

**NOUVEAUX PRINCIPES
DE RÉFÉRENCE ET DIFFÉRENCIATION
DES ARBITRAGES POLITIQUES :
LE CAS DES POLITIQUES À L'ÉGARD
DES SANS-EMPLOI**

GÉRARD BOISMENU
PASCALE DUFOUR

G. Boismenu et P. Dufour,
« Nouveaux principes de référence et de différenciation des arbitrages
politiques : le cas des politiques à l'égard des sans-emploi »,
Revue canadienne de science politique, vol. 31, n° 1, 1998, p. 113-142.

NOUVEAUX PRINCIPES DE RÉFÉRENCE ET DIFFÉRENCIATION DES ARBITRAGES POLITIQUES : LE CAS DES POLITIQUES À L'ÉGARD DES SANS-EMPLOI

INTRODUCTION

Le risque social associé au chômage a connu une socialisation progressive avec le développement de l'État-providence, comme cela a aussi été le cas avec les diverses branches du système de protection sociale. Conçu en référence directe à la norme de l'emploi salarié, l'état de sans-emploi a été compris comme la résultante d'une inadéquation conjoncturelle, mais aussi structurelle entre l'offre et la demande de travail ; en ce sens, la responsabilité de la perte d'emploi était collective. La couverture du risque, suivant en cela le principe de l'assurance sociale, suppléait aux manques temporaires et accidentels de ressources causés par la rupture du lien salarial¹. La distinction entre pauvre et chômeur semblait suivre une ligne de démarcation assez simple : la situation de chômage était considérée involontaire et transitoire, et couverte par le régime d'assurance, alors que la situation de pauvreté découlait d'un handicap ou d'une insuffisance durable et, à ce titre, tombait sous la coupe de la charité publique (l'assistance ou l'aide sociale) ou privée.

La protection sociale et le changement de la nature du risque du chômage

Le chômage touche aujourd'hui une population imposante avec des situations de sans-emploi souvent longues et/ou répétitives². Le chômage, ou l'état de sans-emploi, est aussi la principale cause de la croissance de la pauvreté dans les sociétés très industrialisées, encore que nous connaissions une progression du phénomène des travailleurs salariés pauvres, particulièrement en Amérique du Nord, ce qui contribue à la détérioration de la capacité de négociation des travailleurs déqualifiés et peu protégés.

Cette masse de sans-emploi constitue d'abord un défi, puis une invalidation partielle de l'architecture de la protection sociale qui s'est mise en place au cours de l'après-guerre. Les mailles du filet de sécurité s'avèrent lâches par endroit, là où elles étaient prévues surtout en fonction du travailleur salarié, et trop faibles pour absorber la surcharge des populations exclues du travail rémunéré. Le problème auquel l'ensemble des gouvernements doivent faire face concerne le changement de la nature même du risque de chômage. D'un chômage défini comme cessation accidentelle et temporaire d'activité couvert par un régime d'assurance, on passe à un chômage inscrit dans la durée qui ne peut s'appréhender comme accidentel.

L'acuité du phénomène du chômage massif et l'inadaptation des formes institutionnelles provoquent de nouvelles représentations des problèmes sociaux qui se définissent en termes de pauvreté et d'exclusion³. Si les formes acquises de la protection sociale paraissent inadaptées, tout autant que surchargées, elles ont fait (et font) l'objet d'une reconsidération substantielle. Les critiques sont nombreuses, elles vont des principes politiques jusqu'à la fonctionnalité des mesures prises. C'est ainsi qu'on relève pêle-mêle le caractère illimité de la demande politique, les problèmes financiers, l'opacité et la complexité bureaucratique, l'inefficacité pour rendre compte des nouveaux types de besoins sociaux, la carence de la légitimité économique et sociale de la sécurité du revenu, les effets secondaires non désirés, les effets de désincitation au travail, le développement d'une dépendance des bénéficiaires à l'égard de l'État, etc.⁴

Nouveaux principes de référence et différenciation politique

Au-delà de l'inadéquation des mesures prises par les États occidentaux face à un changement du risque de chômage, se posent des questions de fond, qui touchent les transformations du mode d'investissement du tissu social par l'État. La discussion qui suit propose une grille d'interprétation des évolutions récentes dans le traitement des populations qui échappent de façon plus ou moins durable à l'insertion salariale (ou au travail rémunéré). Il semble bien que, tout en donnant lieu à des orientations et à des opérationnalisations de programmes nettement décalées et contrastées d'un pays à l'autre, les principes de référence par rapport auxquels sont qualifiées et comprises les situations de chômage durable et/ou fréquent ont néanmoins beaucoup en commun. Or, ces principes de référence qui guident l'appréhension du défaut massif d'insertion salariale, se démarquent de ceux qui avaient accompagné l'implantation et la consolidation de l'État-providence.

L'article qui suit se propose précisément de cerner trois de ces principes de référence qui renouvellent le discours et la compréhension du rôle de l'État à l'égard de la protection sociale. Ces principes de référence, qui sont communs aux pays considérés à un certain niveau de généralité, conduisent à qualifier et à saisir les situations dans des termes différents de ceux qui avaient cours à l'apogée de l'État-providence, mais en même temps s'ouvrent sur une diversité d'orientations politiques et de mécanismes d'application. C'est cette dualité que nous ferons ressortir. D'abord, le discours, dans ses principes directeurs, change quand il s'agit d'appréhender les situations et le rôle général de l'intervention publique – en cela, il se démarque de celui qui prévalait avec l'État-providence –, mais, en même temps, ce discours, tout renouvelé qu'il soit, permet des arbitrages politiques différenciés.

La discussion qui appuie cette thèse est menée en référence à quatre pays : le Canada, la France, l'Allemagne et la Suède. Nous examinerons à la fois la façon dont les problèmes sont posés dans leurs principes et l'opérationnalisation des programmes. Sur ce dernier plan, nous retenons les grands constats qui ressortent de l'étude du traitement des sans-emploi proposé par les programmes de ces pays⁵. À prime

abord, il ressort qu'à l'exception du Canada, tous les pays étudiés ont mis en place un troisième système de protection contre le chômage, qui se situe à l'intersection des régimes d'assurance et des régimes d'assistance⁶. Ce tiers secteur d'intervention, qui peut être appréhendé à partir de la notion d'insertion, offre un cadre d'action similaire d'un pays à l'autre. Cependant, les politiques et les programmes mis en place sont révélateurs de logiques d'intervention qui suggèrent des façons particulières de penser l'articulation entre le secteur de la société dit « intégré » et celui dit « exclu ».

Plus précisément, la mise à jour de ces différences appelle une analyse qui s'articule autour de trois thématiques. Ce sont ces thèmes qui découpent l'argumentation de cet article. En effet, les réformes actuelles ont avant tout la caractéristique de proposer une articulation différente des droits et des devoirs des citoyens. Les systèmes contemporains de protection sociale ont tendance à mettre l'accent non plus sur le droit social, mais sur le devoir de citoyenneté. En termes d'action concrète de l'État, le glissement s'opère au niveau du centre de l'intervention. L'individualisation des traitements entraîne un déplacement du centre de l'intervention étatique, qui prend des configurations particulières selon les pays. Enfin, les mesures en place proposent une normalisation des comportements des sans-emploi, qui nous amènera à distinguer deux scénarios type de gestion des populations non disciplinées par le travail.

En fait, si trois thématiques s'imposent (principes de référence), nous verrons, pour chacune, qu'elles rendent possible une différenciation significative des arbitrages politiques et des orientations pratiques, différenciation qui a un impact sur la définition concrète des droits, sur les conditions d'existence des sans-emploi et sur les perspectives offertes aux populations en marge de l'insertion salariale.

PREMIER PRINCIPE : UNE NOUVELLE DIALECTIQUE DES DROITS ET DES DEVOIRS DU CITOYEN

À travers les critiques portées contre l'État-providence, se profile un retour sur les principes qui le sous-tendaient et sur les rapports sociaux et politiques qui supportaient la conception de la protection sociale.

C'est ainsi que les conventions sociales et politiques, qui fondaient l'État-providence, sont atteintes directement.

Devoirs et responsabilités induits par la protection sociale

L'État-providence, qui s'est consolidé dans les années soixante, a exprimé la consécration et l'extension des droits sociaux et de la citoyenneté sociale⁷. Cette dernière notion implique certes des droits et des devoirs, mais l'ensemble des relations des citoyens avec l'État met l'accent sur la notion de droit social manifesté par l'obtention de prestations ou de services pour faire face aux risques sociaux qui ponctuent le parcours de la vie des citoyens ; ces prestations et services ne sont pas soumis directement aux échanges marchands⁸. Les citoyens se présentent comme porteurs de droits à diverses mesures de protection sociale, dès lors que leur situation est assimilable aux types de risques sociaux protégés. La citoyenneté sociale appelle un traitement égalitaire entre porteurs de droits similaires⁹. L'individu, pour avoir droit aux mesures sociales, doit être citoyen et être identifié à une forme de risque qui fait l'objet d'une intervention publique. Ce droit n'est pas tributaire du mérite, ni du comportement du citoyen, car il est inscrit dans sa situation objective.

Avec la reconsidération de la protection sociale au cours de la dernière décennie, la dialectique droits-devoirs s'inverse. Cette inversion, qui s'impose d'abord dans les pays anglo-saxons, n'est pas sans influence dans plusieurs pays européens, ce que révèle l'introduction de nombreuses mesures conditionnelles dans les programmes de sécurité du revenu qui s'adressent aux sans-emploi¹⁰. Les droits sociaux du citoyen sont mis en balance avec ses responsabilités associées à la protection sociale. La délimitation des droits sociaux devient fonction des responsabilités attribuées aux citoyens. La question se pose dans ces termes : alors que la protection sociale découle des droits de la citoyenneté, quelles responsabilités sont induites par ces droits¹¹?

Responsabilité individuelle et/ou collective

La notion de droit social a trouvé une instrumentation et s'est concrétisée par des prestations et des services de tous ordres, ce qui lui donne

un caractère tangible. En contrepartie, les responsabilités sociales sont beaucoup plus difficiles à déterminer, car elles ne peuvent que faire appel à une vision normative des comportements attendus des citoyens et des obligations réciproques. La notion de responsabilité sociale ne peut se définir qu'en termes de code moral qui préjuge de comportements désirables et prescriptibles.

Tout se passe comme si le problème de la massification des sans-emploi entraînait la remise en cause du principe de la responsabilité collective et étatique en plaçant à l'avant-scène l'individu et ses carences. Cette démarche, qui tend à subordonner les droits sociaux aux obligations « morales » (responsabilités) du citoyen, conduit spontanément vers la distinction entre pauvre (ou exclu ou citoyen) méritant, c'est-à-dire socialement responsable, et pauvre (ou exclu ou citoyen) démeritant, c'est-à-dire socialement irresponsable¹². D'une façon générale, la révision des mesures de sécurité du revenu pour les sans-emploi prend la forme de la recherche de la meilleure « concordance morale » entre les droits et les obligations des personnes repoussées du travail rémunéré et en situation de revendiquer des prestations monétaires ou de services¹³.

Une politique active auprès des individus

La recomposition des relations entre droits et responsabilités sous-tend une reconsidération majeure de la conception de l'intervention publique à l'égard des sans-emploi. Pendant longtemps les pays associés à la social-démocratie et qui nourrissaient des velléités d'atteindre et de maintenir le plein emploi, se sont caractérisés par une politique active du marché du travail. À l'opposé, les pays anglo-saxons, encore fortement influencés par une conception libérale du rôle de l'État dans la régulation, se sont longtemps démarqués par une intervention discrète concernant le marché du travail et une politique de sécurité du revenu qualifiée de « passive ». Depuis peu, ces derniers pays découvrent les vertus de politiques actives. Mais le sens des termes a changé.

Les politiques actives d'inspiration sociale-démocrate, réunissant des mesures macro-économiques et micro-économiques, visaient à infléchir ou à corriger la logique du marché afin d'assurer le plein

emploi ; en ce sens, elles s'inscrivaient dans une régulation à caractère systémique¹⁴. Or, la découverte et l'usage de politiques actives dans les pays qui y étaient réfractaires il n'y a pas si longtemps, suivent une tout autre direction. Il y a glissement de sens et déplacement du champ d'application des politiques qui s'en revendiquent.

Dans le contexte actuel et particulièrement dans les pays qui ont retenu cette problématique récemment, le développement d'une politique active signifie le remplacement de la protection sociale, qui assure le soutien passif du revenu, par des dispositions cherchant à infléchir les comportements individuels des prestataires afin qu'ils s'alignent mieux sur les responsabilités et devoirs des citoyens, qui sont la contrepartie des droits sociaux qui leur sont concédés¹⁵. Les politiques poursuivent moins des objectifs de correction de la dynamique économique, que de réforme des trajectoires et des comportements individuels. Au même moment où la finalité de l'intervention porte davantage sur la relation entre le citoyen et les programmes publics de protection sociale, la prétention de discipliner le marché fait place à une subordination des politiques à la logique marchande. En grossissant le trait, on peut dire que l'intervention économique à portée systémique fait place à l'action sociale touchant les personnes exclues du travail rémunéré.

Il ne s'agit pas que d'un changement de degré, mais d'un changement de substance, car la « société active » s'élève sur les carences reconnues de l'État-providence et se présente comme une alternative politique et institutionnelle. La tradition anglo-saxonne ne répugne pas à définir son action en fonction de la pauvreté pour laquelle des régimes d'assistance sociale en espèces et en services ont été constitués ; ce qui permet d'ailleurs aux régimes d'assurance-chômage de fournir une protection pour une période relativement courte. La crise a amplifié cette complémentarité avec la réduction de l'accès à l'assurance-chômage et le raccourcissement de la protection offerte, c'est-à-dire avec l'expulsion systématique de ses bénéficiaires vers l'assistance. Même dans plusieurs pays où la protection sociale avait pour pierre angulaire l'assurance sociale, on assiste à un renforcement et une autonomisation du pôle assistantiel, ce qui investit l'État d'un rôle accru¹⁶. Le pôle assistantiel constituera le terrain nourricier de

la conception de la protection sociale définie en termes de « société active ».

Deux interprétations du devoir de citoyenneté

Dans les quatre pays étudiés, des changements majeurs ont été introduits ces dernières années dans le traitement politique du chômage. Les réformes mises en place font, d'un point de vue global, une place grandissante à la responsabilité individuelle dans la situation de sans-emploi. Cependant, l'accent mis sur les devoirs du citoyen en échange d'une protection sociale ne s'exprime pas selon le même registre de discours et de pratiques selon les pays. Ainsi, l'articulation entre droits et devoirs varie grandement d'un pays à l'autre et témoigne de la multiplicité des réponses institutionnelles et politiques possibles face à un problème similaire.

Tous les pays étudiés offrent une protection contre le chômage à deux volets : un volet assurantiel et un volet assistantiel. Cependant, depuis le début des années quatre-vingt, et mis à part le Canada, un troisième système de protection a été instauré. La nature de ce troisième système, souvent hybride, diffère d'un pays à l'autre. En Allemagne, l'allocation chômage de solidarité emprunte largement à l'esprit de l'assurance alors qu'en France, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) se situe plus du côté de l'assistance. En Suède, la KAS¹⁷ répond à un nouveau besoin par le biais d'un principe assistantiel, le chômage étant un risque récent dans ce pays. Au Canada, les réformes mises en place ont modifié les régimes d'assurance-chômage et d'aide sociale préexistants. La fermeture progressive du régime d'assurance chômage fédéral a poussé un nombre croissant de sans-emploi vers l'aide de dernier recours, d'administration provinciale, où la logique d'assistance s'impose clairement. Non seulement les droits en ce qui concerne le revenu et les statuts sociaux conférés ne sont pas similaires d'un pays à l'autre pour une situation donnée de non-emploi, mais à l'intérieur de chaque pays, des distinctions importantes existent entre types de sans-emploi.

Au-delà du degré d'ouverture ou de fermeture des régimes et de la durée de protection accordée, les quatre pays étudiés ont, à des degrés divers, adopté des mesures actives d'emploi qui vont de la

création directe d'emplois, à la formation professionnelle, en passant par une gamme complète de stages (stages en milieu de travail, en alternance emploi-formation, dans le secteur marchand ou dans celui de l'économie sociale). En cela, ils s'inscrivent dans la tendance exposée précédemment, de développement d'une « société active ». Mais, en spécifiant la manière dont ces mesures actives sont intégrées au système national de protection sociale, on touche directement la question de la logique d'intervention des États envers les sans-emploi.

Les pays de tradition sociaux-démocrates, comme la Suède, ont construit leur politique d'emploi autour des mesures actives. Dans le système suédois, il existe un lien direct entre le versement des prestations et les mesures actives qui ont pour finalité l'ajustement structurel de la main d'œuvre au besoin du marché. L'AMS, ou Labour Market Board, est l'organisme responsable de l'ensemble de la politique d'emploi. Composé de représentants des syndicats, de l'État et des employeurs, il fournit les services d'emploi et la formation professionnelle, gère les programmes de création d'emploi et soutient financièrement les personnes non couvertes par l'assurance-chômage, cette dernière étant entièrement administrée par les syndicats. Le rôle premier de l'AMS est de veiller à l'adéquation continue entre l'offre et la demande de travail. Dans cette perspective, tout individu en emploi est tenu de se former de manière continue afin de s'adapter aux changements affectant son domaine de spécialisation et l'individu au chômage se doit d'accepter un emploi adéquat¹⁸. Le chômeur récent peut refuser des offres d'emploi qui se situent loin de son domaine de spécialité, mais au bout de quelques mois¹⁹, il doit accepter toute offre de travail régulier à temps plein qui lui serait proposée par les services publics de placement. À ce devoir de travail pour l'individu, qui peut entraîner une sanction monétaire en cas de refus²⁰, correspond une obligation nationale de création d'emplois pour l'État et ses organismes. Du point de vue de l'articulation entre responsabilité individuelle et responsabilité collective, la Suède est le seul pays où la co-responsabilité de l'individu et de l'État est reconnue formellement dans le cadre législatif.

L'augmentation récente du nombre des chômeurs en Suède (le chômage est un problème qui date de 1989 seulement) a entraîné une

évolution de la politique de l'emploi vers un modèle où le remplacement de revenu devient plus important. Cependant, les comparaisons internationales placent la Suède au premier plan des mesures actives²¹. La situation de chômage implique à la fois l'individu et la collectivité, la responsabilité individuelle de la recherche d'emploi étant contrebalancée par un droit d'accès aux services actifs de placement qui ont pour mission de fournir des occasions concrètes d'emploi²². À la différence des autres pays étudiés, l'architecture globale des mesures actives d'emploi implique le retour direct en emploi par une intervention étatique sur la structure du marché du travail dans l'optique de l'atteinte du plein-emploi. L'aide financière accordée aux individus sert, dans cette perspective, le retour en emploi sous forme d'aide à la mobilité géographique ou de remboursement des frais encourus pour le passage d'entrevues.

À ce titre, si la durée maximale de la période d'indemnisation en vertu de l'assurance-chômage est relativement courte, la durée maximale potentielle effective est beaucoup plus longue, les mesures actives d'emploi faisant en sorte que les chômeurs recouvrent leur droit à l'assurance après participation. La participation à un programme de formation est ainsi considérée équivalente à un emploi du point de vue des droits aux prestations²³. De plus, de nombreux programmes entrent en vigueur avant la période de chômage des individus menacés dans leur emploi, évitant un recours massif au régime d'assurance-chômage et limitant grandement le chômage de longue durée. Soulignons cependant que les conditions d'admissibilité au régime d'assurance-chômage ont récemment été renforcées et le taux de remplacement du salaire, abaissé²⁴.

Dans les pays de tradition anglo-saxonne, les réformes récentes des systèmes de protection sociale ont suivi une direction diamétralement opposée. La mise en place de l'assurance-emploi au Canada et les modifications apportées aux régimes d'aide sociale dans les provinces constituent une illustration du sens différent que peut prendre la responsabilité individuelle. La nouvelle assurance-chômage canadienne, nommée assurance-emploi, introduit non seulement un resserrement des critères d'admissibilité et la diminution du montant et de la durée des prestations, mais aussi des dispositifs cherchant à encourager

l'activité professionnelle, à favoriser « l'indépendance économique » et à stimuler des activités responsables par des mesures d'incitation à travailler. Les cinq volets actifs de la réforme du gouvernement canadien visent directement les comportements des individus sans-emploi et leurs supposées carences, même si ces mesures ne concernent qu'une minorité de chômeurs et interviennent généralement en fin de droits à la prestation d'assurance. Cependant, c'est dans les programmes provinciaux d'aide sociale que la logique conditionnelle de l'aide apparaît plus directement. Les régimes d'aide sociale au Canada sont historiquement des aides de dernier recours, attribuées sur la base d'un manque de ressources, et dont les montants sont établis à partir de la notion de besoins essentiels (nourriture, logement). Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les réformes successives de ces régimes ont peu à peu lié le montant de l'aide sociale perçu à la participation des bénéficiaires considérés « aptes au travail » à des mesures actives d'emploi. Dans certaines provinces (Alberta, Ontario) il devient possible d'être exclu de l'aide sociale en cas de refus de participer ou si les individus déclinent une offre d'emploi précaire (sans contrat à long terme, sans bénéfices marginaux et rémunérés au salaire minimum). Ce débat, jusqu'alors cantonné au Canada anglais, se fait entendre de plus en plus fréquemment au Québec²⁵. Dans cette logique d'intervention, la collectivité n'a aucune obligation envers les sans-emploi, elle n'a même pas l'obligation de rendre les mesures d'insertion disponibles en nombre suffisant pour l'ensemble des bénéficiaires. L'incitation au travail fonctionne sur le mode de la sanction monétaire; elle suit une démarche punitive en attribuant la responsabilité première d'insertion à l'individu et en pratiquant des formes de *workfare* (*work for welfare*), ce qui signifie la subordination de tout ou partie de la prestation à des mesures actives. Dans ce schéma d'intervention étatique, le sens des politiques actives ne signifie plus, comme en Suède, l'ajustement structurel de la main-d'œuvre et du marché, mais l'incitation au travail des sans-emploi, c'est-à-dire l'adaptation de l'individu à un marché auto régulé.

La France et l'Allemagne se situent entre la position suédoise et la position canadienne. Avec l'instauration du Revenu Minimum d'Insertion en 1988, le système français reconnaît un double droit :

un droit universel et, en principe, inconditionnel à une allocation d'insertion et un droit à l'insertion sociale. Avec le RMI, la collectivité se voit attribuer le devoir de venir en aide aux plus démunis et celui de mettre en place des actions d'insertion. Le bénéficiaire a, pour sa part, le devoir de signer un contrat d'insertion dans lequel il accepte de mettre en œuvre une démarche d'insertion. En pratique, l'allocation monétaire n'est pas retirée en cas de non-conformité du comportement du bénéficiaire à la signature de son contrat. L'État français, à la différence de l'État suédois, n'a pas l'obligation de trouver un emploi aux bénéficiaires du RMI, mais la collectivité s'assigne la responsabilité de permettre « une démarche d'insertion ». L'individu, lui, est responsable de la mise en œuvre effective de son insertion. Ce qu'il importe de noter, c'est la distinction entre une approche du type *workfare*, comme au Canada où l'idée de la responsabilité individuelle domine, et une approche qui met de l'avant le droit à l'insertion pour tous les citoyens²⁶, tout en restant essentiellement dans une logique de responsabilité des individus sans-emploi.

En Allemagne, le régime d'assurance-chômage est complété par un régime d'assistance organisé en deux volets : l'allocation chômage de solidarité qui tient compte du dernier salaire perçu et qui nécessite une durée de cotisation préalable et un volet du type aide de dernier recours, sous condition de ressources, avec allocation forfaitaire²⁷. Tout comme en Suède, l'accent est mis sur les mesures actives d'emploi plutôt que sur le soutien passif du revenu, que ce soit dans les systèmes d'assistance ou d'assurance. Cependant, jusqu'à récemment, seul l'individu sans-emploi avait le devoir de se chercher un travail en échange d'une protection sociale et d'accepter toute offre de travail dite « raisonnable ²⁸ ». Depuis peu (1993), les collectivités territoriales (Länder) ont une obligation de créer des occasions d'emploi pour les individus, ce qui accroît la responsabilité publique à l'égard du chômage. Deux types d'incitation à l'emploi prédominent : une incitation positive monétaire (supplément de revenu lors de la formation, frais payés pour la recherche d'emploi ou exonération pour l'employeur de tout ou partie des charges sociales) et une incitation d'ordre négatif qui utilise la sanction monétaire ou le retrait de certains droits aux prestations²⁹. Plus orienté vers le traitement actif du chômage que

la France et le Canada, le système allemand se distingue néanmoins du modèle suédois dans la mesure où le système de protection des sans-emploi est orienté vers l'insertion professionnelle et non vers le plein-emploi. Non seulement les mesures actives mises en place en Allemagne portent davantage sur la préparation à l'emploi que sur l'accès direct à l'emploi, mais l'État fédéral allemand n'a pas le mandat politique d'atteindre le plein-emploi et d'intervenir structurellement sur le marché du travail³⁰.

Une politique active d'emploi, considérée hors de son contexte politico-institutionnel, peut être perçue comme une reconnaissance de droits sociaux accordés aux sans-emploi (droit au travail, droit à l'insertion sociale, droit à l'activité). Cependant, si l'on considère la relation entre les programmes mis en place et le système national de protection sociale, il s'avère que le sens de l'action étatique change. Suivant l'articulation existante entre la reconnaissance de la responsabilité collective et individuelle du risque de chômage, le contenu de la citoyenneté sociale se modifie. Les statuts sociaux conférés aux sans-emploi, qui découlent de cette articulation, sont alors le reflet de la norme d'intervention des États.

DEUXIÈME PRINCIPE : UNE ACTION PUBLIQUE QUI VISE L'INDIVIDU

Le retour sur l'État-providence suit des parcours différenciés d'un pays à l'autre, particulièrement si on se préoccupe des programmes qui composent la protection sociale. D'ailleurs, les changements et arbitrages menant à une restructuration de la protection sociale se font surtout en référence à l'héritage politique et institutionnel du pays³¹. Tout en reconnaissant cette diversité, un deuxième grand principe de référence se dégage concernant le rôle de l'État à l'égard des sans-emploi et les modes d'action qui les concernent.

Individus : objet de l'action sociale

L'individu sans-emploi est de plus en plus l'« objet » de l'action publique visant à répondre à la situation de chômage massif et d'extension des

catégories exclues et pauvres. De là, le développement de techniques de gestion destinées spécifiquement aux populations en période prolongée d'« inactivité ». Lorsque l'on s'éloigne des chômeurs inhabituels et de courte durée – ceux-ci sont toujours considérés comme porteurs de droits qui seront honorés par la protection assurée dans le cadre d'un service sectoriel – on se trouve face à des programmes traitant des déficiences personnelles et servant à « la remise en état » des sans-emploi. Les chômeurs de longue durée (dont la reconnaissance même pose problème³²), les jeunes dont l'insertion sur le marché du travail est incertaine, épisodique ou bloquée, les personnes sans emploi exclues durablement de la population active s'inscrivent dans un tout autre registre, appelant une action supportée par les principes d'une régulation technicienne dirigée vers des clientèles particulières.

Le non-travail : témoignage de déficiences personnelles

Tout se passe comme si la situation prolongée de sans-emploi était associée à une violation de la norme et témoignait de problèmes de comportement ou d'adaptation ; en somme, il y aurait manifestation d'une quelconque déviance. Selon la logique sociale et sanitaire, cette situation est perçue comme un moment privilégié pour surmonter ses handicaps³³. Ce travail de lutte contre les handicaps personnels ou les inadaptations touche un champ très large et implique l'individualisation du traitement politique des sans-emploi qui peut emprunter des formes spécifiques variant selon trois axes d'analyse : le moment de l'intervention (prévention ou remise en état), le diagnostic de la situation de sans-emploi (faute personnelle ou restructuration du marché) et les types d'actions entreprises (programmes d'employabilité ou formation continue).

D'une façon ou d'une autre, on en arrive au repérage de déficiences personnelles qui pavent la voie à des itinéraires, plus ou moins longs et sinueux, de passage anticipé entre la situation de bénéficiaire et l'emploi, allant de l'adaptation sociale, jusqu'à l'accès à l'emploi en passant par la formation. Les mesures d'insertion reposent sur la « mobilisation de nouvelles technologies professionnelles, différentes des méthodes classiques de l'action sociale, mais prolongeant la

tradition de l'intervention spécialisée, en essayant de s'adapter aux nouvelles situations³⁴ ». Les dispositifs et les actions visent d'abord les personnes dans leurs processus de remise en état (donnant accès à une situation socio-économique stabilisée) qui, en principe, est transitoire. Partant d'une logique de discrimination positive, ces dispositifs et actions doivent être adaptés au terrain et « traiter de façon transversale l'ensemble des dimensions des problèmes sociaux considérés³⁵ ».

« Employabilité » et *workfare* : point de départ et d'arrivée des programmes

Avec la massification du chômage, on assiste à un glissement de l'assurance-chômage soit vers l'aide sociale, pour ce qui est du Canada, soit vers un troisième système de protection, sis entre l'assurance et l'assistance. Dans l'ensemble, cela donne lieu à des activités qui sont similaires dans leurs prétentions et qui se superposent partiellement aux programmes d'assurance-chômage. Depuis le début des années quatre-vingt, les notions d'employabilité et de *workfare* constituent le point de départ et d'arrivée de l'ensemble des programmes mis en œuvre. Couplées, ces deux notions rendent compte de la logique globale qui guide l'intervention de l'État en matière de sans-emploi.

La notion d'employabilité désigne le potentiel supposé d'un individu à occuper un emploi. Les programmes d'employabilité sont alors le moyen d'augmenter ou de maintenir les capacités virtuelles des sans-emploi dans leur relation de chercheur d'emploi au marché du travail. L'approche curative qui en découle façonne les politiques et les programmes dans le sens d'une « remise en état » et non dans l'optique de la prévention du risque de chômage; le postulat du concept d'employabilité est que l'état de sans-emploi s'explique par des carences de formation ou d'aptitudes au travail. La mise en place de dispositifs permettant d'acquérir des compétences, de la formation, des habitudes de travail, voire même des habitudes de vie devient alors une nécessité « allant de soi ».

On connaît, d'autre part, la forte tentation des gouvernements à emprunter une démarche assortie d'obligations, de pénalisation et de coercition, ce dont témoigne l'introduction de mesures conditionnelles

et de dispositifs rigoureux de discrimination positive³⁶. La franchise des mesures coercitives et pénalisantes sur le continent nord-américain ne peut faire oublier qu'il s'agit d'une tendance beaucoup plus profonde. Gilbert³⁷ note précisément que, bien que le discours mette l'accent sur les incitations positives dans la description des mesures actives, une étude plus attentive montre qu'à tout le moins, les mesures d'incitation ne sont pas exemptes de règles et de sanctions contraignantes. En somme, les nouveaux dispositifs semblent mus par la tentation d'un contrôle social accru.

Cependant, à ces tendances lourdes, communes à tous les pays occidentaux, sont associées des variantes nationales perceptibles au niveau de l'opérationnalisation des programmes. Ainsi, l'individualisation du traitement politique des sans-emploi se présente sous deux formes spécifiques dans les systèmes de protection sociale des pays étudiés.

Être sans-emploi : un processus ou un état

Les politiques suédoises envers les sans-emploi évoquent en général une représentation active de l'état de chômeur ; l'individu est traité en relation avec le marché du travail dans la perspective d'une réintégration rapide en emploi. En France, au Canada et en Allemagne, les politiques privilégient plutôt l'approche curative du traitement des sans-emploi³⁸, les mesures de préparation à l'emploi (formation et stages) supplantant les mesures de recherche directe d'emploi.

La politique d'emploi suédoise, qui vise les individus, est organisée en référence au plein-emploi. Les programmes interviennent tout au long de la vie active et dès le début de la période de chômage. L'intervention publique est conçue de manière préventive ; la formation continue des salariés en activité et le recyclage de la main-d'œuvre exerçant dans des secteurs en difficulté impliquent une gestion étroite non seulement de la demande de travail, mais surtout de la structure de l'emploi. À la différence des autres pays considérés, la majorité des mesures suédoises privilégient le retour direct en emploi par la création d'emplois et l'action sur la demande de travail (aide à l'embauche de chômeurs et exonération de tout ou partie des charges sociales)³⁹.

Le processus d'individualisation du traitement du chômage est présent dans la mesure où chaque sans-emploi bénéficie d'un soutien individuel et personnalisé dans sa recherche d'emploi, adapté à sa formation antérieure, son expérience de travail et son secteur d'activité.

Cependant, l'action publique, si elle est dirigée vers des individus, n'implique pas une « remise en état » des sans-emploi. La différenciation entre les sans-emploi (sans-emploi directement employables ou non) n'est pas présente dans le système suédois parce que l'individu n'est pas considéré responsable a priori de sa situation. Chaque citoyen a accès aux services sociaux et aux transferts, indépendamment de ses péripéties biographiques, selon le principe de la démarchandisation du risque de chômage⁴⁰. Dans cette perspective, le chômage n'est pas un état attribuable à des déficiences individuelles, mais à un processus qui met en relation des demandeurs d'emploi et un marché du travail dynamique et modelable. Le système d'aide sociale ne vise d'ailleurs pas à remédier à la perte du revenu résultant du chômage, mais à garantir à tout citoyen un niveau de vie minimum par l'octroi d'un revenu minimum. Une place résiduelle est ainsi accordée à l'assistance dans le système de protection sociale du chômage et le recours pour cause de chômage y est peu fréquent. À la limite, la distinction entre travailleur et chômeur n'est que formelle : tout chômeur est un travailleur potentiel et tout travailleur, un chômeur potentiel⁴¹. Les statuts sociaux conférés par l'activité de travail ou la non-activité ne recouvrent pas le même sens stigmatisant (c'est-à-dire culpabilisant pour l'individu) que dans les autres pays étudiés, les droits du citoyen n'étant pas conférés par l'activité de travail.

L'apparition 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. L'émergence du phénomène de pauvreté, jusque-là oublié⁴², a fait ressortir le problème principal qui confronte la Suède : intégrer dans le système de protection sociale les personnes situées hors du marché du travail et qui ne bénéficient pas du régime d'assurance-chômage alors que l'ensemble du système fonctionne sur la base théorique du plein-emploi. L'assistance sociale, résiduelle, est non seulement peu utilisée à cause de la stigmatisation qui y est attachée, mais également peu efficace pour les individus,

les principes d'universalité et d'égalité ne permettant pas la prise en compte des besoins spécifiques des populations. Pour répondre à ces nouveaux besoins, les réformes entreprises récemment ont introduit des mécanismes de ciblage de populations qui entrent en conflit avec l'idée d'universalité des programmes (c'est notamment le cas des jeunes et des adultes, dans le cas suédois). Ce ciblage correspond à une reconnaissance de la modification des risques encourus au cours de la vie⁴³ et à la tentative de reformuler le principe d'égalité de manière dynamique : ce n'est plus l'égalité à un temps qui prime, mais l'égalité des individus sur l'ensemble du cycle de vie.

Le Canada et la France, et dans une moindre mesure l'Allemagne, se distinguent du modèle suédois en ce sens que le chômage est avant tout interprété comme une caractéristique individuelle, un état. Les politiques mises en œuvre traitent plus l'individu au chômage lui-même, que l'individu en relation avec le marché du travail.

Les programmes visent la préparation à l'insertion ou à la réinsertion en emploi. Ils se présentent sous forme de parcours individualisés vers l'emploi incluant, selon les personnes et le bilan qui est établi de leurs carences, une formation professionnelle, une formation générale, des stages en milieu de travail, des stages dans le secteur associatif, des travaux d'utilité générale, etc.⁴⁴ De là découle une distinction, au niveau des programmes et des actions entreprises, entre les chômeurs de courte durée considérés directement employables et les autres, auxquels est réservé l'apprentissage de modes sociaux d'insertion. Le statut social de chômeur de courte durée, allocataire de l'assurance chômage, se distingue de celui de chômeur de longue durée ou de primo-demandeur d'emploi, bénéficiaire du système d'assistance ou d'un troisième système, récemment instauré. Les premiers ont accès à des programmes qui les placent en situation d'emploi, même si la mesure proposée ne débouche pas sur un emploi stable. Les seconds, en revanche, sont cantonnés dans des programmes qui servent plus à occuper des populations et à maintenir une certaine proximité au marché du travail qu'à fournir un accès à l'emploi lui-même. Les sans-emploi qui relèvent de la logique de l'assurance bénéficient d'un certain nombre de droits attribués sans contrepartie, mise à part la nécessité de la recherche active d'emploi⁴⁵. Ils ont accès, sans discrimi-

nation entre eux, à une gamme de programmes qui ont pour objectif l'insertion professionnelle des individus. Les chômeurs exclus de l'assurance-chômage constituent, pour leur part, des publics cibles dont la « remise en état » est non seulement facilitée par les programmes proposés, mais souvent imposée par des mécanismes financiers (menaces de sanctions monétaires ou incitations à la participation). L'insertion sociale devient une forme d'obligation morale pour les sans-emploi situés loin de la norme de l'employabilité immédiate.

En dehors de la Suède, l'image dominante de l'individu masculin qui travaille à temps plein toute sa vie est encore la norme qui guide la conception des systèmes de protection sociale des sans-emploi. Pour cette raison, les régimes d'assurance-chômage des trois pays envisagés sont clairement liés à l'idée d'une trajectoire individuelle (généralement masculine)⁴⁶ comprenant une intégration rapide et continue au marché du travail. Par défaut, de plus en plus de chômeurs ont recours à l'aide sociale soit parce qu'ils ont épuisé leurs droits à l'assurance, et sont devenus des chômeurs de longue durée, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'ouverture de ces droits – c'est le cas par exemple des chômeurs récurrents⁴⁷. L'aide de dernier recours est devenue une véritable assistance-chômage alors qu'elle visait, par définition, le manque de ressources et non de travail. En France, par exemple, l'extension des droits à l'assurance a permis, dans un premier temps, la prise en charge du chômage non traditionnel (différent d'un accident de parcours), puis le RMI est venu combler les déficits de la protection des chômeurs de longue durée. Les chômeurs de courte durée, considérés directement employables, ont accès à l'insertion par l'économique alors qu'aux autres sans-emploi est réservée l'insertion dite sociale.

De ce point de vue, l'individualisation du traitement des sans-emploi peut prendre des formes distinctes suivant qu'elle vise l'insertion en emploi pour l'ensemble des chômeurs (cas suédois), l'insertion professionnelle pour les chômeurs récents ou l'insertion sociale pour les chômeurs exclus de l'assurance-chômage. À chacune de ces politiques d'emploi est associé un statut social qui devient stigmatisant pour les individus à mesure que s'accroît la distance qui les sépare de la norme de l'emploi salarié à temps plein. Cette stigmatisation quant aux statuts

sociaux s'exprime de deux façons. D'une part, plus on s'éloigne de la logique assurantielle, plus la notion de contrepartie prend de sens : le soutien du revenu est accompagné d'une obligation de participation⁴⁸, et d'autre part, les chances pour l'individu sans-emploi de réintégrer définitivement le marché du travail diminuent avec son statut.

La conception du chômage en tant que risque s'est largement modifiée⁴⁹. Pendant l'ère victorieuse du fordisme, l'assurance-chômage devait collectivement couvrir un risque, encouru certes par un individu, mais dont les tenants et les aboutissants le dépassaient, car ils tenaient pour une large part à une inadéquation conjoncturelle ou structurelle entre l'offre et la demande de travail. Aujourd'hui, la situation de chômage relève davantage de la responsabilité individuelle et tend à ne plus faire partie des risques sociaux que l'on doit couvrir collectivement. Le partage des responsabilités individuelles et des responsabilités étatiques est de plus en plus souvent formulé dans les termes suivants : l'individu se doit d'être demandeur d'emploi et de chercher activement un emploi, alors que la collectivité (ou l'État), au mieux, facilite ou encourage cette recherche.

La détermination du partage des droits à la protection sociale attachés à la citoyenneté et des responsabilités civiques qu'entraînent ces droits repose, en fait, sur un consensus normatif qui concerne le comportement supposé des gens et leurs obligations vis-à-vis de l'État⁵⁰. Ce débat de valeurs rejoint le débat ancien séparant les pauvres méritants des pauvres démeritants. Aux pauvres méritants, on accorde une aide de subsistance sans contrepartie (l'assurance-chômage), alors qu'aux pauvres démeritants on applique une sanction punitive en cas de non-conformité à la norme établie.

TROISIÈME PRINCIPE : L'ENCADREMENT ET LA NORMALISATION DES COMPORTEMENTS

L'intervention étatique en matière de sans-emploi se cristallise depuis une dizaine d'années dans des politiques et des programmes dits d'insertion, terme qui désigne à la fois un problème social, un processus et des solutions. L'insertion n'existe qu'avec son corollaire, l'exclusion ; ce sont les populations exclues qu'il s'agit d'insérer dans le monde du

travail salarié. L'insertion est également un processus qui mène d'une situation A, généralement indésirable, à une situation B supposée préférable du point de vue social. On s'insère à quelque chose et l'insertion désigne également les mécanismes mis en œuvre au cours du processus du même nom.

Des mécanismes chargés de sens

Parce que l'insertion est pensée en termes de carences individuelles, la formation professionnelle devient le but privilégié des politiques et des programmes. L'insertion est conçue par paliers : l'adaptation sociale d'abord, la préformation et la formation qualifiante ensuite, puis l'accès à l'emploi lorsque le cycle de mise à niveau est achevé. En somme, la norme de référence de l'insertion reste le travail salarié des années de forte croissance. Or, une métamorphose de la régulation de la société salariale est à l'œuvre, et c'est sous cet angle que la question doit être traitée.

Les différents programmes, définis au départ de façon catégorielle (jeunes, adultes, familles) ont, peu à peu, été généralisés à l'ensemble de la population sans-emploi. L'innovation politique s'est plus faite par sédimentation que par suppression des programmes antérieurs, créant aujourd'hui des ensembles d'action complexes, voire incohérents. Néanmoins, à partir d'une lecture transversale des programmes et mesures mis en place, il est possible de dégager les présupposés qui ont guidé les actions des États considérés. La conception étatique de ce qu'est l'activité (ou le travail) et par ricochet la non-activité (ou le chômage) nous renseigne sur cet aspect. Dans l'ensemble des systèmes de protection sociale considérés, l'activité vaut toujours mieux que l'inactivité. Les différences apparaissent quand on compare le type d'activités socialement valorisées aux activités proposées ou imposées aux sans-emploi, ainsi que l'image associée à la situation de chômage. L'éthique du travail est partout présente, mais elle ne se traduit pas de manière identique dans les dispositifs d'insertion.

Il reste que, dans le domaine de l'insertion, se constitue un réseau composite de filières, permettant des trajectoires multiples suivant les besoins individuels qui auront été définis principalement par les « agents d'aide socio-économiques ». La démarche individuelle pri-

vilégiée participe au total à la décomposition des populations refoulées de la société salariale en clientèles sériées assez finement et pour lesquelles des cheminements d'insertion sont proposés. La démarche est apparentée à la logique sanitaire et sociale pour laquelle l'état de sans-emploi est symptomatique de déficiences définies largement – et même exclusivement selon les cas – en référence aux personnes. De même, la multiplication des exclus de la société salariale illustre l'échec de cette société et invalide la légitimité symbolique sur laquelle elle repose ; sous cet angle, cette « déviance socio-économique » peut être considérée dangereuse, du moins elle appelle un traitement permettant de donner un sens à leur état et de prévoir une inscription dans un processus de réintégration sociale.

Un « état transitoire durable »

Le processus de « remise en état » compte le plus souvent sur des spécialistes du reclassement et de la réhabilitation et des dispositifs assurant une certaine prise, voire un encadrement et un contrôle, sur une population importante échappant à la discipline du travail. L'action sociale entreprise par les ressources publiques et communautaires participe à la recherche d'une hygiène sociale. Le processus de « remise en état » tend à durer, voire à se perpétuer, compte tenu de l'évaluation qui est faite de l'efficacité des dispositifs en termes d'insertion sur le marché du travail. Cet accompagnement provisoire devient pour beaucoup une situation permanente, de telle sorte que les procédures d'insertion deviennent un état « transitoire durable⁵¹ ».

Ainsi, au plan qualitatif, la mutation de la régulation de la société salariale passe par l'extension et le renouvellement du réseau de filières d'accompagnement et de contrôle, ainsi que par l'adoption d'une action sociale et sanitaire auprès d'une population massive, décomposée et parcellarisée en clientèles cibles. La nébuleuse de filières constitue autant de circuits de « relégation » de populations-cibles qui veillent à endiguer et à contrer la déperdition massive de la force de travail. Les dispositifs proposés auront le mérite, d'une part, de renforcer et de diversifier les infrastructures de socialisation des populations tenues

socialement à l'écart du travail salarié et, d'autre part, de permettre le maintien de leur survie à la périphérie de la société salariale.

Une gestion sociale des sans-emploi

Ce qui gagne en relief ici c'est davantage la nécessaire gestion sociale de cette population, si bien qu'à tout prendre l'enjeu porte bien davantage sur l'insertion sociale que sur l'insertion professionnelle. Symboliquement, la logique sociale et sanitaire de l'intervention de l'État peut être d'une grande efficacité, car elle joue à la fois sur la sanction et sur la réhabilitation : sanction des fainéants et réhabilitation des méritants. La « thérapeutique » envisagée est cautionnée, car elle apparaît comme une forme plus humanisée d'intervention sociale sur la « déviance économique » qui serait d'autant plus opérationnelle qu'elle veillerait à une adaptation au marché. L'idéologie technicienne de gestion sociale des populations et la rationalité économique peuvent alimenter un consensus sur la validité de la recomposition de la protection sociale. En ce domaine, nous sommes près de l'utopie, comprise au double sens du terme, soit comme une illusion, mais aussi, et peut-être surtout, comme une finalité idéalisée.

Ces infrastructures de socialisation disséminées dans le tissu social constituent des vecteurs de diffusion d'une normativité sociale implicite et explicite. Les éléments de contenu de cette normativité ne découlent pas de l'instrumentation de l'action sociale, mais d'abord des objectifs, de la conceptualisation et des priorités qui président à cette instrumentation, et donc de l'orientation politique des sommets de l'État. Le renouvellement de l'action publique touche à la fois les agencements de formes institutionnelles de la régulation sociale et le traitement de thématiques sociales redéfinies, en termes d'exclusion, d'insertion, de pauvreté, etc., ainsi que des acteurs individuels et collectifs directement concernés.

Concrètement, dans la mise en place des dispositifs d'insertion, on trouve au Canada, en France et en Allemagne, deux façons distinctes de penser l'insertion alors qu'en Suède, l'insertion se définit essentiellement par rapport à l'emploi.

Insertion par l'économique ou insertion sociale

L'insertion par le travail salarié (aussi appelé insertion par l'économique) est réservée aux sans-emploi récents ou étant considérés comme directement employables alors que l'insertion par les activités communautaires, situées loin du marché du travail, est proposée aux sans-emploi « présentant de sévères contraintes à l'embauche », selon les termes consacrés. Outre la distinction stigmatisante qui peut exister entre insertion sociale et insertion par l'économique en termes de statuts sociaux, les politiques d'emploi postulent que bon nombre de sans-emploi ne sont pas en mesure d'intégrer directement le marché du travail en raison de carences de formation ou d'aptitudes au travail. De ce postulat découle la mise en place de dispositifs permettant d'acquérir des compétences, de la formation, des habitudes de travail, voire même des habitudes de vie (notamment dans le cas du RMI en France). L'insertion par l'économique vise plus directement l'intégration des sans-emploi à la norme du marché du travail alors que l'insertion par le social sert plus une fonction de maintien dans la norme du chômage, c'est-à-dire d'évitement de glissement des populations vers des positions sans statut⁵². De ce point de vue, les entreprises d'insertion en France, les coopératives sociales et les ateliers de travail en Allemagne⁵³ sont reconnus comme faisant partie du monde du travail régulier et destiné à des travailleurs autonomes alors que les associations intermédiaires, les Contrats Emploi Solidarité, les Stages en Milieu de Travail au Québec sont plus des traitements sociaux de personnes présentant une pathologie.

En France et au Canada, à la différence de l'Allemagne, le champ de l'insertion sociale et professionnelle s'est constitué, peu à peu, en un véritable secteur d'activité qui se reproduit. Soulignons néanmoins que l'insertion sociale, si elle apparaît stigmatisante comme secteur d'activité géré par l'État, peut contenir une véritable alternative à l'économie de marché si elle est gérée par les sans-emploi eux-mêmes. En France, l'insertion sociale, avec la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion de 1988, a été investie d'une mission nationale d'envergure. Dans l'esprit de la loi, il s'agissait de donner les moyens aux collectivités locales et aux acteurs de l'insertion (intervenants sociaux,

bénéficiaires de la mesure, monde associatif) de développer un nouveau secteur d'activités situé entre le monde marchand et l'univers communautaire non marchand. De ce point de vue, l'insertion sociale devait représenter une alternative durable à la pénurie d'emplois salariés à durée indéterminée. Cette dimension n'apparaît pas dans les autres pays même si l'échelon local est partout le niveau privilégié de l'intervention étatique. Dans la perspective de l'économie sociale et de la démocratie sociale, il est possible de valoriser, non seulement en termes de sens, mais également en termes d'action, l'insertion sociale. Bien que ce thème ne soit ni notre propos, ni notre perspective, il est important de mentionner l'existence d'un domaine d'action envers les sans-emploi où l'acteur principal de l'insertion n'est plus l'État, mais la société civile elle-même⁵⁴. Dans cette perspective, la problématique de l'insertion, quelle soit sociale ou économique, peut constituer une recherche viable d'alternatives au chômage et au sous-emploi⁵⁵.

Au-delà des différences de dispositifs entre les pays, ce qui semble être le critère de différenciation entre sans-emploi et type d'insertion est la reconnaissance sociale des activités proposées ou imposées aux personnes. Si en Suède la distinction entre insertion sociale et insertion professionnelle ne semble pas pertinente, c'est moins parce que les types d'activités de « gestion sociale » sont absents que parce que les statuts sociaux conférés aux participants à de telles mesures ne sont pas différenciés de ceux de l'emploi. L'activité socialement utile, mais économiquement non rentable bénéficie des mêmes avantages en fait de droits sociaux et de reconnaissance juridique que le travail marchand en entreprise. De la même façon, les activités de formation professionnelle ne sont pas distinctes de l'emploi. Même si la norme sociale du travail est très forte, les droits du citoyen ne sont pas uniquement fonction d'une intégration à l'emploi, et en ce sens les sans-emploi sont plus des travailleurs potentiels ou en attente, que des chômeurs. La relation entre le monde intégré du travail et ses franges est conçue de manière organique et orientée vers le plein-emploi.

Au Canada, en revanche, on pousse les sans-emploi à occuper des petits boulots payés au salaire minimum sans avantages sociaux alors que la norme sociale valorise l'emploi régulier à temps plein, même si cette situation est caractéristique d'une proportion décroissante de

travailleurs. Quelle que soit l'insertion proposée, l'occupation des sans-emploi constitue un véritable leitmotiv. Le bénéficiaire de l'aide sociale apte au travail est plus un fraudeur potentiel qu'il s'agit de contrôler et de surveiller, qu'un chômeur à la recherche d'un emploi. En France, la remise au travail s'effectue surtout par l'intermédiaire d'un « tiers secteur » où la responsabilité de trouver une alternative aux défaillances de l'économie de marché repose sur les individus les plus démunis. Peu à peu s'autonomise un nouveau secteur dit d'insertion qui, dans sa pérennisation, devient un secteur intermédiaire entre la norme sociale de l'intégration et le secteur dit exclu de la société. Pour les sans-emploi, ce statut constitue un état transitoire qui a tendance à devenir permanent. Les représentations sociales qui y sont attachées ne sont pas aussi directement stigmatisantes qu'au Canada, mais sont marquées du sceau de l'ambiguïté. Servant à la fois la reconstruction de la sociabilité de personnes a priori frappées d'un handicap social autant que professionnel, les mesures proposées s'apparentent largement à des filières de relégation qui ont pour fonction première d'occuper les sans-emploi. Les tâches associées au secteur de l'insertion (services de proximité, services liés à l'environnement et à la qualité de vie) restent hors norme, tant par la rémunération attribuée que par la piètre valorisation sociale de ces services.

En Allemagne, on retrouve à la fois des éléments des systèmes suédois et canadien. Comme en Suède, la politique active d'emploi tente d'inclure les sans-emploi dans une norme sociale forte, qui proclame la collectivité co-responsable de la situation de l'ensemble des membres de la société. Cependant, l'insertion professionnelle (formations qualifiantes et régime d'apprentissage) remplace l'insertion directe en emploi du cas suédois. À côté de ce système, qui permet le maintien de la plupart des droits sociaux des sans-emploi, existe un mécanisme de sanction punitive, à la canadienne, pour ceux qui ne donnent pas de preuve satisfaisante de leur gratitude envers la collectivité et qui refusent d'occuper un emploi⁵⁶.

L'intervention étatique pose des rapports spécifiques au marché du travail et au chômage; en ce sens, elle n'est pas indifférente au problème qu'elle est censée régler. En qualifiant d'une certaine manière l'état de fait, elle propose en même temps un type de solution et donc

une certaine conception du lien social. La comparaison horizontale entre systèmes de protection sociale des sans-emploi, offre une illustration rapide permettant de proposer, un schéma d'interprétation de l'intervention publique.

CONCLUSION

La citoyenneté sociale condense une combinatoire particulière des droits et des devoirs. Alors que les droits sociaux pouvaient être définis en fonction du constat de situations de fait et appliqués dans une perspective égalitaire, ils sont de plus en plus posés en fonction de la contrepartie des devoirs ou des obligations du citoyen. Or, cette notion de responsabilité sociale des individus est imprécise et fluctuante, et fait appel à une vision plus ou moins stricte des comportements attendus des citoyens, c'est-à-dire à un code moral plus ou moins rigoureux.

Selon les pays, cette responsabilité individuelle se conjugue à une responsabilité collective ou publique concernant la régularisation de la situation. Bien que la reconnaissance de la responsabilité publique ait une importance non négligeable, il reste, sur le plan individuel, qu'il y a inversion de la dialectique droits-devoirs, qui tend à subordonner les premiers à l'accomplissement des deuxièmes. Il est possible de voir là un passage vers une nouvelle forme de protection sociale (*Enabling State*), qui fonde son action sur les notions de travail et de prise en charge individuelle et qui se donne pour mission d'amener les populations pauvres (sans-emploi ou exclus) à acquérir les capacités nécessaires pour se libérer elles-mêmes de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'État. En ce sens, les pauvres (sans-emploi ou exclus) constituent les premiers agents de leur propre développement et l'État ne peut que participer à la prise de conscience de cette responsabilité, qui appartient aux sans-emploi, et les accompagner dans un processus de « réhabilitation » dont il leur revient d'être les maîtres d'œuvre.

Le *Enabling State*⁵⁷ peut être interprété dans les termes favorables de l'« État émancipateur », mais bien souvent il se présente davantage sous le jour d'un « État responsabilisant », car sa logique première postule qu'il offre essentiellement un « soutien public à une responsabilité

privée⁵⁸ ». Cette rhétorique sans artifices qui prévaut en Amérique du Nord peut sembler brutale, mais elle n'est pas fondamentalement atypique lorsqu'on dégage les motifs de l'introduction de mesures conditionnelles dans les régimes d'assurance ou les dispositifs mis en place dans les programmes d'insertion sociale et professionnelle dans la plupart des pays occidentaux. Cette rhétorique prolonge l'inversion du couple droits-devoirs, l'insistance sur la responsabilité individuelle et la recherche d'une action d'État capable d'infléchir les comportements ; elle conduit à privilégier des mesures incitatives dirigées vers des clientèles cibles, qui procèdent par discrimination positive.

L'individu sans-emploi est ainsi devenu l'« objet » de l'action sociale de l'État concernant les exclus de la relation salariale, action sociale qui se définit surtout en termes de mesures d'insertion professionnelle ou sociale. Plus on s'éloigne du chômeur inhabituel de courte durée, plus on s'inscrit dans une démarche de régulation technicienne de clientèles cibles, en vue de procéder à une « remise en état » permettant de pallier l'un ou l'autre des « déficits personnels », qui expliqueraient la situation de cette population de « normaux inutiles ».

Les trois principes de référence qui façonnent les modes de traitement politique des sans-emploi font ressortir la similitude tout autant que la diversité des réponses apportées par les différents pays. Appréhendés de manière globale, ils permettent une compréhension contrastée du sens de l'intervention de l'État. En grossissant le trait des différences mentionnées entre les quatre pays étudiés, on peut distinguer deux scénarios qui se détachent et pointent dans des directions opposées quant au type de relations privilégiées entre le secteur considéré inséré et le secteur dit exclu⁵⁹ de la société.

Le premier scénario fonctionne selon une logique de dégradation de la norme salariale et de soumission, plus ou moins forte et plus ou moins violente, des sans-emploi aux lois du marché. Le secteur inséré affaiblit sa norme laissant une partie des exclus y entrer et une partie des inclus sortir. Les frontières entre les deux sphères de la société sont plus mouvantes et moins étanches, la norme changeant par le bas. Le cas du Canada est une bonne illustration de ce type d'ajustement au problème du chômage. L'« État responsabilisant » assure une couverture

minimale voir minimaliste des sans-emploi, laissant au secteur privé et communautaire le soin de prendre en charge les plus démunis. Cette stratégie de non-intervention ou d'intervention minimum est fondée sur une forte éthique du travail et de la responsabilité individuelle. Plus punitive, elle est aussi plus culpabilisante pour les individus. La dimension de contrôle social et de surveillance constitue la principale motivation de l'intervention étatique. Il est bien évident que dans l'histoire de la protection sociale canadienne, la dimension de différenciation des traitements entre les aptes et les inaptes au travail a toujours existé. Cependant, ce sont les conséquences pratiques de cette distinction qui se sont modifiées. D'une part, cette distinction a contaminé le système d'assurance-chômage, faisant des chômeurs récurrents des inadaptés économiques à surveiller et qui n'ont plus droit aux mêmes traitements que l'ensemble des chômeurs (voir la nouvelle Loi sur l'assurance-emploi), et d'autre part, l'aide sociale s'est transformée, d'une aide de dernier recours en fonction des besoins, en une entreprise de mise en mouvement des prestataires, quel que soit l'objectif final poursuivi (intégration en emploi ou non).

Le cas français, qui se rapproche à plusieurs égards de ce premier scénario, s'en distingue par la logique adaptative de l'insertion qu'il propose : c'est aux chômeurs en insertion qu'il revient de compenser leurs déficits de qualification, de formation, d'aptitudes au travail afin de s'insérer au sein du monde du travail qui, lui, ne bouge pas. Dans ce schéma, l'État désigne les sans-emploi comme exclus et tente de les rendre insérables. L'objectif ultime consiste à ramener les individus vers une norme qui résiste aux changements, les groupes sociaux du secteur inséré cherchant davantage la préservation des avantages acquis et le statu quo politique. La politique d'emploi est une politique d'intégration à la norme et non une politique de subordination au marché comme au Canada. Dans ce schéma, il existe un continuum possible d'itinéraires à l'intérieur même de l'ensemble des dispositifs de politiques sociales. Comme le souligne Didier Aurio⁶⁰, c'est comme si apparaissait peu à peu un nouveau secteur, plus ou moins transitoire, qui peut devenir une situation durable pour certains individus : le secteur de l'insertion caractérisé par la combinaison de l'assistance et des politiques actives de l'emploi. Les individus premiers concernés,

les sans-emploi, sont exclus du processus de décision les concernant et sont tenus de répondre à des codes de comportement qui privilégient l'adaptation à la norme. Les Commissions locales d'insertion du RMI en sont un exemple frappant : les décisions concernant le contrat d'insertion se font sans la présence des bénéficiaires. La multiplication à l'infini des catégories de population due à la sédimentation des programmes et des stages a fini par construire de toutes pièces une forme de citoyenneté réduite à une série de qualités indépendantes des individus qui doivent les acquérir (manque de compétence, manque de qualification, manque d'argent). Cette activité de catégorisation s'est organisée essentiellement à partir du concept de capacité à travailler. D'autre part, les petits salariés, la partie inférieure du secteur intégré, sont en fait dans une stratégie constante d'évitement de la désintégration-désinsertion et leur insertion est donc très fragile et discutable.

Dans une perspective inverse, le deuxième scénario propose d'élargir la société insérée en incluant une partie des exclus potentiels. Cette logique d'inclusion, qui s'apparente au modèle suédois, favorise l'intégration par le haut et non pas par effritement de la norme. Deux caractéristiques majeures doivent être mentionnées : d'une part, l'action de l'État est préventive, les politiques intervenant avant que se soit formé un secteur d'exclus et, d'autre part, la participation individuelle dans le processus de réintégration est acquise, l'insertion n'est pas forcée (comme dans le cas du *workfare*). Alors que, dans les pays précédents, l'individu marginalisé n'a pas droit à la parole ou, du moins, n'a pas de place pour l'expression⁶¹, ici, les sans-emploi sont inclus dans la population active, et ce, au sens propre : la collectivité a le devoir de créer les emplois requis au lieu d'avoir seulement la bienveillance de leur donner les moyens de redevenir actifs. Le travail n'est plus simplement l'expression économique de l'offre d'emploi, mais l'expression d'une volonté politique de plein emploi. De la même façon, les statuts d'insertion et d'emploi sont unifiés, alors qu'ailleurs leur distinction entraîne une stigmatisation. La notion de contrat de travail est conçue dans cette perspective plus large ; elle comprend la prise en charge du temps non directement productif comme les périodes d'insertion, de formation, de reconversion, d'activités dont la solvabilité n'est pas directement assurée par le marché. On note

également la réduction des horaires de travail au profit d'autres activités, familiales ou associatives. Les droits du citoyen ne sont pas uniquement fonction d'une intégration au salariat et il existe un continuum de droits pour que ceux qui sont a priori en dehors du salariat soient inclus dans les régulations collectives. C'est le principe d'une sécurité de base, indépendamment de la position de chacun sur le marché du travail. L'adaptation se fait par extension des droits du secteur inséré vers le secteur en marge, même si les principes fondateurs du système de protection sociale suédois (universalité et égalité) sont en train d'être reformulés.

L'Allemagne est un cas difficilement classable dans les deux scénarios évoqués. Empruntant au modèle suédois par certains aspects, elle se rapproche du cas canadien par d'autres. Si, comme en Suède, un grand nombre de sans-emploi sont concernés par les programmes de création d'emplois et le volet actif de la politique de l'emploi, on y retrouve deux types de mesures incitatives à l'emploi : un mécanisme d'incitation monétaire (du type supplément de revenu lors de la formation, frais payés pour la recherche d'emploi ou exonération pour l'employeur de tout ou partie des charges sociales) et un mécanisme de sanction monétaire ou de retrait de certains droits aux prestations, à la manière canadienne. Le cas allemand se situe, dans notre schéma d'interprétation, du côté de la logique d'inclusion sociale des sans-emploi assortie d'une responsabilité individuelle plus marquée qu'en Suède.

Sans prétendre à un traitement exhaustif, les scénarios proposés font ressortir les logiques spécifiques inscrites dans les formes institutionnelles des pays considérés. Le sens de l'action étatique change avec sa mise en œuvre, même si les mouvements de fonds semblent similaires.

- 1 Voir sur ce thème l'ouvrage de référence de F. Ewald, *L'État Providence* (Paris : Grasset, 1983).
- 2 A. Sinfield, « The Impact of Unemployment upon Welfare », dans Z. Ferge et J. Kolberg, dir., *Social Policy in a Changing Europe* (Boulder : Westview, 1992), 95-116.
- 3 B. Palier et G. Bonoli, « Entre Bismark et Beveridge. « Crise » de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue française de science politique* 45 (1995), 681,

- et M. Autès, « Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion », *Lien social – RIAC* 34 (1995), 43.
- 4 N. Ploug, « L'État providence en liquidation ? » *Revue internationale de sécurité sociale* 48, 2 (1995), 65-68 ; Palier et Bonoli, « Entre Bismark et Beveridge », 675-88 ; et J. Jallade, « Is the Crisis behind Us? Issues Facing Social Security Systems in Western Europe », dans Ferge et Kolberg, dir., *Social Policy in a Changing Europe*, 36-56.
 - 5 Cette étude a été présentée dans G. Boismenu et P. Dufour, « Les mesures actives à l'égard des sans-emploi : mode de définition d'une éthique sociale et gestion d'une population non disciplinée par le travail », communication présentée au Congrès de l'Association française de sciences politiques, Aix-en-Provence, avril 1996. Dans cette étude attentive, nous avons mis en relief deux situations courantes de chômage (d'une part, un travailleur d'âge moyen, ayant eu une situation d'emploi stable, mis à pied lors d'un licenciement économique et, d'autre part, un travailleur jeune n'ayant pas d'expérience de travail stable et ayant occupé récemment un poste à durée déterminée) et examiné le parcours qui devrait, selon la situation, être suivi par le chômeur dans les quatre pays.
 - 6 En Allemagne, l'allocation chômage de solidarité emprunte largement à l'esprit de l'assurance alors qu'en France, le RMI se situe plus du côté de l'assistance. En Suède, la KAS vient répondre à un nouveau besoin par le biais d'un principe assistantiel, le chômage étant un risque récent dans ce pays. Dans la mesure où à chaque statut correspondent des droits en termes de revenus, le fait d'être désigné bénéficiaire de l'un ou de l'autre des régimes, comporte des conséquences importantes pour les individus. À partir du moment où une personne sans-emploi devient dépendante d'un régime de prestation basé sur des conditions de ressources, ce n'est plus une réponse à une absence de travail (ce qui est par définition le cas du chômage) mais à une insuffisance de revenu. La portion croissante des chômeurs qui se retrouvent hors des systèmes d'assurance constitue une constante dans l'ensemble des pays étudiés.
 - 7 Voir G. Boismenu et J. Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés* 15, 2 (1996), 29-52, et « La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif », *Cahiers d'histoire* 17, 1-2 (1997), 126-46.
 - 8 W. Korpi, « Un État providence contesté et fragmenté », *Revue française de science politique* 45 (1995), 633, et G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton : Princeton University Press, 1990).
 - 9 J.-L. Laville, « État et société au défi de la solidarité » *Esprit* 207 (décembre 1994), 70.

- 10 G. Boismenu et A. Noël, « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », *Cahiers de recherche sociologique* 24 (1995), 59-68, et A. Noël, « The Politics of Welfare », dans P. Evans et al., dir., *Workfare : Does it Work? Is it Fair?* (Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1995), 39-73.
- 11 N. Gilbert, « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation : l'évolution de la philosophie de la protection sociale », *Revue internationale de sécurité sociale* 45 (1992), 6; et N. Gilbert, *Welfare Justice : Restoring Social Equity* (New Haven et London : Yale University Press, 1995), 64.
- 12 Gilbert, « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation », 7; Gilbert, *Welfare Justice*, 65; et Autès, « Genèse d'une nouvelle question sociale », 48.
- 13 Gilbert, *Welfare Justice*, 10.
- 14 D. Bellemare et L. Poulin-Simon, *Le défi du plein emploi* (Montréal : Éditions Saint-Martin, 1986).
- 15 Gilbert, « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation », 5-19.
- 16 Palier et Bonoli, « Entre Bismark et Beveridge », 686.
- 17 Aide en espèce attribuée à tous ceux qui ont cinq mois d'expérience professionnelle ou de formation dans certains domaines mais qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage. Octroyée pour une durée de sept mois environ, c'est un montant forfaitaire (taux de compensation égale à la moitié de l'assurance-chômage par rapport à un salaire moyen).
- 18 À la différence de l'Allemagne, le bénéficiaire suédois de l'assurance-chômage n'est pas tenu d'accepter n'importe quel emploi ne respectant pas les normes salariales en vigueur ou lui imposant une réduction forte de salaire.
- 19 Durée dite « raisonnable », de six mois environ.
- 20 Un individu qui refuse d'occuper un emploi risque une suspension de ses droits aux prestations pour une durée maximale de 20 jours.
- 21 Voir l'article de J. Clasen et A. Gould, « Stability and Change in Welfare State : Germany and Sweden in the 1990s », *Policy and Politics* 23 (1995), 181-93.
- 22 L'individu sans-emploi peut, légalement, se prévaloir de ce droit pour avoir accès à un emploi.
- 23 Pour une présentation complète de tous les programmes existants à ce jour, OCDE, *Études économiques – Suède* (Paris : OCDE, 1995).
- 24 Commission des Communautés Européennes, Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale, Second rapport annuel (Bruxelles : Direction générale V, 1992).
- 25 Voir notamment les deux rapports dissidents remis à la ministre québécoise, Louise Harel, pour la réforme de l'aide sociale (P. Fortin et F. Séguin, « Pour

- un régime équitable axé sur l'emploi », rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, mars 1996; et C. Bouchard, V. Labrie et A. Noël, « Chacun sa part », rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu, Montréal, mars 1996).
- 26 Si les débats publics et politiques en France n'abordent pas la question du *workfare*, la potentialité d'introduction d'une telle logique est néanmoins présente si l'on considère l'ambiguïté des contrats d'insertion du RMI. Voir C. Le Clainche, « RMI : l'échec de la logique contractuelle? » *Regards sur l'actualité*, mensuel n° 183, La Documentation Française, juillet-août 1992, 31-51.
- 27 H. Brückner, « Research on the Dynamics of Poverty in Germany », *Journal of European Social Policy*, Notes de recherches, 5 (1995), 319-22.
- 28 B. Blanke, S. Blenzer et H. Heinelt, « Explaining Different Approaches to Local Labour Market Policy in the FRG », *Policy and Politics* 20 (1992), 15-28.
- 29 Par exemple, les chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'aide de subsistance, doivent participer à des mesures d'entraînement au travail. En cas de refus, le montant de l'aide est diminué. Les sans-emploi allocataires de l'allocation chômage de solidarité, versée pendant un an et renouvelable une fois, s'ils refusent une offre d'emploi dite « raisonnable », n'auront pas droit au renouvellement.
- 30 Même si, comme nous l'avons mentionné plus haut, les Länder ont depuis 1993 l'obligation de créer des occasions d'emploi.
- 31 Ploug, « L'État providence en liquidation? », 65-67, et Rapport du secrétaire général, « Développements et tendances de la sécurité sociale, 1990-1992. Partie 1 : Aperçu général des principales tendances », *Revue internationale de sécurité sociale* 45, 4 (1992), 11-20.
- 32 S. Wuhl, « Quelle politique d'insertion pour quel chômage? » *Esprit* 207 (décembre 1994), 29-54.
- 33 G. Boismenu, « La spécialisation des clientèles : panacée ou nouvel investissement étatique du tissu social », dans G. Boismenu, P. Hamel et G. Labica, dir., *Les formes modernes de la démocratie* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal et Paris : L'Harmattan, 1992), 121-27.
- 34 R. Castel, « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et politiques – RIAC* 34 (1995), 20-21.
- 35 Palier et Bonoli, « Entre Bismark et Beveridge », 682-83.
- 36 G. Boismenu, « Perspectives sur l'exclusion des sans-emploi en matière de sécurité du revenu », dans J.-L. Klein et B. Lévesque, dir., *Contre l'exclusion. Repenser l'économie* (Québec : Presses de l'Université du Québec, 1995),

- 146-54; Boismenu et Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi », 29-52; et Gilbert, *Welfare Justice*, 78 et s.
- 37 Gilbert, « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation », 16.
- 38 L'Allemagne se situant entre ces deux extrêmes, emprunte au modèle suédois l'engagement de la collectivité face aux sans-emploi et, au modèle canadien l'utilisation de la sanction monétaire.
- 39 Blanke, Blenzer et Heinelt, « Explaining Different Approaches to Local Labour Market Policy », 15-28.
- 40 A. Björklund, R. Haveman, R. Hollister et B. Homlund, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance* (Oxford : Clarendon Press, 1991).
- 41 Précisons que pour des motifs financiers et en raison du nombre croissant de sans-emploi, les programmes suédois, qui auparavant étaient indifféremment conçus pour des travailleurs ou des chômeurs, sont maintenant réservés aux sans-emploi.
- 42 Voir notamment le chapitre de P. Abrahamson, « La pauvreté en Scandinavie », dans F.-X. Merrien, dir., *Face à la pauvreté, l'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui* (Paris : Éditions de l'Atelier, 1994), 171-87.
- 43 Voir l'ouvrage de G. Esping-Andersen, dir., *Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies* (London : Sage, 1996).
- 44 En Allemagne, les mesures qui s'adressent aux sans-emploi en dehors du système assurantiel favorisent plus l'intégration par l'activité économique et le statut de salarié que par un « cheminement personnel » vers l'emploi de type canadien ou français.
- 45 La réforme du gouvernement canadien pourrait être analysée sous l'angle de la contrepartie mais la faiblesse des moyens mis en œuvre (le nombre de places disponibles dans les mesures) réduit grandement la portée de l'obligation de participation.
- 46 De ce point de vue, il est clair que l'ensemble des mécanismes et logiques d'action étatiques dont on parle sont traversés par des rapports sociaux de domination, que ce soit de sexe ou d'âge. Il serait ainsi tout à fait possible de montrer comment, dans chaque pays, ces rapports sociaux conflictuels s'agencent d'une certaine manière et déterminent, en partie, les orientations des politiques (W. Wolters, « The «Active Society» : New Designs for Social Policy », *Policy and Politics* 25 [1997], 221-35).
- 47 Brückner, « Research on the Dynamics of Poverty in Germany », 317-22.
- 48 Quelle que soit la forme de la participation : en France, par exemple, moins de 30 pour cent des bénéficiaires du RMI ont signé un contrat d'insertion et sur ces 30 pour cent de signataires, plus de 80 pour cent des contrats concernent des mesures qui n'ont aucun rapport direct avec l'emploi (ex : redressement

- financier, recherche d'un logement, cours d'alphabétisation, etc.) (Le Clainche, « RMI : l'échec de la logique contractuelle? » 31-51).
- 49 Voir l'ouvrage de référence sur ce thème de Ewald, *L'État Providence*.
- 50 Voir notamment Gilbert, « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation », 5-20.
- 51 Autès, « Genèse d'une nouvelle question sociale », 48.
- 52 Notamment les mesures de stage et de formation qui permettent aux sans-emploi de recouvrer leurs droits à l'assurance.
- 53 I. Nicaise et al., « Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups and How to Avoid Them », *Journal of European Social Policy* 5 (1995), 199-217.
- 54 J.-L. Laville et B. Erne, *Cohésion sociale et emploi* (Paris : Desclée de Brouwer, 1995).
- 55 Voir à ce propos, G. Boismenu et P. Dufour, « Régulation technicienne des sans-emploi : vecteur de diffusion d'une normativité et d'une éthique sociale », dans G. Giroux, dir., *La pratique sociale de l'éthique* (Montréal : Bellarmin, 1997), 103-41.
- 56 Notamment pour les chômeurs bénéficiaires de l'allocation chômage de solidarité, qui dépend du budget fédéral.
- 57 Gilbert, *Welfare Justice*, 151 et s.
- 58 *Ibid.*, 153.
- 59 Même si le terme d'exclusion est très controversé et souvent utilisé comme passe-partout, ici il signifie simplement qu'il y a une partie de la population qui répond par son comportement sur le marché du travail aux normes attendues et les autres, qui ne rentrent pas dans ce schéma ; plus utilisé dans le sens « d'ailleurs, de ce qui est en dehors de ».
- 60 D. Auriol, « L'autonomisation des politiques sociales d'insertion, 1970-1990 », *Revue française des affaires sociales* 47 (1993), 41-63.
- 61 Bouchard, Labrie et Noël, « Chacun sa part », 235.