de la population appuie (d'après les sondages) l'idée que les organisations bénévoles prennent en charge la prestation de services dans les principaux champs de l'État-providence (Grassman et Svedberg, 1996 : 416-420). Plus généralement, la forte coïncidence des notions d'État et de société en Suède, à la fois empiriquement et conceptuellement, rend difficile de penser en termes de « tiers secteur ». Les associations bénévoles sont associées à l'État et financées par lui, non à titre de prestataires de services, mais surtout à titre d'acteurs dans un processus

d'élaboration et d'application des politiques (Boli, 1991 : 101-105, 109).

La stratégie gouvernementale met l'accent sur l'insertion de la population par un emploi dans le secteur public ou dans le secteur privé, ou par la formation. Cela tend à marginaliser la contribution du secteur associatif, dans la mesure où les activités, qui, ailleurs, peuvent être identifiées au tiers secteur, sont prises en charge par l'État ou le marché. Le scénario de l'inclusion formelle mise sur un fort soutien étatique pour les efforts d'intégration des individus ; dans ce contexte, l'inclusion est comprise en termes de relation étroite entre l'individu et le marché du travail formel et régulier<sup>4</sup>.

Malgré la confiance témoignée envers l'État et le secteur privé, comme principaux vecteurs de l'insertion de la population par l'emploi, on note quelques actions en faveur du secteur associatif au cours de la dernière décennie. À l'échelle des pouvoirs locaux, lieu où s'organisent la plupart des prestations de services, on a connu un mouvement en faveur de la sous-traitance pour faire face aux contraintes budgétaires (Villadsen, 1994 : 149, 160). Pour les politiques à l'égard des sans-emploi, des actions ont encouragé les pratiques communautaires, bien qu'elles soient demeurées quelque peu marginales<sup>5</sup>. En général, ces actions ont été paralysées dans la mesure où elles reposent sur une conception non traditionnelle (pensons à non territoriale) de la communauté de base, d'où la difficulté d'obtenir un financement des institutions étatiques dont la configuration repose sur une base territoriale (Alcock et Christensen, 1995 : 116-117). Mais l'aspect sans doute le plus important à souligner, c'est que la stratégie offensive concernant la main-d'œuvre a cherché à capitaliser sur l'économie sociale surtout pour répondre au problème « d'activation » de populations présentant des faiblesses graves ou marginalisées, c'est-à-dire là où les individus sont moins susceptibles d'être recyclés ou requalifiés avec succès. De là, la tentative de trouver des quotas d'emplois protégés dans des domaines comme la préservation de la nature, la protection environnementale, la culture et les services de garde (Torfing, 1999 : 16, 21).

Au total, les politiques danoises suivent la tendance à l'œuvre dans le scénario d'inclusion formelle qui consiste à soutenir les familles afin de permettre de hauts niveaux de participation de la force de travail. Avec le Projet de services domestiques, ainsi que l'accent mis sur l'amélioration de l'État-providence par le recours aux employés de l'État, le résultat de ces politiques dans les rapports entre les hommes et les femmes est de consolider la position des femmes sur le marché du travail.

### Le scénario de l'inclusion marchande

Le scénario de l'inclusion marchande, qui recouvre les situations des pays nord-américains et, dans une large mesure, de la Grande-Bretagne, se caractérise sommairement par la recherche d'une intervention minimale de l'État dans la protection des individus afin de permettre au marché du travail de fonctionner le plus librement possible, en laissant le soin à la sphère domestique d'apporter le soutien nécessaire aux sans-emploi.

### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Les prestations aux sans-emploi se partagent entre un régime d'assurance chômage, de plus en plus difficile d'accès, et un système d'assistance sociale, dont la fonction première d'aide de dernier recours se transforme en véritable assistance chômage. La caractéristique principale de ce scénario réside, non seulement dans le ciblage fort des populations opéré par les programmes, mais également dans la nature conditionnelle de l'aide apportée. Les politiques et les programmes visant les sans-emploi fonctionnent selon la logique de la contrepartie, alliant conception punitive du *workfare* et responsabilité pour les individus de se venir en aide eux-mêmes, le tout accompagné d'une intervention minime de l'État.

L'objectif des programmes et des politiques est de rendre employables les moins qualifiés et les plus pauvres en favorisant la flexibilité des salaires à la baisse, en supprimant les allocations qui « désincitent » au travail et en supprimant les contraintes réglementaires à l'embauche (Merrien, 1996). La politique d'emploi, de passive et curative, est devenue active dans la mesure où la prestation financière est étroitement liée à la « mise en mouvement » du prestataire. Ce

n'est cependant pas la normalisation de la situation d'emploi qui est recherchée en priorité, mais l'exclusion des prestataires du système de prestations, quelles que soient les raisons de cette exclusion.

L'État se soucie peu de l'effritement des droits des travailleurs-chômeurs et, d'un autre côté, l'adaptation au changement passe par un ajustement à la baisse de la norme de protection des salariés (Gilbert, 1995). Les récentes réformes se caractérisent par la mise en place d'une protection minimale à deux égards : les programmes d'assurance chômage et d'assistance sociale visent à rejoindre les sans-emploi qui en ont « vraiment besoin », et la couverture sociale propose un minimum de protection (éviter le dénuement total) et non pas à un optimum (la meilleure protection possible pour tous), comme dans le cas de l'assurance maladie par exemple (Cox, 1998). Dans cette perspective, les programmes deviennent plus exclusifs qu'inclusifs, portant davantage d'attention aux besoins des prestataires qu'à leurs droits.

La solidarité entre salariés ne suffit plus à la couverture sociale des travailleurs les plus précaires et la solidarité étatique est largement déficiente pour certaines catégories de population (pensons notamment aux mères de familles monoparentales). La sphère domestique n'est pas toujours capable de suppléer au défaut d'aide et, plus que la solidarité familiale, c'est la solidarité de proximité qui peut fonctionner (Boismenu et Dufour, 1997). L'État n'hésite d'ailleurs pas à confier aux organisations de la société civile la lourde tâche de combattre la pauvreté.

Le scénario de l'inclusion marchande propose une adaptation aux changements par une flexibilisation poussée du marché du travail, ce qui se traduit par des politiques peu généreuses à l'égard des sans-emploi et globalement punitives pour l'individu. La forme d'adaptation privilégie l'activité économique, quelles qu'en soient les conditions d'exercice, au détriment de l'intégration au salariat, et cela, même au prix d'un appauvrissement et d'une précarisation des travailleurs situés en bas de l'échelle sociale. On assiste à une dualisation de la société dans son ensemble<sup>6</sup>.

## L'ÉCONOMIE SOCIALE DANS L'INCLUSION MARCHANDE

Les politiques du scénario de l'inclusion marchande font appel à la famille et, plus largement, à la communauté comme unité assurant la protection sociale.

Pour prendre cet exemple, le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne a mis l'accent sur le rôle des communautés comme solution de remplacement à l'intervention étatique. Cela signifie le déplacement des arrangements de la protection sociale de l'État vers les secteurs informel (la famille, le quartier) et indépendant (les entreprises à but non lucratif et à but lucratif) (Hudson, 1998b : 2-3). Ces changements s'inscrivent dans la perspective générale qui consiste à attribuer, par principe, des qualités au secteur marchand dans le domaine de la prestation de services sociaux, comme la flexibilité et l'innovation. Parallèlement, la dépendance du secteur bénévole (ou associatif) à l'égard de la générosité de riches bienfaiteurs s'accroît, ce qui accorde encore plus de poids à leur pouvoir discrétionnaire (Hudson, 1998a : 453). En clair, ces processus impliquent une redéfinition de la citoyenneté selon une logique de « consommateurisme » (Johnson, 1992 : 90).

L'utilisation du secteur communautaire répond aussi à une logique de mise en place de politiques actives du marché du travail. Dans le contexte d'un État-providence de forte tradition libérale, les politiques actives sont considérées profitables, mais leur mise en œuvre est contrainte par des considérations de restrictions budgétaires (Boismenu et Noël). Dans le cas particulier du Québec, on a une longue liste d'attente pour les programmes d'activation des sans-emploi, à telle enseigne qu'en 1995-1996 il y avait plus de personnes disponibles pour des mesures d'employabilité (50 000) que de participants à ces mesures (49 000). D'un côté, si le tiers secteur peut susciter des espérances dans les vertus des mesures actives, encore faut-il qu'elles permettent l'insertion par l'emploi. D'un autre côté, les emplois qui y sont finalement créés peuvent aider à stabiliser le secteur communautaire au moment où les subventions diminuent (Bouchard, Labrie et Noël, 1996 : 58-59, 67-70 ; CSF, 1996 : 10-12 ; Shragge et Deniger, 1997 : 81-82).

On retrouve ce même genre de tension entre objectifs en Grande-Bretagne. Dans l'évaluation du rôle du secteur associatif dans la sous-traitance des services, la capacité du secteur communautaire de procurer ces services (incluant certains services antérieurement dispensés par l'État) prend préséance sur l'utilisation du secteur communautaire pour assurer une aide plus précise aux sans-emploi (Spear, 1998 : 218-219). Les études soulignent le caractère contradictoire du passage du financement en bloc du secteur associatif à l'établissement de contrats avec ce secteur pour la prestation de « services publics ». D'une part, la culture du contrat a apporté des avantages aux organismes à but non lucratif en augmentant les liquidités, en clarifiant les relations avec l'État et en aidant la professionnalisation des organismes (Hudson, 1998b : 4-5). D'autre part, ce déplacement a conduit à des décisions de financement arbitraires, à une survalorisation des indicateurs quantitatifs de performance, à des difficultés de planification et d'embauche au-delà de l'horizon de la durée des contrats, à une limitation des activités à but non lucratif aux domaines sujets aux contrats, et à un développement limité des infrastructures de soutien (Hudson, 1998 b : 5-7; Craig et Manthrope, 1999 : 60).

De plus, le déplacement dans la prestation de services semble avoir été plus réussi en termes de désengagement de l'État qu'en termes d'intériorisation des valeurs typiquement commerciales (ou marchandes) dans le secteur associatif de quartier. La démarche projet par projet, qui est induite par les contrats, gêne la capacité d'innovation du secteur et l'amène vers d'autres directions. Les organismes à but non lucratif ont tendance à aligner leurs priorités sur celles de l'État (Hudson, 1998 b : 7). Ils ne sont pas « constitués actuellement pour agir comme véhicule approprié pour assurer les droits sociaux qui sont garantis en vertu de la citoyenneté » et n'ont pas tendance à éviter la concurrence directe pour les contrats, préférant collaborer pour diviser le champ entre elles (Hudson, 1998a : 455, 458).

En plus de l'accent mis sur la pratique des contrats, le milieu communautaire a aussi été abordé comme un lieu pour traiter les sans-emploi plus directement. Le programme le plus significatif en cette matière a été le Community Program des années 1980. Il a atteint des sommets en 1986-1987 avec 300,000 participants. Ce

programme assure temporairement un travail à temps partiel pour des projets communautaires. Ce programme a été critiqué pour les emplois à faible salaire et à temps partiel qu'il procure, ainsi que pour son efficacité douteuse (Spear, 1998 : 209-210). Le secteur coopératif a aussi été mis à contribution par l'appui aux coopératives de services sociaux et communautaires. Toutefois, malgré la croissance rapide, le nombre d'employés n'est que de 10,800 en 1992 et, la même année, il n'y avait que 97 coopératives de services communautaires (Spear, 1998 : 212-215). Ce modèle d'initiatives à petite échelle et intervenant à la marge va vraisemblablement continuer avec l'actuel gouvernement travailliste, car la cible principale des réformes à la sécurité sociale reste à l'intérieur de la logique du workfare des conservateurs (Spear, 1998 : 210).

Alors que les organisations bénévoles sont reconnues comme une partie essentielle des arrangements de la protection sociale (Department of Social Security, 1998 : chap. 1, par. 34), l'étendue du rôle qu'on leur conférerait n'est pas très claire. Par exemple, les diverses initiatives (comme le New Deal for Young People, le Single Work-Focused Gateway ou l'Employment Zones) misent sur les stages d'entreprises privées, sur l'instruction de base et la qualification, et sur le travail dans le secteur associatif ou en environnement (Department of Social Security, 1998 : chap. 3, par. 9-10 ; Treasury, 1998 : 3.13 ; DSS, 1999 : part 1). Dans tous les cas, le secteur communautaire est considéré comme un espace d'insertion, mais son rôle propre, relativement aux stages et à la formation dans le secteur privé, est une question ouverte.

Le cas britannique illustre que l'inclusion marchande laisse un rôle important au secteur communautaire. Ce rôle est plus fortement relié à la prestation de services (à coût moindre) visant une clientèle composée largement de sans-emploi et de bénéficiaires d'aide sociale, qu'à des mesures d'insertion en tant que telle. Cela semble découler de la prémissse qu'il faille compter sur le marché dans le domaine de l'emploi et que la pauvreté doit être traitée séparément.

Ce modèle à deux voies est repris au Québec. D'une part, l'État a cherché à utiliser le secteur communautaire comme lieu pour mettre en vigueur ses programmes d'employabilité, alors que, d'un autre

côté, il cherche à utiliser le secteur communautaire pour assurer des programmes publics, comme dans le cas des services médicaux. Ces deux objectifs sont contradictoires, dans la mesure où la prestation de services peut requérir plus de stabilité et de qualité professionnelle de la part des organisations et de leur personnel, et, en ce sens, favoriser la présence d'employés permanents plutôt que tributaires de stages dans une politique de workfare. Néanmoins, ces deux démarches concourent pour diminuer les niveaux de salaires et les conditions de travail, particulièrement pour les femmes (Association féminine, 1998 ; Boivin et Fortier, 1998 ; Lamoureux, 1998), bien qu'un contre-projet se mette en place afin de contrer ces possibilités (CSF, 1996 ; Favreau et Lévesque, 1996). L'importance de l'employabilité est quelque peu secondaire, comparativement à l'objectif d'utiliser l'économie sociale pour assurer des services et pour se charger de fonctions antérieurement remplies par l'État. Actuellement, il y a une nette opposition de perceptions entre les dirigeants gouvernementaux dans les domaines de la santé, des services sociaux et du développement régional qui cherchent un certain niveau de professionnalisme et de stabilité dans le secteur, et les dirigeants du ministère de la Sécurité du revenu qui cherchent à insérer les bénéficiaires d'aide sociale dans les emplois du secteur communautaire (Association féminine, 1998 : 70-71).

Néanmoins, le Québec continue à chercher à mobiliser les organisations communautaires pour aider à mettre en œuvre ses programmes d'employabilité, depuis la réforme de l'aide sociale de 1988-1989. À ce jour, ces programmes se sont avérés d'une faible efficacité pour les bénéficiaires (Shragge et Deniger, 1997 : 68-75 ; Reynolds, 1995 : 129). Ils ont contribué à la flexibilisation du marché du travail, dans le sens d'une augmentation de la discipline du marché. Shragge et Deniger (1997 : 74-75), par exemple, soutiennent que les changements ont créé un nouveau marché du travail, auquel participe le secteur communautaire, qui pratique des standards d'emploi et une politique salariale dévalorisés. Certains postes ont été intégrés dans un « carrousel d'employabilité » procurant des emplois de court terme sans salaires réguliers, suivis d'un retour à l'aide sociale ou à l'assurance chômage.

Plus encore, alors que les bénéficiaires de l'aide sociale sont intégrés dans les corporations intermédiaires de travail pour assurer

des services présumés peu rentables, le secteur communautaire est susceptible de favoriser une dégradation prochaine des conditions du marché du travail dans les services publics (voir Shragge et Deniger, 1997 : 78 ; Girard, 1997 : 91-92). Ces programmes participent aussi à la dévalorisation des normes d'emploi sur le marché du travail au bas de l'échelle, et, de la sorte, accentuent sa flexibilité. Malgré tout, les succès réels d'insertion à l'emploi des bénéficiaires restent limités, en cette période dominée par la rareté de l'emploi. À proprement parler, la relation individu-marché est une relation où l'individu est maintenu très près de la discipline du marché du travail, sans nécessairement avoir accès au statut, même dégradé, de salarié.

Étant donné la concentration des femmes dans l'emploi à la fois dans le secteur public et dans le secteur communautaire, les répercussions de ces changements sur la situation des femmes ne peuvent être minimisées. Le fait de compter de plus en plus sur le secteur communautaire plutôt que sur l'État pour agir auprès des sans-emploi n'est pas sans être accompagné du risque pour les femmes de voir substituer aux emplois dotés d'une bonne protection dans le secteur public des emplois du secteur communautaire sans sécurité. Pendant ce temps, la tendance des programmes d'employabilité à dévaloriser les normes d'emploi au sein du secteur communautaire menace aussi la dévalorisation des conditions de travail des femmes dans ce secteur (Lamoureux, 1998 ; Association féminine, 1998). Cette dernière tendance est cependant neutralisée par les tentatives de mieux institutionnaliser les organisations communautaires dans le domaine de la prestation de services.

## Le scénario de la trialité sociale

Le scénario de la trialité sociale présente un système de protection des sans-emploi qui est illustré assez bien par le cas français. La question des sans-emploi est traitée, socialement et politiquement, comme un nouveau problème (la nouvelle pauvreté) qui est conceptualisé par l'exclusion sociale. Cela le distingue du scénario de l'inclusion formelle, pour lequel le problème principal est le chômage, et du scénario de l'inclusion marchande, où c'est la pauvreté qu'il faut juguler. Ici, la réponse,

qui est formulée en termes d'insertion sociale, conduit à l'adoption de nouvelles politiques.

### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Le système de protection des sans-emploi ne fonctionne pas uniquement de manière duale, partagé entre l'assurance chômage et l'assistance, car les réformes mises en place soutiennent un tiers secteur d'économie sociale, plus ou moins dynamique ou novateur, pour résoudre le problème des sans-emploi. Ce secteur d'insertion existe à côté des systèmes d'assurance chômage et d'assistance sociale. Proclamé droit inconditionnel à l'insertion sociale par ses défenseurs, il peut également être présenté comme un droit à un revenu minimal accordé en contrepartie d'un effort d'insertion de la part du bénéficiaire. La mise en œuvre de cette prestation d'insertion se veut contractuelle entre le prestataire et l'État, mais elle peut aussi être considérée comme obligatoire, puisque le non-respect du contrat d'insertion peut entraîner la suspension de la prestation. Le dispositif met l'accent sur l'activation de l'aide financière et se situe dans une optique essentiellement curative.

Le secteur de l'insertion permet un maintien à proximité du marché du travail des sans-emploi, mais non une intégration véritable (Messu, 1994). Le passage d'une logique d'indemnisation à une logique d'insertion transforme l'individu d'un ayant-droit à « un être autonome capable d'intégrer les attentes de la société en échange de son insertion » (Donzelot, 1996). Cependant, si l'individu est autonome, il n'est pas responsable de sa situation (au sens du scénario de l'inclusion marchande) mais victime d'un environnement. L'État, dans cette perspective, cherche à adopter une stratégie d'ensemble contre la pauvreté-précarité, en incluant les nouveaux acteurs de la société civile pour les faire participer pleinement à sa restructuration. Il n'est pas, à la différence du scénario de l'inclusion formelle, co-responsable avec le sans-emploi de trouver une voie de sortie. Il se proclame plutôt gérant des solutions proposées par les organisations de la société civile. Au total, la construction progressive d'une « société d'insertion » remplace la logique antérieure d'indemnisation, sans permettre un partage réel de l'accès à l'emploi et au statut de travailleur (Elbaum, 1995).

Le système de protection sociale a été constitué sur la solidarité entre salariés, organisée par l'État. On voit cependant apparaître l'importance de la sphère familiale dans le soutien des plus démunis. Les nouveaux programmes tiennent pour acquis le soutien de la famille aux jeunes adultes sans-emploi (jusqu'à l'âge de 25 ans dans le cas du revenu minimum d'insertion [RMI]). De plus, la solidarité de proximité est fortement encouragée dans tous les nouveaux programmes (politiques de la ville ou politiques sociales). Dans ce contexte, l'État deviendrait un État animateur : de source de pouvoir, il deviendrait point d'appui du pouvoir, le principe de coordination politique d'une production de la société contre l'effritement qui la menace (Donzelot, 1996). Il y a donc tentative de revalorisation de la société civile et de la sphère domestique.

### LA TRIALITÉE SOCIALE ET L'ÉCONOMIE SOCIALE

Plus que les autres, le scénario de la trialité sociale donne un rôle clé à l'économie sociale. Plus encore, alors que les acteurs dans le scénario d'inclusion par le marché conçoivent facilement l'économie sociale comme lieu de prestation des services étatiques de protection sociale à un coût réduit, l'économie sociale, avec le scénario de la trialité sociale, est conçue davantage en termes de potentiel propre d'insertion sociale.

En dépit des legs de la tradition jacobine, le secteur associatif ou à but non lucratif a crû rapidement avec l'expansion de l'État-providence dans les années soixante et soixante-dix. Cette tendance a été renforcée par les lois de 1982 sur la décentralisation qui ont amené les gouvernements locaux à sous-traiter et à raffermir les partenariats avec le secteur associatif. Ce n'est pas sans relation avec l'augmentation de 40 % de l'emploi dans ce secteur de 1981 à 1991 (Archambault, 1997 : 12 ; Salamon et Anheier, 1996 : 55)<sup>7</sup>.

L'économie sociale en France bénéficie d'une politique explicite qui encourage la création d'organisations parapluie qui mettent en valeur la visibilité et le financement du secteur. Il y a aussi des avantages fiscaux pour les contributions des individus et des organismes charitables, et un soutien fiscal est accordé, plus généralement, aux organismes à but non lucratif (Archambault, 1997 : 191-192). De

plus, l'économie sociale a été nettement saluée par l'État pour sa contribution dans la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Le recours à l'économie sociale n'est qu'un élément dans un ensemble beaucoup plus large de politiques du marché du travail qui visent à réduire la population active, à accroître la flexibilité du marché du travail par la formation et la mobilité, à réduire les coûts du travail et à créer de nouvelles entreprises, de nouveaux emplois ou de nouvelles activités (Demoustier, 1998 : 45 ; CE, 1997 : 69)<sup>8</sup>. Dans le secteur de l'insertion par l'économie sociale, il y a eu plusieurs initiatives politiques importantes au cours des vingt dernières années. Pour l'essentiel, les travaux d'utilité collective, ou apparentés, s'inscrivent dans une stratégie voulant favoriser l'emploi pour des catégories défavorisées, comme les jeunes sous-qualifiés et les chômeurs de longue durée, à travers la réduction des taxes sur la masse salariale pour l'entreprise et la promotion de nouveaux emplois de services (subventions pour des emplois « familiaux » [CE, 1997 : 67 ; Demoustier, 1998 : 45 ; Fargeot, 1997 : 11]. Dans ce genre de conventions, l'organisation bénéficiaire est responsable de la supervision et de la formation des sans-emploi pour des emplois d'utilité collective qui ne devraient pas concurrencer le travail rémunéré (Archambault, 1997 : 204) et sont destinés aux sans-emploi de longue durée et aux jeunes (CE, 1997 : 70).

En parallèle à ces contrats subventionnés, le revenu minimum d'insertion vise les sans-emploi de longue durée âgés entre 25 et 55 ans. Les contrats individualisés favorisent l'insertion des individus par l'intermédiaire de la formation, conçue de façon très large, et l'auto-développement. En 1993, on avait 725 000 bénéficiaires (Cannan, 1997 : 79-80). Il s'agit d'un grand tournant pour les organismes à but non lucratif dans la mesure où cela reconnaît une coopération de long terme entre ces organismes et les organismes publics dans la politique d'emploi et de santé, et dans les services sociaux (Archambault, 1997 : 47 ; Demoustier, 1998 : 46).

Ces programmes d'insertion recoupent aussi la nouvelle politique urbaine des années quatre-vingt qui cherche à promouvoir l'intégration des classes défavorisées avec l'accès aux services publics de qualité et

aux espaces de vie. Cette politique a placé le quartier au centre du processus d'intégration sociale et a souligné le rôle des associations locales dans la contribution à la convivialité locale et à la cohésion sociale (Cannan, 1997 : 79, 81).

On peut s'interroger sur le réel succès de ces diverses mesures. La question est complexe, mais, pour aller vite, on peut retenir que « les structures d'insertion gèrent principalement une main-d'œuvre locale, qui "tourne" sur un marché secondaire du travail, et traverse des périodes successives de chômage récurrent » (Demoustier, 1998 : 65). Ces mesures ont aussi déstabilisé les organisations dans l'économie sociale. L'usage de contrats subventionnés a réduit d'autres sources de financement et d'actions bénévoles et conduit à augmenter le ratio des employés soutenus par les Contrats Emplois Solidarité au sein du personnel (Hofman, 1997 : 218). L'usage courant du travail subventionné a encouragé la progression des emplois atypiques, particulièrement pour les femmes et les jeunes. Ainsi, l'économie sociale contribue à la segmentation et à la hiérarchisation du marché du travail aussi bien qu'à la réduction des coûts du travail (Caillé et Laville, 1996 : 81 ; Hofman, 1997 : 219).

En dépit de ces diverses critiques, il y a un fort sentiment que les structures d'insertion sont exemplaires et économiquement efficaces. Pourtant les emplois d'insertion restent relativement marginaux en comparaison avec le nombre de bénéficiaires RMI et des chômeurs de longue durée. Les défauts des mesures d'insertion montrent les limites de l'économie sociale, particulièrement en ce qui concerne les faibles taux de placement sur le marché du travail régulier (Demoustier, 1998 : 58-66 ; Hofman, 1997 : 220-222).

En somme, le dilemme se pose dans les termes suivants : ou les pratiques actuelles d'économie sociale contribuent à la construction d'une réponse satisfaisante à la crise actuelle, ou elles alimentent les structures d'une société à deux vitesses (Hofman, 1997 : 224). Au bout du compte, les problématiques de l'exclusion et de l'insertion, qui ont proposé une réponse au chômage qui est moins basée sur la discipline du marché, sont susceptibles de conduire à concevoir le chômage comme un mal avec lequel on doit vivre (Castel, 1996 : 90-91 ;

Cannan, 1997 : 84). Il y a danger de voir s'accréditer l'idée qu'il est acceptable qu'une partie de la population apte au travail soit mise en touche en échange d'un revenu du citoyen misérable. On peut donc craindre que « de plus en plus instrumentalisé par les pouvoirs publics et les pouvoirs locaux comme une sphère fonctionnelle de régulation de l'exclusion, il [le secteur de l'économie sociale] ne peut à lui seul affronter la crise d'intégration sociale par le travail et risque de se muer insensiblement en une sphère assistante où, en contrepartie d'activités de travail ou d'actions sociales, on percevra une allocation de travail ou de subsistance » (Erne, 1994 : 159).

Le scénario de la trialité sociale se situe entre le scénario de l'inclusion formelle, duquel il partage une partie des aspirations, et le scénario de l'inclusion par le marché vers lequel il semble attiré.

### Le scénario de l'inclusion informelle

À la différence du scénario de la trialité sociale, la problématique de l'exclusion n'est pas présente dans celui de l'inclusion informelle. Ce scénario présente une particularité forte qui recouvre essentiellement les situations des pays d'Europe du Sud, notamment l'Italie.

#### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Les sans-emploi, pauvres, font partie d'un ensemble social vaste, peu stigmatisé. La problématique traditionnelle de la pauvreté prime encore sur celle du chômage (Gough, Bradshaw, Ditch, Eardley et Whiteford, 1997). Le traitement politique des sans-emploi est organisé autour d'un système d'assistance sociale très limité et variant localement – autant pour le montant des prestations que pour les conditions d'accès –, et d'une très faible indemnisation des chômeurs par l'assurance chômage<sup>9</sup>. Ainsi, en Italie, plus de 70 % de la population sans-emploi ne perçoit ni allocation de chômage ni assistance. Le système de protection sociale varie en fonction du secteur d'activité et de la taille de l'entreprise; il n'est pas basé sur des critères d'universalité ou d'égalité. Au contraire, il est fortement lié au travail et à l'emploi<sup>10</sup>. Le fait d'être sans emploi prive l'individu de l'accès à d'autres droits sociaux attachés à l'emploi (logement social, retraite, allocations familiales).

La forte segmentation du marché du travail s'accompagne d'une dualisation de la protection sociale : les travailleurs stables, bien rémunérés, sont couverts socialement, alors que les travailleurs précaires, les jeunes, les femmes, n'ont pas de couvertures sociales adéquates ni même accès à certains programmes du fait de leur manque d'emploi (Loretta et Bruni, 1993). Certaines catégories de la population active n'ont accès à aucune forme de protection. C'est le cas des primo-demandeurs d'emploi et des travailleurs indépendants.

L'instrument principal de lutte contre le chômage passe par le retrait du marché du travail d'une partie importante de la population active (programmes de préretraites, allongement de la scolarisation des jeunes) et par la mise en place de programmes de formation pour les « populations à risque », comme les jeunes peu qualifiés. Cependant, les dépenses publiques concernant les mesures actives où les services publics de placement restent très faibles. Ce n'est donc pas l'État qui peut être considéré comme le maître d'œuvre principal de la politique active d'emploi.

En revanche, l'intégration au marché du travail passe essentiellement par le travail au noir. À la différence de tous les autres scénarios présentés, la sphère informelle occupe une place significative dans l'appréhension de l'univers des sans-emploi. Non seulement l'intégration économique est majoritairement assurée par le travail au noir, mais l'intégration sociale est essentiellement basée sur des réseaux familiaux solides. Ainsi, le travail au noir concerne de 5 à 7 millions de travailleurs italiens, soit 25 % à 30 % de la population active (Warren, 1994). À la faiblesse de l'action publique correspond une forte mobilisation de la sphère domestique. Serge Paugam (1996) parle, à ce sujet, de pauvreté intégrée au système sociofamilial.

Au cœur de ce mécanisme très particulier d'adaptation se situe un acteur central : la famille. Elle est organisée autour de deux piliers : le chef de famille (traditionnellement le père) qui doit pourvoir aux besoins matériels de la communauté et la mère qui pourvoit aux soins de ses membres. La place assignée à chacun des membres joue un rôle dans l'organisation sociale globale et entretient un lien étroit avec la structure particulière du chômage en Italie<sup>1</sup>. Les hommes adultes ont

la possibilité de travailler en priorité et sont en mesure d'assumer le devoir de ressources que leur confère la société ; pendant ce temps, les jeunes peuvent compter sur la solidarité familiale (Brodolini, 1996). La femme est l'agent principal de l'intégration au niveau social. Les femmes-mères, en Europe du Sud, fonctionnent comme agentes de l'État-providence au sein de la famille, agentes du secteur de production, tout en compensant pour les déficiences de l'État-providence. Elles ont des responsabilités à temps plein dans ces deux univers : l'univers du travail et celui de la famille (Mignone, 1995).

Dans cette perspective, l'État a pour mission principale de protéger la famille, « société naturelle » et droit naturel (dont la défense peut prévaloir sur l'égalité des sexes) (Commission des communautés européennes, 1992). En retour, c'est la solidarité familiale qui permet l'intégration sociale.

Par comparaison, le scénario de l'inclusion informelle présente de fortes lacunes au niveau de l'action de l'État et de l'égalité de traitement des populations. Parce que la plus grande part du soutien aux plus démunis passe par la sphère domestique, la capacité d'aide varie fortement d'une famille à l'autre, notamment si l'unité familiale perd tout lien avec le marché régulier du travail. À cette inégalité de situation (entre familles) se superpose une inégalité géographique (en fonction des régions) (Mingione et Morlicchio, 1993).

Le système de protection sociale italien, souvent qualifié de clientéliste et particulariste, participe avec les autres pays d'Europe du Sud à un modèle d'État-providence mixte, marqué à la fois par une forte dualisation du système de protection, une très grande fragilité du pouvoir de l'État et une société civile qui s'exprime surtout à travers les réseaux informels de soutien (Saraceno et Negri, 1994 ; Ferrera, 1996 ; Sykes, 1996).

### L'ÉCONOMIE SOCIALE ET L'INCLUSION INFORMELLE

L'économie sociale a longtemps joué un rôle clé dans les arrangements de protection sociale en Italie. La faiblesse de l'État limite cependant sa capacité de structurer consciemment ses relations avec le secteur. L'importance des familles, des réseaux et des communautés reste, mais

ces modes d'intégration ne sont pas facilement mobilisables en fonction d'innovations dans le traitement politique des sans-emploi et de la pauvreté.

Lorsque l'on parle de l'héritage historique de l'Italie, on ne peut passer sous silence la place de l'Église catholique qui a longtemps été un concurrent à l'État-providence et qui a administré pendant plusieurs décennies des institutions nominalement sous le contrôle de l'État (Salamon et Anheier, 1996 : 56; Sykes, 1996 : 312). En fait, les institutions économiques et sociales les plus stables sont souvent dirigées par l'Église (Barbetta, 1997a : 130)<sup>12</sup>. La laïcisation a progressé rapidement, en particulier grâce aux nouveaux mouvements sociaux des années soixante-dix qui ont laissé en place des milliers de groupes locaux centrés sur des enjeux uniques. Moins portés à agir sur le terrain politique, ils s'occupent à produire des services et à mener des activités de représentation au nom de groupes de clients spécifiques (Kramer et al., 1993 : 48). Néanmoins, aussi récemment qu'en 1985, les prêtres et les religieuses étaient profondément engagés dans 61 % des organisations italiennes de bien-être social (Kramer et al., 1993 : 66).

L'économie sociale reste aussi étroitement liée aux réseaux de patronage informel associés aux partis politiques et aux organisations syndicales. Cette dynamique découle en partie de l'inefficacité gouvernementale qui permet aux partis d'absorber les organisations de service social (Ranci, 1997 : 227, 237, 266). La gestion interne de plusieurs organismes à but non lucratif est contrôlée de l'extérieur par les partis politiques ; ce qui signifie que les organisations sociales à but non lucratif ont subi des pressions pour distribuer leurs services dans une perspective clientéliste plutôt que sur la base de critères universels (Sykes, 1996 : 312).

En dépit de cette histoire du contrôle non étatique sur le secteur associatif, les dernières décennies ont montré une augmentation des initiatives de l'État concernant ce secteur. Plusieurs facteurs semblent motiver l'activité étatique à l'égard de l'économie sociale. Le secteur à but non lucratif fournit un moyen pour satisfaire les critères de Maastricht (réduction du déficit et de la dette) et pour améliorer

la quantité et la qualité des services publics (Barbetta, 1997 b : 2). Le fait de sous-traiter les services aux organismes à but non lucratif fournit un moyen pour étendre et améliorer les services dans une période caractérisée par un manque de ressources. Cela fournit aussi un moyen de restreindre les embauches et les mises à pied (Kramer et al., 1993 : 55, 66; Ranci, 1997 : 228). Ce déplacement répond aussi à d'autres facteurs. Par exemple, avec le tournant des années quatre-vingt, la multiplication des organisations offrant des services à des clientèles spécifiques (Kramer et al., 1993 : 51; Barbetta, 1997 a:130) a contribué à l'établissement des groupes avec lesquels il est possible de travailler. Tout autant, la sous-traitance au secteur associatif (bénévole) répond à la capacité diminuée des familles à agir comme la plus importante défense face aux changements sociaux, démographiques et culturels (Ascoli, 1992 : 141 ; Sykes, 1996 : 315). La croissance de la participation des femmes à la force de travail est, sans nul doute, un facteur important, car cela met en cause le rôle de la mère comme pourvoyeuse du bien-être au sein de la famille et cela provoque un déplacement de ce rôle en direction de la communauté au sens plus large.

La combinaison de ces facteurs a provoqué quelques mesures hésitantes devant clarifier le statut juridique du secteur à but non lucratif et non étatique. La plus importante mesure a été l'adoption de la loi 381 en 1991. Avec cette loi, le financement des services d'assistance sociale et des activités des acteurs non publics est pour la première fois explicitement soutenu et facilité. Ce changement fournit aussi des avantages financiers et autres pour les coopératives sociales, en leur permettant une collaboration avec les administrations locales pour organiser les services sociaux, de santé et éducatifs dans le but de faciliter l'insertion des gens sur le marché du travail (Sykes, 1996 : 318). Cette loi rendait possibles la participation des bénévoles et la prestation de services à des non-membres. Les changements légaux ont été suivis par des conventions de travail donnant une flexibilité salariale et de temps de travail aux coopératives sociales, aussi bien qu'une action publique réduisant les charges sociales et accordaient un accès préférentiel aux marchés publics (Borzaga, 1998 : 107).

En dépit de ces changements dans les relations entre l'État et le secteur à but non lucratif, les anciennes relations de clientélisme et de patronage ont été partiellement reconduites. Le caractère informel avec lequel le processus est engagé tend à brouiller les responsabilités et empêche les organismes à but non lucratif de définir leur rôle clairement et de s'affranchir de leur statut de simples appendices de l'État. La sous-traitance n'échappe d'ailleurs pas au patronage et politise les organismes à but non lucratif (Fazzi, 1996 : 81, 93). En même temps, les pratiques informelles ou officieuses ne font rien pour accroître le contrôle de l'État. Les pratiques informelles dans la négociation, en renforçant les modèles d'intervention locaux et fragmentés, gênent les velléités de coordination de l'État (Fazzi, 1996 : 81). La faiblesse de la planification et du contrôle publics qui en résulte signifie que le vigoureux soutien financier de l'État ne se traduit pas par un contrôle étatique, mais plutôt accentue la fragmentation et la décentralisation (Ranci, 1997 : 228, 265 ; Kramer et al., 1993 : 54). Le double déficit d'étatisme, compris en termes de faible degré de pénétration de l'État dans les institutions de protection sociale et de faible degré de puissance de l'État (Ferrera, 1996 : 25 ; de Luca et Bruni, 1993 : 163), semble devoir se reproduire, en partie, même dans les nouvelles initiatives de l'État.

Quelques tentatives d'innovation ont eu recours à l'économie sociale, mais cela reste marginal. Les principales politiques pour lutter contre l'accroissement du chômage, particulièrement parmi les femmes et les jeunes, sont restées en marge de ce secteur (de Luca et Bruni, 1993 : 176-177 ; Borzaga, 1996 : 212). Le but, pour l'essentiel, a été de maintenir les individus près du marché. Néanmoins, même avec ces politiques, le milieu familial et social de la personne concernée garde une influence décisive sur les possibilités de trouver un emploi (Borzaga, 1996 : 213).

L'action en faveur d'un encadrement du secteur à but non lucratif devient précise avec la loi 160 et la loi 67 de 1988. La première a ciblé, au sein des sans-emploi, les femmes, les jeunes, les résidents du Sud et les chômeurs de longue durée, par le financement de projets à forte intensité de main-d'œuvre dans les entreprises publiques et privées en matière de protection de l'environnement, de préservation

de l'héritage culturel, de conservation de l'énergie et d'administration publique. La deuxième loi a offert pendant ce temps des emplois d'utilité collective de 80 heures par mois aux jeunes sans-emploi dans le sud et au centre de l'Italie (de Luca et Bruni, 1993 : 179).

L'exemple le plus lumineux des activités d'insertion au sein de l'économie sociale est sans doute celui des coopératives sociales. En général, les coopératives s'administrent elles-mêmes comme des entreprises. Elles tendent à faire de l'entretien environnemental pour les autorités publiques, sous-traitent le travail de métier et d'assemblage pour les entreprises industrielles, aussi bien que pour les services personnels (Borzaga, 1996 : 220). Les subventions publiques directes jouent un petit rôle dans le financement des coopératives. L'aide publique vient plutôt sous forme d'exemptions de contribution à la sécurité sociale, qui atteignent environ 30 % du salaire brut, et d'un traitement privilégié dans les soumissions faites aux administrations locales (Borzaga, 1996 : 217).

La façon par laquelle l'insertion est envisagée varie selon les coopératives. Certaines cherchent à intégrer les personnes en formation au sein de l'entreprise sur une base permanente, tandis que d'autres cherchent à placer les mêmes personnes sur le marché libre en complément de leur stage. La deuxième voie semble être plus en prise avec la politique italienne. Ces programmes sont payants pour les coopératives selon une analyse de coût-bénéfice (Borzaga, 1998 : 108, 122) et conduisent à des résultats positifs (en ce sens que le stagiaire est intégré à la coopérative ; il trouve du travail ailleurs ou il reste dans le programme) dans plus de la moitié de tous les cas (Borzaga, 1996 : 221-225).

Il est toutefois important de noter les limites de ces pratiques. Tout en doublant de taille entre 1993 et 1996, les coopératives d'insertion sont au nombre de 754 et elles emploient au total 11 165 travailleurs (incluant les travailleurs défavorisés). Plus encore, ces coopératives ont été incapables de combler le fossé entre le Nord et le Sud. Le Nord-Est compte 44,4 % des coopératives et le Nord-Ouest un autre 29,2 %, alors que « c'est dans ces zones où prévalent un grand dynamisme entrepreneurial, de faibles taux de chômage et une forte cohésion

sociale que la coopération sociale a trouvé un terreau le plus favorable à son développement » (Borzaga, 1998 : 112). De plus, la définition de la personne défavorisée n'inclut pas le sans-emploi à long terme, bien que les stages et la formation offerts par les coopératives restent assez élémentaires (Borzaga, 1998 : 123-125).

En somme, le cas italien permet de penser que la place de l'économie sociale dans un système d'inclusion informelle sera elle-même informelle. Alors que l'État a cherché à mieux institutionnaliser le secteur, les pratiques clientélistes restent. En dépit de quelques interventions dans les coopératives sociales, le chômage et la pauvreté continueront à être résolus par les réseaux familiaux et partisans, relativement à l'écart du contrôle de l'État, bien qu'ils puissent s'appuyer sur des ressources étatiques.

## CONCLUSION

On constate que les activités qui alimentent l'économie sociale ont connu une expansion généralisée et qu'elles ont suscité une attention et une intervention de la part des pouvoirs publics. Cette expansion de l'économie sociale et l'extension de son champ de pratiques jouent un rôle significatif dans le traitement politique des sans-emploi, encore que, pour une bonne part, elles contribuent d'une façon ou d'une autre au délestage par l'État de ses responsabilités en matière de protection sociale. Les composantes de l'économie sociale ont connu des histoires particulières et prennent une importance relative très diverse selon les sociétés, mais elles sont généralement semblables dans leur diversité. Aussi, la critique que l'on en fait, en termes de concurrence (avérée ou virtuelle) aux effets négatifs sur les conditions d'emploi dans les secteurs traditionnels de l'économie, est émise fréquemment. Cette réalité incite à traiter de la transformation et de la place renouvelée de l'économie sociale comme d'un phénomène actuel généralisé de grande importance.

Au-delà de ce constat et de la prise en compte des enjeux liés au phénomène, tant pour ce qui est des modes d'interventions publiques que pour les perspectives ouvertes en termes de solution de rechange sur le plan social, il reste primordial de raffiner l'analyse pour témoigner de la diversité et pour donner de l'épaisseur à l'étude

du phénomène. Les formes organisationnelles ainsi que les acteurs, qui animent l'économie sociale dans les différents pays, s'inscrivent nécessairement dans un espace social conquis ou disponible, mais certainement caractérisé de multiples façons. Notamment les formes institutionnelles de régulation sociale, dont l'État reste l'un des pivots, de même que la configuration des forces et des organisations dans les sphères sociale et politique, façonnent cet espace social et posent les paramètres présidant à l'implantation et à la consolidation d'une économie sociale. Les acteurs, leurs pratiques, la mission véhiculée par l'économie sociale et celle que les pouvoirs publics ou ses promoteurs lui attribuent sont fortement chargés d'une histoire sociale, de pratiques institutionnalisées et de représentations sociales et politiques. C'est en ce sens que nous considérons que la place relative, les composantes et le rôle de l'économie sociale dans la régulation des sans-emploi différent, en particulier, en fonction des modes d'intervention publique contrastés que l'on peut retracer en comparant les pays occidentaux.

La relation entre, d'une part, les scénarios d'inclusion des sans-emploi, qui sont pratiqués dans les divers pays, et, d'autre part, la caractérisation des économies sociales, s'établit de façon assez nette. L'économie sociale inscrite dans un contexte de scénario de l'inclusion formelle joue un rôle relativement périphérique, notamment dans le changement politique. Traditionnellement, ses composantes se sont insérées dans des activités économiques marchandes et commerciales ; le secteur associatif, loin de se substituer à l'État dans la prestation de services en matière sociale, a plutôt incité l'État à s'acquitter de ses responsabilités, et cela en suscitant une mobilisation démocratique et politique. L'espace que peut occuper le tiers secteur est relativement restreint dans la mesure où les activités qui s'y exercent sont largement prises en charge par l'État et les institutions commerciales et où, dans la façon de concevoir le rapport entre la société et l'État, il est difficile de penser en termes de « tiers secteur ». Malgré cet espace restreint, on a connu un mouvement en faveur de la sous-traitance à l'échelon local pour faire face aux contraintes budgétaires, mais c'est surtout, au total, en matière « d'activation » des sans-emploi ayant de grandes difficultés d'insertion que l'économie sociale est mise à contribution. La concurrence déloyale de l'économie sociale à l'égard

de l'économie formelle est une thématique qui a nettement moins d'acuité ici qu'ailleurs, contrairement à ce que l'on connaît dans le scénario de l'inclusion marchande.

Dans ce scénario, l'État a une propension à s'en remettre au secteur informel, que constituent la famille et le quartier, et au secteur indépendant, composé d'entreprises à but non lucratif et à but lucratif, pour occuper une place grandissante dans les arrangements de la protection sociale. L'économie sociale est appelée de ce fait à jouer un rôle de premier plan dans la prestation de services ainsi que dans les actions pour l'insertion des sans-emploi. Le secteur communautaire est appelé à jouer un rôle important dans la prestation de services qui s'adressent d'abord aux sans-emploi et aux bénéficiaires d'aide sociale. Certes, il contribue aux mesures d'insertion, mais sa contribution particulière est moins nette. D'ailleurs, une tension se manifeste très clairement entre les objectifs de prestation de services et ceux de soutien aux sans-emploi, avec une préséance assez nette donnée au premier. La prestation de services sur une base régulière, comme pratique de délestage de l'État, requiert une stabilité et une qualité professionnelle du personnel, mais l'objectif d'abaissement des coûts, en comparaison avec le secteur public, joue en sens contraire ; ce qui est renforcé par la place du secteur communautaire dans les mesures d'insertion conditionnelles (employabilité, contrepartie, *workfare*). Les critiques portant sur l'efficacité de ces mesures sont nombreuses et elles s'ajoutent à celles portant sur les répercussions du marché du travail communautaire qui se traduit par une dégradation des conditions du marché du travail, en particulier dans les services publics, mais aussi de façon générale.

L'économie sociale dans le contexte du scénario de la trialité sociale est partagée entre les aspirations propres au scénario de l'inclusion formelle et les propriétés caractéristiques du scénario de l'inclusion par le marché. Il est clair que c'est avec le scénario de la trialité sociale que l'économie sociale est le plus valorisée ; elle est considérée comme une ressource capitale pour l'insertion sociale et professionnelle. Le recours à l'économie sociale participe à un ensemble plus large de politiques du marché du travail axées sur la flexibilité, la formation, la mobilité, le développement de nouvelles activités, mais aussi la réduction du

coût du travail et la réduction de la main-d'œuvre active. Les résultats ne sont pas pour autant à la hauteur des objectifs fixés ; ce qui n'est pas sans affecter la place et le rôle que l'économie sociale est appelée à remplir. D'un côté, le succès des mesures, en termes d'insertion, n'est pas probant ; traitant d'abord des personnes prédestinées au marché secondaire du travail, ces mesures ne permettent pas une insertion stable, si ce n'est qu'en développant, au sein de l'économie sociale, des emplois atypiques qui contribuent à la segmentation et à la hiérarchisation du marché du travail. D'un autre côté, s'il ne s'agit pas d'une réponse satisfaisante pour la crise actuelle de l'emploi, l'économie sociale a tout lieu de devenir une sphère assistancielle où les citoyens percevront un revenu minimal de subsistance.

L'économie sociale a historiquement joué un rôle clé et cela en raison de la faiblesse de l'État et, parallèlement, de la position dominante de l'Église dans les institutions sociales et charitables, ainsi que de l'importance des familles, des réseaux et des communautés. En dépit d'une volonté de l'État de s'engager en ce domaine, ces modes d'intégration s'avèrent difficilement mobilisables. Concurremment au réseau des institutions reliées à l'Église, de très nombreux groupes ont vu le jour dans le but de fournir des services spécialisés et de faire de la représentation au nom de « clients » particuliers. L'économie sociale reste fortement empreinte des pratiques associées aux réseaux de patronage informel, ce qui la confine à une perspective clientéliste et hypothèque la capacité de définir son rôle et de s'affranchir de son statut de simple appendice politique de l'État. D'ailleurs, l'État, qui a pris des initiatives pour réunir les conditions propices au développement du secteur, est partiellement tenu en échec par les pratiques informelles ou officieuses clientélistes qui ne font rien pour accroître son contrôle réel. La tendance est à la fragmentation et à la décentralisation. Les réseaux partisans et familiaux, en marge de l'État, constituent toujours des maillons forts dans le traitement du chômage et de la pauvreté. Cela fait en sorte que tout se passe comme si l'économie sociale, dans le scénario de l'inclusion informelle, se devait, elle aussi, d'être informelle.

---

## Bibliographie

- ABRAHAMSON, P. (1994), « La pauvreté en Scandinavie », dans Merrien, F.-X. (dir.), *Face à la pauvreté, l'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- ALCOCK, Peter et Lars CHRISTENSEN (1995), « In and Against the State: Community-based Organisation in Britain and Denmark in the 1990s », *Community Development Journal*, vol. 30, p. 110-120.
- AMIN, Ash et Damian THOMAS (1996), « The Negotiated Economy: State and Civic Institutions in Demark », *Economy and Society*, vol. 25, p. 255-280.
- ARCHAMBAULT, Edith (1997), *The Nonprofit Sector in France*, Manchester, Manchester University Press.
- ASCOLI, Ugo (1992), « Towards a Partnership between Statutory Sector and Voluntary action? Italian Welfare Pluralism in the '90s », dans Kuhnle, Stein et Per Selle (dir.), *Government and Voluntary Organizations*, Aldershot, Avebury, p. 136-156.
- ASSOCIATION FÉMININE D'ÉDUCATION ET D'ACTION SOCIALE (1998), *Who Will be Responsible for Providing Care? the Impact of the Shift to Ambulatory Care and of Social Economy Policies on Quebec Women*. Ottawa, Status of Women Canada.
- BARBETTA, Gian Paolo (dir.) (1997a), « The Economic Dimensions of the Nonprofit Sector », *The Nonprofit Sector in Italy*, Manchester, Manchester University Press, p. 104-170.
- BARBETTA, Gian Paolo (dir.) (1997 b), « Introduction », *The Nonprofit Sector in Italy*, Manchester, Manchester University Press, p. 1-19.
- AYALA, L. (1994), « Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects », *Journal of European Social Policy*, vol. 4, n° 3, p. 159-179.
- BOISMENU, Gérard et Nicole F. BERNIER (1997), « Les droits sociaux des laissés-pour-compte et la pratique de la contrepartie dans l'aide sociale », *9 th International Conference on Socio-Economics*, SASE, Montréal, École des hautes études commerciales, 5-7 juillet, 40 p.
- BOISMENU Gérard et Jane JENSON (1996), « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et sociétés*, n° 30, p. 29-52.
- BOISMENU Gérard et Pascale DUFOUR (1998), « Social Protection for Unemployed People: A Comparative Approach », *International Seminar on Comparative Public Policy*, United Kingdom, University of Bath, 17 avril.
- BOISMENU Gérard et Pascale DUFOUR (1997), « Régulation technicienne des sans-emploi comme vecteur de diffusion d'une normativité et d'une éthique sociale », dans Giroux, G. (dir.), *La pratique sociale de l'éthique*, Montréal, Bellarmin, p. 103-141.

BOIVIN, Louise et Mark FORTIER (1998), « Introduction », dans Boivin, L. et M. Fortier (dir.), *L'économie sociale : l'avenir d'une illusion*, Montréal, Fides, p. 7-22.

BOLI, John (1991), « Sweden: Is There a Viable Third Sector? Between States and Markets », dans Wuthnow, Robert (dir.), *The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, p. 94-124.

BORZAGA, Carlo (1998), « Italie : L'impressionnant développement des coopératives sociales », dans Defourny, Jacques, Louis Favreau et Jean-Louis Laville (dir.), *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 89-126.

BORZAGA, Carlo (1996), « Social Cooperatives and Work Integration in Italy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 67, p. 209-234.

BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL (1996), *Chacun sa part : rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Montréal.

BRODOLINI, F.G. (1996), *Labour Market Studies*. Italy, Employment and Social Affairs, European Commission, Series n° 1, Luxembourg, décembre, 184 p.

CAILLÉ, Alain et Jean-Louis LAVILLE (1996), « Pour ne pas entrer à reculons dans le XXIe siècle », *Le Débat*, vol. 89, p. 80-89.

CANNAN, Crescy (1997), « The Struggle Against Social Exclusion: Urban Social Development in France », *IDS Bulletin*, vol. 28, n° 2, p. 77-85.

CASTEL, Robert (1996), « Pour entrer dans le XXIe siècle sans brader le XXe », *Le Débat* vol. 89, p. 90-97.

CHRISTIANSEN, H. (1996), « Danemark. Les coûts de l'État providence », *L'Observateur de l'OCDE* 199, avril-mai.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1992), *Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale, Second Rapport annuel*, Bruxelles, Direction générale V.

COMMISSION EUROPÉENNE (1997), *Étude sur le marché du travail : France*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (1996), *L'économie sociale et les femmes : garder l' il ouvert*, Québec.

COX, Robert Henry (1998), « From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark », *Governance* 11, p. 397-414.

COX, R.H. (1998), « The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing », *Journal of Social Policy*, vol. 27, n° 1, p. 1-16.

CRAIG, Gary et Jill MANTHORPE (1999), « Unequal Partners? Local Government Reorganization and the Voluntary Sector », *Social Policy & Administration*, 33, p. 55-72.

DE LUCA, Loretta et Michele BRUNI (1993), *Unemployment and labour market flexibility: Italy*, Geneva, International Labour Office.

DEMOUSTIER, Danièle (1998), « France : Des structures diversifiées à la croisée des chemins », dans Defourny, Jacques, Louis Favreau et Jean-Louis Laville (dir.), *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 41-71.

DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1999), *Social Security Departmental Report. The Government's Expenditure Plans 1999/2000*, Site Internet, 23 avril 1999.

DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1998), *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, Site Internet, 15 avril 1999.

DONZELOT, Jacques (1996), « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion », dans Paugam, S. (dir.), *L'exclusion l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

ELBAUM, M. (1995), « Justice sociale, inégalités et exclusion », *Revue de l'OFCE*, 53, avril.

EME, Bernard (1994), « Insertion et économie solidaire. Cohésion sociale et emploi », dans Erne, Bernard et Jean-Louis Laville (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 157-194.

ESPING-ANDERSEN, G. (dir.) (1996), *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.

EUROPEAN COMMISSION (1997), *Labour Market Studies – Denmark*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

FARGEOT, Claire (1997), « Services de proximité : petits boulots ou vrais emplois ? », *Problèmes économiques*, 2545, p. 12-15.

FAVREAU, Louis et Benoît LÉVESQUE (1996), *Développement économique communautaire : Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

FAZZI, Luca (1996), « Social Policies and the Non-Profit Sector in Italy: A Critique of the Ideologies of Contracting Out », *Economic and Industrial Democracy*, 17, p. 75-97.

FERRERA, Maurizio (1996), « The «Southern Model» of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 6, p. 17-37.

GILBERT, Neil (1995), *Welfare justice : Restoring Social Equity*, New Haven, Yale University Press.

GIRARD, Claude (1997), « La politique sociale québécoise à l'épreuve des réductions budgétaires », *Canadian Review of Social Policy*, 39, p. 90-92.

GOUGH, I., J. BRADSHAW, J. DITCH, T. EARDLEY et P. WHITEFORD (1997), « Social Assistance in OECD Countries », *Journal of European Social Policy*, vol. 7, n° 1, février.

GRASSMAN, Eva Jeppson et Lars SVEDBERG (1996), « Voluntary Action in a Scandinavian Welfare Context: The Case of Sweden », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25, p. 415-427.

HANTRAIS, Linda (1996), « France : Squaring the Welfare Triangle », dans George, Vic et Peter Taylor-Goodby (dir.), *European Welfare Policy*, New York, St. Martin's Press, p. 51-71.

HERON, Emma et Peter DURZER (1999), « Doing the Right Thing: Labour's Attempt to Forge a New Welfare Deal Between the Individual and the State », *Social Policy & Administration*, 33, p. 91-104.

HM Treasury (1998), *Financial Statement and Budget Report*, March 1998, Site Internet (le 15 avril 1999) : [www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/budget98/chap3.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/budget98/chap3.htm).

HM Treasury (1999), *Financial Statement and Budget Report*, March 1998, Site Internet, 15 avril.

HOFMAN, Bernard (1997), « Les associations sanitaires et sociales : Évolution et recomposition du travail et de l'emploi », *Produire les solidarités : La part des associations*, Paris, Fondation de France, p. 214-224.

HUDSON, Pete (1998a), « The Voluntary Sector, the State, and Citizenship in the United Kingdom », *Social Service Review*, 72, p. 452-465.

HUDSON, Pete (1998b), « Welfare Pluralism in the UK: Views from the Non-Profit Sector », *Canadian Review of Social Policy*, 41, p. 1-16.

JIMENO, J. et L. TOHARIA (1994), *Unemployment and Labour Market Flexibility : Spain*, BIT, Genève, 136 p.

JOHNSON, Norman (1992), « The changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day », dans Kuhnle, Stein et Per Selle (dir.), *Government and Voluntary Organizations*, Aldershot, Avebury, p. 87-107.

KRAMER, Ralph M., Håkon LORENTZEN, Willem B. MELIEF et Sergio PASQUINELLI (1993), *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*, New York, M.E. Sharpe.

LAMOUREUX, Diane (1998), « La panacée de l'économie sociale : un placebo pour les femmes ? », dans Boivin, Louise et Mark Fortier (dir.), *L'économie sociale : l'avenir d'une illusion*, Boucherville, Fides, p. 25-53.

LAVILLE, Jean-Louis (1994), « Services, emploi, et socialisation », dans Eme, Bernard et Jean-Louis Laville (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desdée de Brouwer, p. 115-155.

- MERRIEN, F.-X. (1996), « État providence et lutte contre l'exclusion », dans Paugam, S. (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- MESSU, M. (1994) « Pauvreté et exclusion en France », dans Merrien, F.-X. (dir.), *Face à la pauvreté, l'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- MICHELSEN, Johannes (1992), « The Market, the Welfare State and the Socio-Economic Sector: The Case of Denmark », dans Defourny, Jacques et José L. Monzon Campos (dir.), *Économie sociale : entre économie capitaliste et économie plurielle*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, p. 257-292.
- MIGNONE, M.B. (1995), *Italy Today. A Country in Transition*, New York, Peter Lang Publishing, p. 223-241.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL (1996), *Offres pour les chômeurs et régimes de congé*, Site Internet, Danemark, juin.
- MINGIONE, E. et E. MORLICCHIO (1993), « New forms of Urban Poverty in Italy: Risk Path Models in the North and South », *International journal of Urban Regional Research*, vol. 17, n°3, septembre, p. 413-428.
- MYLES, J. (1996), « When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United State », dans Esping-Andersen, G. (dir.), *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economy*, London, Sage.
- NOËL, Alain (1995), « The Politics of Workfare », dans Sayeed, Adil (dir.), *Workfare: Does it Work ? Is it Fair?*, Montréal, IRPP, p. 39-73.
- OCDE, (1996), *Le service public de l'emploi*, Danemark, Finlande, Italie, Paris.
- PAUGAM, S. (dir.) (1996), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- RANCI, Constanzo (1997), « Government Policy and Future Issues », dans Barbetta, Gian Paolo (dir.), *The Nonprofit Sector in Italy*, Manchester, Manchester University Press, p. 226-280.
- REYNOLDS, Elizabeth B. (1995), « Subsidized Employment Programs and Welfare Reform: The Quebec Experience », dans Sayeed, Adil (dir.), *Workfare: Does it Work ? Is it Fair?*, Montréal, IRPP, p. 105-142.
- SALAMON, Lester M. et Helmut K. ANHEIER (1996), *The emerging nonprofit sector: an overview*, Manchester, Manchester University Press.
- SARACENO, C. et N. NEGRI (1994), « The Changing Italian Welfare State », *Journal of European Social Policy*, vol. 4, n° 1, p. 19-34.
- SHRAGGE, Eric et Marc-André DENIGER (1997), « Workfare in Quebec », dans Shragge, Eric (dir.), *Workfare: Ideology for a new underclass*, Toronto, Garamond, p. 59-83.

SPEAR, Roger (1998), « Royaume-Uni : L'insertion au pays de la flexibilité », dans Defourny, Jacques, Louis Favreau et Jean-Louis Laville (dir.), *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 207-227.

SYKES, Robert (1996), « Is there an Italian Welfare State », *Social Policy Review*, 8, p. 303-321.

TORFING, Jacob (1999), « Welfare with welfare: recent reforms of the Danish Welfare State », *Journal of European Social Policy*, 9, p. 5-28.

TORFING, Jacob (1997), « From the Keynesian Welfare State to a Schumpetarian Welfare Regime. The Offensive, Neo-Statist Case of Denmark », Paper presented at the *Ninth International Conference of Socio Economics*, Montréal, 5-7 juillet.

VILLADSEN, S. (1994), « Local Welfare Systems in Denmark in a Period of Political Reconstruction: A Scandinavian Perspective », dans Greve, Bent (dir.), *Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change*, New York, St. Martin's Press, p. 133-164.

WALTERS, W. (1996), « The Demise of Unemployment », *Politics and Society*, 24, septembre, p. 3.

WARREN, M.R. (1994), « Exploitation or Cooperation? The Political Basis of Regional Variation in the Italian Informal Economy », *Politics and Society*, vol. 22, n° 1, p. 89-115.

---

- 1 Cette recherche a bénéficié de l'aide financière du Fonds FCAR du Québec et du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.
- 2 Nous tenons à remercier vivement Peter Graef, qui est associé au Centre de recherche interuniversitaire sur les transformations et les régulations économiques et sociales (CRITERES), pour sa contribution dans la cueillette et le traitement des données se rapportant à l'économie sociale des différents pays.
- 3 Dans le cas du Danemark, par exemple, la nouvelle Loi sur la politique active du marché du travail fixe un délai dans lequel les institutions publiques se doivent de proposer un emploi ou une formation aux sans-emploi. Par ailleurs, notons que le fait de participer à une mesure d'activation entraîne une ouverture-réouverture des droits aux prestations d'assurance chômage parce que le statut de travailleur est accordé aux personnes en formation ou participant à des programmes subventionnés, ministère du Travail, Offres pour les chômeurs et régimes de congé, site Internet, Danemark, juin 1996.
- 4 Par exemple, l'un des éléments de la stratégie offensive de la politique d'emploi s'appuie sur l'expansion délibérée de l'emploi du secteur public par l'intermédiaire du « réservoir d'emplois », offerts aux sans-emploi, comme moyens pour améliorer à la fois leur insertion professionnelle et les « niveaux de service dans la sphère des services publics » (EC, 1997 : 57). Dans la même veine, le Projet

de services domestiques s'inscrit aussi dans cette dynamique de contournement des solutions communautaires. Ce programme, qui a pour objectif d'accroître les possibilités d'emplois dans le secteur des services pour les personnes qui ont peu ou pas d'instruction, permet aussi de créer un nouveau marché pour les services domestiques, en améliorant la capacité concurrentielle des entreprises professionnelles en services domestiques face au travail au noir et aux activités de bricolage (EC, 1997 : 135). L'État cherche, par là, à induire un marché social pour les services ménagers privés (Amin et Thomas, 1996 : 277). Le Danemark se distingue par son insistance sur le développement de firmes professionnelles plutôt que sur une simple activation des sans-emploi. Le but est de créer « un emploi ordinaire durable pour les personnes avec une faible instruction » plutôt que de subventionner un ensemble de places à travers lesquelles on cherche à recycler les bénéficiaires de la sécurité sociale. Bien qu'il s'agisse là d'une initiative considérable dans la politique stratégique offensive à l'égard du marché du travail, la difficulté de compter sur des firmes de petite taille et disposant d'une expérience d'affaires limitée explique sans doute pourquoi le programme a eu des effets limités sur le chômage (EC, 1997 : 137-138, 145).

- 5 Par exemple, en 1988, le Programme d'innovation sociale a cherché à stimuler les communautés pour surmonter le fossé entre les générations, pour accroître l'action et la participation populaires dans la prise de décision locale, et pour traiter les problèmes sociaux par-delà les frontières sectorielles, administratives et professionnelles. Le succès du programme varie selon les municipalités (Cox, 1998 : 404). Plusieurs explications sont proposées.
- 6 Mentionnons cependant qu'une comparaison États-Unis – Canada apporte des nuances à cette description schématique. Comme le souligne, très justement, John Myles (1996), la politique canadienne se différencie de la quasi-absence de politique de protection sociale américaine. La capacité d'adaptation du Canada aux changements paraît alors plus forte que celle des États-Unis, qui, bien que non bloquée (la situation américaine est enviable au niveau de l'emploi), est peu souhaitable (il est difficile de cautionner une adaptation qui fonctionne à l'appauvrissement d'une partie croissante de la population). Cependant, la clef du succès de la démarche canadienne réside dans la mise en œuvre véritable de politiques permettant aux sans-emploi d'améliorer leur employabilité (politiques dites d'empowerment), ce qui n'est pas la voie actuelle des réformes. Pensons à la réforme Axworthy de l'assurance chômage de 1996 et aux réformes récentes de l'aide sociale dans les provinces du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique (Boismenu et N.F. Bernier, 1997; Boismenu et Jenson, 1996).
- 7 Le sous-secteur des services sociaux est le plus important, avec ses 300,000 employés (équivalant à l'industrie de l'automobile) et comptant pour 30 % de l'emploi du secteur à but non lucratif. Ces employés sont concentrés par-

ticulièrement dans les services de santé résidentiels, répondant à des besoins particuliers (Archambault, 1997 : 3, 12). Le financement du sous-secteur des services sociaux vient principalement de l'État. C'est le sous-secteur le plus subventionné par l'État : 84 % des revenus des services de santé et 60 % de ceux des services sociaux viennent de l'État (Archambault, 1997 : 13, 168). Toutefois, les organisations non résidentielles ont une base de financement plus diversifiée. Par exemple, dans les services sociaux, seulement 38 % viennent de l'État comparativement à 47 % des profits privés et à 12 % de dons charitables (Archambault, 1997 : 169).

- 8 En fait, les dépenses pour des actions visant à réduire le chômage et l'exclusion grimpent de 1,5 à 2,4 millions de francs de 1990 à 1994. L'emploi non marchand aidé (Contrats Emplois Solidarité et Contrats Emplois Consolidés) a crû de 337 millions à 699 millions de francs. En comparaison, les emplois marchands aidés ont augmenté leur part de 2 % à 42 %, et la part pour les actions en formation a chuté de 33 % à 18 % (CE, 1997 : 61).
- 9 D'après la dernière étude de l'OCDE sur le service public de l'emploi en Italie, la plupart des chômeurs ne sont pas indemnisés. OCDE, 1996; Commission des communautés européennes, 1992.
- 10 Ainsi, en Italie, seuls deux droits sociaux sont universels, non liés au travail et sans distinction de catégorie ; il s'agit des soins de santé et de la scolarité obligatoire. Malgré les différences historiques de construction et de consolidation de l'État-providence en Italie et en Espagne, ce dernier pays se caractérise également par une faible protection des chômeurs, même si celle-ci est moins sporadique que dans le cas italien. Voir Ayala, 1994 : 159-179. L'Italie et l'Espagne partagent également un chômage de longue durée très élevé qui reflète l'inefficacité structurelle des services publics de placement. Jimeno et Toharia, 1994.
- 11 Le chômage en Italie se caractérise par une forte proportion des primo-demandeurs d'emploi, soit 52,2 % du chômage total en 1997 par comparaison à un taux de chômage contenu des travailleurs plus âgés.
- 12 L'Église dirige 70 % des institutions privées d'assistance, 50 % des hôpitaux privés, 58 % des centres de formation technique et professionnelle, 75 % des écoles élémentaires privées, et 48 % des écoles secondaires privées (Sykes, 1996 : 311).