

# **LES LOGIQUES DE LA CONTREPARTIE DANS LES PROGRAMMES VISANT LES PERSONNES SANS EMPLOI**

**GÉRARD BOISMENU  
PASCALE DUFOUR  
ALAIN NOËL**

G. Boismenu, P. Dufour et A. Noël,  
« Les logiques de la contrepartie dans les programmes visant  
les personnes sans emploi »,  
*Les Politiques sociales*, Bruxelles, 2004, p. 106-117.



## LES LOGIQUES DE LA CONTREPARTIE DANS LES PROGRAMMES VISANT LES PERSONNES SANS EMPLOI

Inspirés par les idées néo-libérales et contraints par des situations économiques et budgétaires difficiles, les différents gouvernements ont remis en question des droits acquis et érodé la protection sociale, souvent au détriment des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Cette évolution ne se résume pas simplement en un recul. Alors même que les gouvernements imposaient des coupures et resserraient les règles de plusieurs programmes, ils mettaient en place de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes, en accord avec une façon repensée de concevoir la protection sociale.

C'est dans ce contexte qu'apparaît l'aide au conditionnel, c'est-à-dire l'introduction de logiques de contrepartie dans les programmes qui visent les personnes sans emploi. Devant la montée du chômage, les gouvernements rendent le soutien du revenu moins accessible et plus limité, mais ils instaurent également de nouvelles mesures, dans le but de rendre les politiques moins « passives » et plus « actives », c'est-à-dire davantage liées au fonctionnement du marché du travail.

Cette thématique n'empêche pas des différences importantes notamment entre les pays qui pensent les politiques actives sur un mode plutôt collectif et ceux qui insistent davantage sur la logique du marché. Elle se double d'approches nouvelles et fortement contrastées en ce qui concerne le soutien aux familles. L'introduction de conditions et de logiques de contreparties définit ainsi une voie originale

qui ne saurait être comprise comme une simple manifestation d'un désengagement de l'État.

Dans ce qui suit, nous étudierons la montée de l'aide au conditionnel afin de mieux cerner ses dimensions et ses modalités. À partir de l'expérience de six pays (le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Danemark), nous analyserons de façon transversale les nouveaux mécanismes de contrepartie qui visent les personnes sans emploi non prestataires des systèmes d'assurance-chômage.

## LES ÉLÉMENTS DE L'ANALYSE DE LA CONTREPARTIE

Les modèles de protection sociale s'inspirent d'un univers de représentations politiques et idéologiques, et y contribuent; parallèlement, ils conditionnent des systèmes de pratiques tout autant pour les groupes que pour les pouvoirs publics et les intervenants privés. La transformation des modèles existants ne suit pourtant pas une logique prédéterminée, mais se comprend à partir d'interactions structurantes, qui n'imposent pas d'aboutissements nécessaires.

Chaque société présente une situation spécifique avec ses attributs et ses caractéristiques, si bien qu'il est possible de considérer chaque pays comme un cas particulier. Il n'en reste pas moins que certaines lignes de partage sont à l'œuvre et permettent d'établir des traits communs et des différences systématiques. Ce qu'il importe de comprendre ce sont les logiques d'intervention ; or ces logiques ne se différencient pas à l'infini. Au plan des principes, le partage entre les sociétés recoupe assez fidèlement des modèles de protection sociale qui ont été mis en place avec l'État providence. Comme ceux-ci n'ont pas la force d'inertie que l'on a pu leur prêter, ils nous informent sur les dynamiques actuellement à l'œuvre. La façon notamment de qualifier la responsabilité des travailleurs et des sans-emploi et de comprendre les relations posées et entretenues entre eux et les institutions devient capitale. Il importe donc d'adopter une démarche qui tienne compte de ces diverses relations.

Tout d'abord, pour saisir de manière satisfaisante les pratiques du *workfare* et de la contrepartie, il est nécessaire de considérer l'ensemble des relations sociales qu'elles mettent en cause. La contrepartie peut ainsi être comprise à partir d'un ensemble de relations sociales, qui ont pour point d'ancre le prestataire et qui tiennent compte du marché, de l'État et de la sphère civile (incluant la sphère domestique). L'analyse de la contrepartie à partir de ces relations facilite la comparaison selon plusieurs dimensions. Cette démarche demande quelques développements. À travers la contrepartie, l'État définit un certain nombre d'enjeux politiques et sociaux qui peuvent être analysés à partir des relations sociales. La façon dont ces relations s'articulent pour un pays donné définit une forme spécifique de la contrepartie. En effet, les politiques publiques, dont les mesures de contrepartie, expriment une lecture des composantes sociales d'une question, établissent des priorités d'action, et induisent ou cherchent à donner une impulsion aux pratiques sociales. À chacun de ces moments, se définit une image particulière des relations sociales. La caractérisation des expériences nationales s'appuie précisément sur l'agencement de ces relations sociales, agencement qui est soutenu et révélé par les dispositifs de la contrepartie dans les divers pays. L'analyse des différents agencements de relations sociales présente deux avantages.

- D'un côté, elle offre une perspective globale, qui permet de prendre en compte la complexité de la situation du prestataire. L'univers du sans-emploi est beaucoup plus que la simple absence de travail rémunéré. C'est également une perte de statut social, qui peut conduire la personne à une remise en cause identitaire. Cette situation représente aussi, sur un plan macrosociologique, l'expression d'un choix de société, politique et éthique, concernant le sort réservé aux personnes situées hors du marché du travail.
- Dans cette perspective, le traitement des sans-emploi relève d'un rapport économique, politique et social qu'il importe de bien cerner. Une approche en termes de relations sociales permet, par ailleurs, de faire ressortir le caractère dynamique de ces situations, ce que ne permettrait pas une comparaison statique basée sur quelques critères techniques.

Ensuite, le traitement politique des sans-emploi peut être considéré comme l'expression d'une triple relation : une relation entre la personne et l'État, une relation entre la personne et le marché et une relation entre la personne et l'environnement social. L'agencement de ces trois relations définit la citoyenneté sociale pour les sans-emploi de chaque société. La citoyenneté occupe une place centrale à la fois dans la représentation de la responsabilité collective à l'égard des sans-emploi, mais aussi dans la compréhension des personnes et de leur accès à l'ordre politique (Jenson & Philips, 1996). D'une façon ou d'une autre, la question des sans-emploi pose inévitablement l'enjeu de la citoyenneté sociale. L'analyse des politiques envers les sans-emploi doit donc chercher à rendre compte des relations spécifiques qui définissent la citoyenneté sociale.

La personne, et non l'État, est retenue comme point d'ancrage de l'analyse, d'abord parce que l'absence d'emploi est vécue comme une situation très individualisée, qui bénéficie assez peu des médiations politiques ou sociales. La personne est au cœur du problème et c'est elle qui entre en relation avec les différentes sphères étudiées ici. Dans ce contexte, la personne est comprise à la fois comme l'acteur porteur et le témoin de déterminants sociaux.

En tant que point d'ancrage, la personne permet la représentation d'une situation, d'une certaine manière toujours unique, mais dont la dimension sociale s'impose par la multiplication d'expériences comparables ou similaires. Au plan méthodologique, la situation de la personne sans emploi est la voie d'accès par laquelle on tente de saisir un ensemble de relations sociales dans sa matérialité concrète (Boismenu & Bernier 1997). Chaque grande relation sociale permet de dégager des caractéristiques fondamentales de la protection sociale à l'égard des sans-emploi. Ensemble, les différentes relations établissent un ordre d'interrogation particulier et se prêtent à un découpage en termes d'indicateurs.

La relation à l'État exprime, au premier chef, les modalités juridiques du traitement politique de la situation d'absence d'emploi. La relation établie par la contrepartie entre le prestataire et l'État peut varier fortement suivant que l'État insiste plus sur le côté punitif ou

incitatif des mesures, qu'il institue une relation d'obligation univoque (comme dans le *workfare* version dure) ou mutuelle (comme dans le cas du dispositif du RMI), ou qu'il prévoit ou non des mécanismes de négociation du contenu de la contrepartie. Pour saisir cette relation entre le citoyen et l'État social, quatre dimensions sont retenues : la nature de la prestation et de la contrepartie ; les fondements de la contrepartie ; les principes de sa mise en œuvre ; et les objectifs poursuivis et les liens avec le système général de protection sociale.

Pour sa part, la relation au marché pose la question de l'objectif principal des politiques et programmes concernant l'emploi. La contrepartie, en effet, contribue à définir la distance entre la personne et le marché du travail. Les objectifs poursuivis peuvent être de plusieurs types : insertion professionnelle, insertion sociale, maintien de l'employabilité, réintégration directe à l'emploi, mais aussi flexibilité de la main-d'œuvre ou pression à la baisse sur les salaires.

On s'interrogera donc sur les objectifs poursuivis à l'égard du marché, sur la nature de l'insertion proposée, et sur les partenaires ou intervenants mobilisés (publics, privés, communautaires).

Enfin, nous considérons la relation à l'environnement social. Cette relation concerne la place faite par la contrepartie à l'environnement social immédiat du prestataire (la sphère domestique), ainsi qu'à l'environnement communautaire plus large. La contrepartie définit les relations sociales tant au sein de la sphère domestique (obligation alimentaire, prise en compte des allocations familiales ou non, forfait logement) que de la sphère civile (légitimité de la participation à des activités non marchandes). L'introduction de la contrepartie peut, par exemple, réduire le soutien de l'État, mais en même temps transférer comme dans le cas britannique (Oppenheim et Lister, 1996), ce soutien vers d'autres réseaux ou institutions, comme la famille, les amis, les organismes de charité, ou les institutions bancaires. Les rapports à la famille, aux autres acteurs et à la communauté doivent donc être pris en compte.

Chacune des trois grandes relations se décline différemment selon les situations. De là se dégagent des logiques d'intervention et des dynamiques particulières. L'étude des relations et de leur agencement

fournit ainsi une grille de lecture des réformes en cours. La contrepartie remet d'abord en question l'architecture des droits sociaux. Mais les politiques actives d'emploi concernent également le marché du travail et la sphère civile, en faisant notamment appel à la famille et à de nouveaux partenariats avec les acteurs sociaux. C'est pourquoi nous proposons de considérer les trois types de relations.

## LA CONTREPARTIE COMME MÉCANISME DE GESTION SOCIALE

L'État social d'aujourd'hui semble investi d'un nouveau rôle. Les systèmes de protection sociale agissent de plus en plus sur le capital humain afin de faciliter l'adaptation des personnes aux demandes du marché du travail (aujourd'hui et dans l'avenir) au lieu de les protéger contre les risques sociaux amenés par les turbulences de ce même marché. Les politiques sociales tendent maintenant à favoriser l'égalité des chances au cours du cycle de vie plutôt que l'égalité des conditions au moment présent. Dans cette perspective longitudinale, l'intervention de l'État dans le domaine social s'observe surtout dans le secteur de l'emploi, de l'éducation et, de plus en plus, dans celui des politiques familiales. Cette nouvelle façon de faire s'accompagne d'une volonté de cibler les clientèles et d'activer les prestations. C'est pourquoi la contrepartie occupe dorénavant une place de choix comme mécanisme de gestion sociale.

Contrairement aux effets de mode bien connus des analystes des politiques, la contrepartie comme principe d'intervention auprès des sans-emploi demeurera. Élément fondateur et multiforme de la nouvelle protection sociale en train de se construire, sa disparition demanderait un changement radical dans la nature des interventions publiques. La contrepartie n'est pas cyclique, comme le prétendent certains auteurs qui l'associent aux aléas du marché du travail (Peck, 2001), mais correspond à une nouvelle façon d'envisager la protection des personnes sans emploi. Dans tous les pays étudiés, il existe aujourd'hui une forme de contrepartie, ce qui était rarement le cas au moment de la mise en place des programmes d'assistance contemporains. Cette évolution commune introduit une nouvelle articulation des droits et des devoirs des prestataires et engendre de nouvelles

inégalités dans le traitement des sans-emploi. Elle rend également plus poreuses les frontières entre les statuts de travailleur, de chômeur et de sans-emploi.

L'analyse de la relation du prestataire à l'État montre qu'une nouvelle articulation entre droits et devoirs prend forme dans l'ensemble des pays étudiés. Partout, les sans-emploi sont amenés à assumer davantage de responsabilités en échange de leurs prestations. Cette évolution, qui touche autant les programmes d'assistance sociale que d'assistance ou d'assurance-chômage, modifie sensiblement le degré de protection et d'affranchissement des contraintes du marché dont bénéficient les citoyens. Ceux-ci sont appelés à s'intégrer au marché du travail pour préserver leur autonomie financière et assurer leur plein statut de citoyen.

L'aide est de plus en plus rarement inconditionnelle. Ce changement dans l'équilibre des droits s'accompagne d'une individualisation croissante de l'intervention sociale et d'un déséquilibre accru entre les agents de l'État et les prestataires. L'introduction de mesures de contrepartie dans les programmes d'assistance sociale, qui s'accompagnent de sanctions en cas de refus du prestataire, signifie que les agents sont investis de nouveaux pouvoirs qu'ils peuvent exercer de façon relativement discrétionnaire. Ils ne sont plus seulement les garants d'une éthique sociale, consistant à distinguer les pauvres méritants des pauvres non méritants, mais aussi les contrôleurs du niveau de mérite des sans-emploi. Non seulement définissent-ils la nature de la contrepartie demandée aux prestataires (les dispositifs mis en place étant largement décentralisés et individualisés, ils laissent beaucoup de discrétion aux agents), mais ils ont également le pouvoir de décider si des sanctions seront ou non appliquées et même si la prestation sera retirée, pour non-conformité à des comportements souhaités. Ce droit de regard sur la vie des sans-emploi marque un tournant de l'intervention publique et pose un défi important aux administrations publiques (Considine, 2001), même s'il est vrai qu'historiquement les systèmes d'aide sociale ont souvent été discrétionnaires (Gilbert & van Voorhis). Dans la mesure où l'aide sociale était auparavant un droit objectif établi sur la base des ressources et des besoins et destinée à combattre la pauvreté en cas d'incapacité ou de manque de travail,

l'introduction de la contrepartie marque un recul de la protection sociale pour les personnes démunies.

L'introduction de mécanismes de contrepartie a également modifié la relation des personnes avec le marché. Nous avons noté une volonté, partagée par tous les pays étudiés, de mettre les prestataires en activité et de limiter, autant que faire se peut, l'aide dite passive de l'État. La plupart des politiques actives d'emploi destinées aux chômeurs non couverts par l'assurance-chômage tentent ainsi de faciliter, d'une manière ou d'une autre, le retour des prestataires à la pleine activité. On peut soutenir, également, qu'il devient de plus en plus illégitime, au regard des pouvoirs publics, de ne pas faire partie de la population active et de ne pas se mettre ou chercher à se mettre en activité. Cette nouvelle préoccupation des pouvoirs publics marque aussi un changement radical avec la période antérieure où il était normal qu'une partie de la population en âge de travailler (les femmes) soit inactive, c'est-à-dire active à plein temps dans la sphère domestique. De plus en plus, domine l'image du producteur asexué et individualisé, qui doit faire la preuve qu'il mérite toujours le soutien et la considération de l'État.

L'application généralisée de la contrepartie dans les programmes destinés aux sans-emploi signifie une transformation profonde de l'action sociale des États. Elle s'accompagne de l'apparition de nouvelles formes de pauvreté. À vrai dire, l'évaluation des dispositifs de contrepartie n'est pas particulièrement encourageante et permet de penser que cette nouvelle approche n'est pas un gage d'efficacité de la lutte contre le chômage et la pauvreté. Certes, les résultats varient en fonction des critères. Ainsi, du point de vue de la diminution, des dépenses publiques, la sévérité des programmes des États-Unis, de l'Alberta et de l'Ontario semble avoir été un succès. La diminution radicale du nombre de prestataires et la réduction de la durée des séjours dans les programmes concernés ont permis des économies substantielles. De même, on peut supposer que l'efficacité des programmes, du point de vue du placement en emploi, est plus forte dans les pays où l'objectif est de pousser les gens dehors que dans les pays où les sans-emploi sont accompagnés vers la sortie au moyen de formations qualifiantes de moyenne et longue durée. Cependant,

si on considère la qualité de l'intégration, en termes de revenus, de stabilité et de sécurité, les résultats apparaissent différents. En effet, l'introduction de mécanismes de contrepartie va souvent de pair avec l'apparition de nouvelles formes de pauvreté.

On peut distinguer deux cas de figure. Le premier, qui correspond plus aux sociétés anglophones, voit croître le nombre d'exclus (sans-chèque) et, de façon générale, l'insécurité économique, les mesures visant à rendre le travail payant ne compensant pas les inégalités accrues sur le marché du travail. Le second, plus typique de l'Europe continentale, donne lieu à une dualisation du marché du travail et à de nouvelles formes d'inégalités entre les travailleurs.

Les emplois subventionnés, créés dans le cadre de la mise en œuvre de la contrepartie, sont souvent des emplois sous-payés et de courte durée. Outre le maintien au-dessous des seuils de pauvreté de la plupart des prestataires participant à des mesures actives, les conditions de travail offertes sont généralement inférieures à celles d'un emploi comparable dans le marché régulier du travail.

Ces travailleurs de seconde zone n'ont ni le pouvoir de négocier leur salaire ni les avantages sociaux généralement attachés à l'emploi. Dans les pays où le travail réglementé reste la norme, comme en France, l'extension de ces formes secondaires d'emploi risque de faire éclater les notions d'emploi et de contrat de travail (Bresson & Autès, 2000).

La faible protection offerte aux sans-emploi inscrits dans les dispositifs de contrepartie engendre des difficultés au moment des transitions entre les différents statuts d'emploi et de chômage. Dans certains pays, des aménagements des systèmes de protection sociale ont été entrepris pour assurer une meilleure continuité des formes de protection, mais les trous entre les différents statuts ont tendance à se multiplier. La volonté des pouvoirs publics de favoriser la flexibilité du marché du travail engendre aussi une flexibilité et une instabilité des statuts sociaux, qui ne s'accompagnent pas encore d'une flexibilité identique et adéquate des systèmes de protection sociale (Sarfati & Bonoli, 2002).

Soutenir que la popularité croissante des mesures de contrepartie s'accompagne de nouvelles formes de pauvreté ne signifie pas que

l'ensemble des mesures mises à la disposition des sans-emploi soit à critiquer. L'existence et l'accessibilité de services d'emplois sont des variables importantes pour qui veut mesurer le soutien des États aux sans-emploi, tout comme les soutiens aux revenus des familles peuvent contribuer fortement à contrer la pauvreté. Cela dit, avec la question de la contrepartie viennent nécessairement des questions plus normatives de choix politiques et sociaux. Au fond, dans quelle société voulons-nous vivre ?

## LES QUESTIONS POLITIQUES QUE SOULÈVE LA CONTREPARTIE

La problématique de la contrepartie nous amène, inéluctablement, vers des questions politiques. C'est d'abord l'État social, dans ses fonctions de redistribution des ressources et de gestion de la question sociale, à travers les modes d'attribution des prestations, qui est concerné. Ensuite vient la question de la participation économique des citoyens à la vie de la cité : qui travaille, pour qui, comment et pour quoi ? Ici, c'est la nature et le statut du travail qui sont enjeu. Enfin, la question de la participation démocratique, entendue comme la participation des personnes aux décisions qui les concernent, doit aussi être abordée.

La réalisation effective de la citoyenneté suppose l'accès à un revenu décent. À part peut-être le Danemark, aucun des pays étudiés ne garantit vraiment un tel revenu. Soit les jeunes en sont exclus (comme en France), soit le montant de la prestation est trop faible (comme au Québec), soit les conditions d'attribution sont discriminantes (comme en Allemagne). Au surplus, dans les années récentes, les politiques publiques ont souvent accentué la pauvreté et les inégalités.

La nature et le statut du travail sont également au cœur des transformations que vivent les pays occidentaux. À ce sujet, il est clair que la logique selon laquelle n'importe quel travail est un bon travail n'apparaît pas satisfaisante. Une telle approche ne résout que temporairement la question du chômage et pose d'importants problèmes quant à la qualité et à la rémunération du travail. L'accès à un travail régi par les normes internationales et nationales devrait être un droit reconnu ou tout au moins un objectif explicite des politiques. La pleine

activité de tous demande probablement une redéfinition des formes légales et normales de travail, mais elle ne devrait pas conduire à la création d'un marché parallèle. Les innovations allemandes, danoises et françaises sont, à cet égard, instructives et devraient être considérées avec attention, malgré leurs imperfections. Favoriser la participation démocratique des personnes concernées suppose que celles-ci soient directement engagées dans la gestion de leur insertion sociale et professionnelle. Dans aucune des sociétés étudiées, il ne semble y avoir de réelle volonté politique de négocier l'insertion, sur une base individuelle ou collective. Soit l'insertion est imposée, soit elle est présentée sous forme de choix somme toute assez limités (comme au Danemark). Certains ont imaginé une insertion négociée sur un mode collectif (Erne & Laville, 1994), d'autres ont proposé de faire de la place aux usagers au sein des structures institutionnelles. Même s'il n'existe pas d'expérience formelle de ce type dans les pays étudiés, on peut imaginer une approche qui respecte un certain nombre de principes allant dans le sens d'une plus grande participation démocratique.

Donner la parole aux personnes dans la gestion de leur insertion suppose la mise en place de mécanismes de représentation, où les intérêts des prestataires seraient exprimés et confrontés aux possibilités prévues par l'intervention publique. La gestion des différences entre les intérêts de chacune des parties nécessite la présence d'un lieu permettant la communication et la négociation, bien plus que d'agents pratiquant l'accompagnement social. En dépassant la relation individuelle entre l'intervenant social et le prestataire, il est possible d'envisager une pratique plus collective de l'insertion, qui reconnaîtrait la présence des réseaux sociaux existants et en tiendrait compte pour définir les pratiques et politiques publiques. Il ne s'agit pas de faire voter quelques usagers représentatifs, mais bien de construire les conditions qui permettent véritablement la représentation et la participation (Noël & Martin, 2002). La nature de l'insertion ne serait alors plus définie unilatéralement par un seul acteur, l'État, mais construite sur une base moins inégalitaire, en tenant compte des personnes directement concernées, de leurs organisations, et, idéalement, des employeurs. Une telle évolution nécessite évidemment des ajustements importants et elle ne peut se réaliser que progressivement.

La reconnaissance des conflits inhérents aux situations de chômage et d'insertion et de la dimension collective du problème et des solutions constitue à cet égard un préalable.

## L'APPLICATION DES LOGIQUES DE LA CONTREPARTIE DANS SIX PAYS<sup>1</sup>

La nouvelle forme de protection sociale qui se dessine partout, si elle n'a pas de nom précis, a déjà un cadre de fonctionnement normatif et pratique, développé et partagé par l'ensemble des pays étudiés. Cela dit, ce n'est pas parce qu'il y a une convergence entre les pays dans la définition générale des problèmes qu'il y a similitude dans les manières d'envisager la contrepartie. À l'intérieur de ce cadre commun, nous retrouvons en effet des éléments majeurs de différenciation entre les sociétés. Les sociétés étudiées se différencient sur deux axes principaux. D'une part, elles se distinguent par leurs conceptions spécifiques de l'absence d'emploi. D'autre part, elles se démarquent quant à la relation à la famille et à la communauté qui est établie par les mécanismes de contrepartie. Ces deux axes se croisent et font apparaître quatre cas de figure.

La tension public-privé et le rapport au travail et à l'absence de travail définissent une première ligne de partage entre les sociétés étudiées. D'un côté, se trouvent les sociétés où la question de l'accès au marché du travail relève surtout de la sphère privée, la personne étant tenue responsable de sa situation de chômage et de la manière d'y remédier. De l'autre côté, se situent les sociétés où le traitement des personnes sans-emploi s'organise plutôt sur un mode collectif. La société, par la solidarité nationale, se déclare coresponsable de la situation d'absence d'emploi et de ressources du prestataire et pense les réponses politiques en conséquence. Cette démarcation fondamentale place les sociétés anglophones face aux autres.

Dans les pays anglophones, la contrepartie est appliquée de manière relativement autoritaire, pour l'ensemble des prestataires, et l'objectif premier des politiques consiste à diminuer les dépenses de l'État reliées à la sécurité du revenu pour les sans-emploi. Aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, les stratégies adoptées consistent principalement à sortir les prestataires des dispositifs, en appliquant

des mesures sévères et contraignantes de mise au travail « *workfare* », tout en veillant à ce que les conditions matérielles attachées au statut de prestataire motivent aussi la sortie. Les mesures de contrepartie proposées sont généralement de courte durée et l'intégration a tendance à être précaire, associée à de petits boulots instables et mal rémunérés. En parallèle, ces pays cherchent avec plus ou moins de succès à rendre le travail payant, en soutenant les revenus de travail des familles pauvres par des mesures fiscales.

Le deuxième ensemble regroupe les pays où la contrepartie est appliquée de manière plus souple et où une place relative est aménagée pour les prestataires dans la mise en œuvre de leur contrepartie, même si l'encadrement dont ils bénéficient s'avère souvent contraignant. Les politiques publiques cherchent alors davantage à définir d'autres formes d'activités et de protection pour les sans-emploi. La volonté politique de réformer l'État providence se traduit dans ce cas, entre autres, par un engagement de l'État à développer l'emploi, que ce soit par la création directe d'emplois, le soutien à l'emploi dans le secteur privé ou non marchand, et le partage relatif des emplois disponibles. La France, l'Allemagne, le Danemark et jusqu'à un certain point le Québec se situent dans cette perspective. D'une couverture purement financière contre le risque du chômage, on est passé à une couverture plus différenciée suivant le type de chômage et à un accompagnement accru du prestataire. C'est, ici, moins la sortie des dispositifs qui compte que l'intégration à une activité, que celle-ci soit de travail ou de formation.

Les politiques développées peuvent viser la qualification des travailleurs potentiels ou leur intégration dans des emplois du secteur public, sous forme de contrats de travail subventionné. En Allemagne et en France, la multiplication des contrats de travail subventionné a grandement favorisé l'apparition d'un marché secondaire du travail, fonctionnant en marge des normes de l'emploi salarié typique. L'intégration des prestataires des systèmes d'assistance se fait par le biais privilégié de ce marché de seconde zone, offrant une solution à moyen terme au chômage en assurant une protection sociale relative des travailleurs durant le temps de leur participation. Ces mesures temporaires favorisent également le maintien d'un lien avec le mar-

ché du travail, même si celui-ci s'exprime davantage par des aller et retour entre activité et chômage que par une intégration durable au travail. Au Danemark, en revanche, l'intégration des prestataires passe surtout par l'emploi typique et nécessite des politiques de formation qualifiante ainsi qu'un système de rotation de main-d'œuvre qui laisse la possibilité aux chômeurs d'accéder au marché du travail. Ici, l'intégration visée par les politiques actives est une intégration durable à l'emploi qui ne crée pas, au moins sur papier, de classe distincte de travailleurs. Au-delà des distinctions entre les pays de ce second groupe, il faut retenir ce qui les unit et, en même temps, les différencie du premier ensemble de pays, à savoir la recherche de nouvelles solutions politiques et collectives en réponse aux nouvelles réalités du marché du travail. Ce premier grand découpage ne fonctionne cependant plus lorsqu'on considère la troisième relation de notre cadre d'analyse, la relation des personnes à l'environnement social. La relation des personnes à l'environnement social que sous-tendent les dispositifs d'assistance aux sans-emploi et de contrepartie met à jour une dimension centrale des politiques publiques.

Dans tous les pays étudiés, on note des liens de plus en plus forts entre les politiques de soutien du revenu, les politiques du marché du travail et les politiques à l'égard des familles. Les politiques de soutien du revenu sont repensées en fonction de leurs incidences sur les incitations au travail ; les stratégies de développement de l'emploi intègrent de plus en plus des mesures de conciliation travail-famille ; et les politiques familiales apparaissent comme un outil majeur de lutte contre la pauvreté et de développement des ressources humaines. Parallèlement, l'État n'est plus l'unique maître d'œuvre. Les partenaires de l'État (les entreprises, les groupes communautaires, les réseaux de proximité) sont appelés à participer au développement et au fonctionnement de la société active, voire à suppléer aux défauts ou aux limites de l'intervention publique. Cela dit, les divergences nationales dans les manières de gérer la relation des personnes à l'environnement social apparaissent fondamentales.

Même parmi les sociétés anglophones, les États-Unis forment un cas à part. Ils cumulent des mesures sévères vis-à-vis des mères seules, un faible soutien aux familles et une forte tendance à la privatisation

de la gestion de la contrepartie. Devenue un soutien temporaire pour les familles dans le besoin, l'aide sociale vise non seulement la remise au travail rapide et définitive des mères seules sans emploi, mais également la régulation de leur comportement. Dans certains cas, on cherche même à diminuer le taux de fécondité des femmes sans emploi; les États qui réussissent à faire baisser le taux de naissance hors mariage reçoivent des fonds supplémentaires du gouvernement fédéral (Orloff, 2002). Par ailleurs, si les mères seules sont contraintes de travailler, l'État se préoccupe peu de savoir comment elles vont concilier leurs activités marchandes et domestiques. Le Royaume-Uni et le Canada anglais préconisent, comme les États-Unis, le retour au travail plus que le soutien du revenu. Cependant, à la différence de ceux-ci, le droit de chacun à un revenu minimal est maintenu, et des efforts plus grands sont faits pour soutenir les familles et favoriser la conciliation travail-famille (Piachaud & Sutherland, 2001). Le champ des politiques à l'égard des familles et des enfants est même devenu le domaine privilégié de l'innovation sociale ces dernières années.

Au sein des sociétés non anglophones (Québec compris), c'est l'Allemagne qui se distingue le plus au chapitre de la relation à l'environnement social. Il s'agit du seul pays étudié où il n'y a pas de véritable encouragement à l'indépendance économique des femmes, le système de protection sociale étant davantage attaché au rôle traditionnel de l'homme comme pourvoyeur et de la femme comme responsable des soins à la famille (Manow & Seils, 2000). Même les mères seules sans emploi sont autorisées à ne pas travailler pour s'occuper de leurs enfants.

Le Danemark apparaît, quant à lui, fidèle au modèle scandinave, et priviliege un soutien uniforme pour tous les citoyens, indépendamment du sexe, de l'âge ou du statut de travail. Comme en France et, de plus en plus, au Québec, le travail des femmes est fortement soutenu par des dispositifs publics de prise en charge des enfants alors que les activités de soins sont facilitées par des politiques généreuses de congés parentaux. Dans ces trois sociétés, la solidarité envers les plus démunis demeure une affaire d'État, malgré les disparités observées dans la mise en œuvre des politiques.

Parmi les pays étudiés, il y a donc une grande diversité de trajectoires, mais cette diversité ne renvoie pas à des cas uniques, incomparables. D'une part, on constate une tendance générale et relativement lourde vers l'aide au conditionnel. D'autre part, l'analyse entreprise à partir de l'idée de relations sociales fait aussi apparaître des trajectoires sociales cohérentes, qui prennent un sens autour de quelques logiques distinctives, plus ou moins favorables pour les sans-emploi, en ce qui concerne les droits, les rapports au marché du travail et la place de la famille et de la communauté.

La contrepartie, faut-il le rappeler, s'inscrit dans une évolution plus large, par laquelle se dessine graduellement une nouvelle architecture de la protection sociale (Esping-Andersen et al., 2001). Avec d'autres politiques, l'aide au conditionnel contribue à redéfinir l'État providence pour le siècle qui commence. Certains verront, avec de bonnes raisons, de mauvais signes dans cette évolution qui redéfinit souvent les droits à la baisse et impose de nouvelles contraintes aux personnes les moins favorisées. Mais on peut aussi y trouver des tendances plus encourageantes, comme c'est le cas par exemple pour les innovations favorables à la famille, au développement communautaire ou à l'insertion sociale. Plus largement, la redéfinition de la protection sociale offre la possibilité de reposer de façon nouvelle des questions pour lesquelles l'État providence hérité de l'après-guerre n'a pas toujours été satisfaisant. C'est le cas, par exemple, de la lutte contre la pauvreté, qui fait l'objet depuis quelques années de nouveaux débats en Europe et en Amérique du Nord. Bref, tout n'est jamais entièrement joué. S'il est une chose que l'analyse comparée nous enseigne, c'est bien qu'à l'intérieur de paramètres communs, plusieurs voies demeurent toujours ouvertes<sup>2</sup>.

---

### Bibliographie

BOISMENU G. & BERNIER N.F. « Les droits sociaux des laissés-pour-compte et la pratique de la contrepartie dans l'aide sociale », 9th International Conference on Socio-Economics, SASE, Montréal, École des hautes études commerciales, 5-7 juillet 1997.

BRESSON M. & AUTÈS M. « L'insertion par l'économique : une zone intermédiaire entre salariat et non-travail », in *Revue Française des Affaires Sociales* (3-4), 2000, pp. 103-117.

- CONSIDINE M. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- EME B. & LAVILLE J.L. *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
- ESPING-ANDERSEN G., GALLIE D., HEMERIJCK A. & MYLES J. « A New Welfare Architecture for Europe? », Présidence belge de l'Union européenne, 2001.
- GILBERT N. et A. VAN VOORHIS R. (dir.) *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Rutgers : Transaction Publishers, pp. 293-305.
- JENSON J. et PHILIPS S. 1996. « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada » in *Revue internationale d'études canadiennes*, automne (4), pp. 111-135.
- MANOW Ph. & SEILS E. « The Employment Crisis of the German Welfare State » in *West European Politics*, 23 (2), 2000, pp. L37-160.
- NOEL A. A. & MARTIN Cl. « La démocratisation du social » in *Lien social et politiques*, 48, automne 2002.
- OPPENHEIM C & LISTER R. « Ten Years After the 1986 Social Security Act » in *Social Policy Review*, 8, 1996, pp. 84-105.
- ORLOFF A.S. « Explaining US welfare reform : power, gender, race and the US policy legacy » in *Critical Social Policy*, 2002, 22 (1), pp. 96-118.
- PECK J. *Workfare States*, New York, The Guilford Press, 2001.
- PIACHAUD D. et SUTHERLAND H. « Child Poverty in Britain and the New Labour Government » in *Journal of Social Policy*, 2001, 30 (1), pp. 95-118.
- SARFATI H. et BONOLI G. (dir.) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?*, Burlington, Ashgate Publishing Company.

- 
- 1 États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, France, l'Allemagne, le Danemark
  - 2 L'article ci-dessus expose certaines thèses du livre *L'aide au conditionnel*, coédité par les Presses de l'Université de Montréal et P.I.B.-Peter Lang, 2003, 250 p.