

Introduction

EN EUROPE COMME EN AMÉRIQUE du Nord, l'évolution de l'État providence a été principalement interprétée, depuis une vingtaine d'années, comme l'histoire d'un recul, d'un désengagement des pouvoirs publics. Inspirés par les idées néo-libérales et contraints par des situations économiques et budgétaires difficiles, les différents gouvernements ont effectivement remis en question des droits acquis et érodé la protection sociale, souvent au détriment des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Mais cette évolution commune ne se résume pas simplement à un recul. Alors même que les gouvernements imposaient des coupures et resserraient les règles de plusieurs programmes, ils mettaient également 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 plus liées au fonctionnement du marché du travail. Cette thématique commune 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 également d'approches nouvelles et fortement contrastées en ce qui concerne le soutien aux familles. L'introduction de conditions et de logiques de contrepartie définit ainsi une voie originale, qui ne saurait être comprise comme une simple manifestation d'un désengagement de l'État.

C'est cette tendance, la montée de l'aide au conditionnel, que ce livre étudie, pour mieux en cerner les dimensions et les modalités. À partir de l'expérience de six pays — le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni¹, la France, l'Allemagne et le Danemark —, l'ouvrage analyse de façon transversale les nouveaux mécanismes de contrepartie qui visent les personnes sans emploi non prestataires des systèmes d'assurance-chômage. L'objectif est de mieux établir, sur une base comparée, la nature et la diversité des évolutions en cours, afin de faire le point et de mieux appréhender la possibilité — de plus en plus discutée — d'une architecture renouvelée de la protection sociale pour le siècle qui s'amorce. Mais avant d'aller plus loin, il convient de circonscrire notre objet d'étude.

La nouvelle réalité des sans-emploi

Le vocable de sans-emploi n'est pas un terme répandu dans le champ des politiques sociales. En Amérique du Nord, on parle plus volontiers de chômeurs ou de personnes assistées sociales; en Europe, de chômeurs ou d'exclus. La catégorie des sans-emploi rassemble, dans cette étude, l'ensemble des personnes réputées en chômage (qui sont les personnes sans emploi en recherche d'emploi et disponibles pour travailler) ainsi que l'ensemble des personnes sans emploi, aptes au travail, mais qui ne sont pas forcément en recherche active d'emploi, ni disponibles immédiatement pour travailler. Une partie de ces personnes perçoit des prestations d'assurance-chômage, alors qu'une autre relève d'autres types de programmes sociaux. C'est à ce deuxième groupe de sans-emploi que nous nous intéressons plus particulièrement.

Le nombre des chômeurs non assurés a connu une croissance importante depuis la fin des années 1980, pour deux raisons principales.

1. À moins d'indication contraire, toutes les données utilisées concernent le Royaume-Uni, c'est-à-dire la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

Premièrement, des changements importants sont survenus sur le marché du travail, modifiant la nature de l'emploi et, du même coup, la nature du chômage. D'un chômage plutôt transitoire et occasionnel, la plupart des pays occidentaux sont passés à un chômage multiple, soit de longue durée (en particulier en Europe), soit récurrent (davantage en Amérique du Nord). De même, les catégories de personnes touchées par le chômage se sont diversifiées. Aujourd'hui, le chômage concerne aussi bien les jeunes qui sont primo-demandeurs d'emploi, c'est-à-dire à la recherche de leur premier emploi, que les femmes qui tentent de retourner sur le marché du travail et les personnes proches de l'âge de la retraite. Les systèmes d'assurance-chômage ne visaient pas à parer à ces situations protéiformes, mais plutôt à assurer temporairement et exceptionnellement le revenu des travailleurs qui perdaient leur emploi. Par conséquent, une partie croissante des personnes sans emploi ne sont plus couvertes aujourd'hui par l'assurance-chômage parce qu'elles ne correspondent pas au bon profil de risque (Sarfati et Bonoli, 2002).

En second lieu, les programmes d'assurance-chômage ont subi des réformes importantes au cours des années 1990. Malgré de fortes variations nationales, la plupart des programmes d'assurance sont devenus plus restrictifs et plus sévères, poussant ainsi les personnes sans emploi vers d'autres mécanismes de protection sociale. En règle générale, ces autres mécanismes appartiennent aux systèmes d'assistance sociale. Les programmes d'assistance dirigés vers des sans-emploi sont apparus au gré de la création de nouveaux dispositifs (France), de changements progressifs de la vocation des dispositifs d'aide de dernier recours (Canada), ou de la sédimentation de multiples programmes (Allemagne). Dans certains cas, les systèmes d'assistance sociale ont été rebaptisés pour marquer cette nouvelle vocation de l'assistance. On parle maintenant d'assistance-emploi au Québec et d'allocation spécifique de solidarité en France.

Non seulement les personnes sans emploi non couvertes par l'assurance-chômage constituent une catégorie en hausse dans la plupart des pays occidentaux, mais la forme de protection à laquelle elles ont droit et les obligations auxquelles elles sont soumises les différencient des autres chômeurs percevant des indemnités d'assurance (Commission des Communautés européennes, 2000: 15). Contrairement à l'assurance sociale, l'assistance ne vise pas à offrir

une garantie universelle de remplacement du revenu, mais à couvrir des besoins déterminés de manière plus ou moins discrétionnaire. De plus, les programmes d'assistance envers les sans-emploi sont de plus en plus assortis de conditions auxquelles doivent se soumettre les prestataires. Cette nouvelle façon d'octroyer les prestations, par le biais de la contrepartie, est un phénomène relativement récent dans le cas des sans-emploi.

La contrepartie

La contrepartie désigne l'ensemble des mesures d'aide qui comportent des conditions, par opposition à des aides ou des prestations attribuées de manière inconditionnelle. La contrepartie concerne autant les pratiques de *workfare*² que les mesures actives moins sévères. Il est clair que les mesures de contrepartie ont toujours existé dans les systèmes d'assurance sociale, ne serait-ce que parce qu'une contribution sociale préalable était attendue. De même, pour bénéficier de l'assurance-chômage, les chômeurs ont toujours été tenus de rechercher un emploi et d'être disponibles pour en occuper un. Mais la problématique de la contrepartie s'est renouvelée avec la grande diversification de ses formes et l'application à des politiques jusque-là fondées uniquement sur le besoin du principe selon lequel une personne doit se soumettre à des conditions (généralement définies par l'État) pour recevoir ses prestations. Nous désignons ce principe comme étant la conditionnalité.

Cet intérêt pour la contrepartie, qui touche surtout les systèmes d'assistance sociale, est en relation directe avec un nouveau principe d'action politique, celui de l'*activation des dépenses dites passives*³. Du point de vue rhétorique, cet intérêt participe de l'idéal de la société active, popularisé par l'OCDE au cours des années 1980. Selon cette vision, les politiques d'assistance, traditionnellement destinées à garantir un niveau minimum de ressources aux personnes dans le besoin, seraient des pièges pour les prestataires, transformant le secours public en une *trappe à la pauvreté*, et une source

2. Le *workfare* est une contraction des termes *work for welfare* et désigne le fait de devoir travailler pour recevoir des prestations.

3. L'activation est un néologisme utilisé par l'ensemble des organisations internationales et les spécialistes du domaine pour désigner le fait d'introduire une contrepartie dans les politiques de soutien aux personnes sans emploi.

d'enfermement dans une situation de *dépendance* à l'État. Les politiques actives, par contre, en permettant aux sans-emploi d'exercer une activité en échange de leurs prestations, favoriseraient la prise en charge individuelle. Cette mise en mouvement des prestataires est censée respecter la dignité des personnes (auparavant bafouée) et permettre une responsabilisation accrue des citoyens. Elle règle également la question ancienne du *mérite* des populations pauvres, par lequel la distinction entre bons et mauvais pauvres se faisait en Angleterre.

Du point de vue pratique, l'accent sur le contrôle des finances publiques et la croissance des coûts des systèmes de protection sociale ont également contribué au développement de mesures actives d'emploi privilégiant une forme de contrepartie. Le droit inconditionnel à l'assistance pour les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler n'est pas remis en cause mais, pour les autres, l'exercice d'une activité devient primordial.

Pourquoi un livre sur les nouveaux sans-emploi ?

L'apparition de nouvelles formes de pauvreté, qui se manifestent surtout en termes de manque d'emploi, présente de nouveaux problèmes aux systèmes de protection sociale. Les réponses institutionnelles qui ont été retenues associent en général la création de nouveaux régimes ou l'extension des systèmes d'assistance à l'introduction de formes de contrepartie. Si bien que de nouveaux systèmes d'assistance-chômage, financés par l'État et réservés aux personnes sans emploi non admissibles à l'assurance-chômage, apparaissent et se distinguent des politiques anciennes de sécurité du revenu par la mise en place de mesures instaurant une condition d'activité en échange de la prestation.

L'introduction de ces mesures de contrepartie pour les sans-emploi conduit à s'interroger sur le sens de l'action publique. Que signifie, du point de vue de l'État providence, le fait de lier des prestations sociales à des obligations ou responsabilités accrues pour le prestataire ? Les changements sont-ils semblables d'un pays à l'autre ? Est-il possible de trouver des variables et des indicateurs permettant de tracer à la fois les traits communs qui définissent le phénomène et les différences en fonction des contextes nationaux ? Instaurée depuis plus de dix ans dans certains pays, la contrepartie

n'a pas encore livré tous ses secrets. De nombreuses questions subsistent, concernant autant sa nature que ses impacts. La littérature traitant de la contrepartie, relativement peu diversifiée et très sectorielle, ne permet pas d'avoir une vision globale du problème.

La contrepartie en perspective comparée

La transformation générale qui est en cours ne signifie pas que la contrepartie liée à l'assistance sociale soit similaire d'un pays à l'autre. Au contraire, les récentes études sur le sujet s'attachent généralement à montrer la diversité des formes que revêt la contrepartie, suivant le régime d'État providence considéré (Barbier et Gautié, 1998 ; Paugam, 1999a).

Les connaissances concernant la contrepartie restent cependant fragmentaires. Si on comprend bien certaines mesures envers quelques populations cibles (chômeurs de longue durée, mères seules), on connaît mal leur articulation à l'ensemble des programmes qui s'adressent aux sans-emploi. Peu de travaux ont considéré de façon intégrée les interférences et les liens pouvant exister entre l'assurance-chômage, l'assistance sociale et certains aspects de la politique familiale.

De nombreuses études ont évalué l'impact et l'efficacité des mesures actives d'emploi du point de vue du retour au travail des prestataires, mais peu ont mesuré les conséquences de ces nouvelles façons de faire (incluant la contrepartie) sur le niveau de protection sociale offert aux personnes d'une part, mais aussi, d'autre part, sur l'organisation générale de la solidarité dans les pays considérés. Le renouveau des systèmes d'assistance sociale et l'introduction de mécanismes de contrepartie dans l'octroi des prestations sont plus que des changements d'ordre technique. Ils touchent l'architecture globale des systèmes de protection sociale (Clasen, 1999a).

Mais à quoi ressemble cette contrepartie « nouvelle façon » ? Du point de vue des politiques d'emploi, ces programmes ouvrent de nouvelles avenues qui changent le visage de l'État providence. Par exemple, la nouvelle articulation entre la logique du droit et la logique de la responsabilité modifie la nature des systèmes de protection sociale (Gilbert, 1992). Pour les prestataires, ces programmes affectent directement le niveau de la protection sociale.

Existe-t-il encore une protection contre la multiplication des formes de chômage ? Quelle forme prend cette protection et quelles en sont les conséquences ? Dans quelle mesure les mécanismes de contrepartie introduits modifient-ils les niveaux de responsabilité des acteurs impliqués (le citoyen-travailleur, l'État, les organismes communautaires, la famille) par rapport à la protection sociale ?

Ce sont ces questions que nous abordons en comparant les modalités de la contrepartie instaurée par les systèmes d'assistance-chômage dans un ensemble de sociétés. Plus spécifiquement, nous traitons les cas du Danemark, de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Canada et des États-Unis. Afin de tenir compte des diversités internes particulièrement fortes en Amérique du Nord, nous avons aussi retenu trois provinces canadiennes (le Québec, l'Ontario et l'Alberta) et deux États américains (le Wisconsin et la Californie).

Les six pays considérés sont susceptibles de présenter des situations contrastées. Selon la théorie des régimes d'État providence, nous avons trois pays associés au modèle libéral-résiduel (États-Unis, Canada, Royaume-Uni), un identifié au modèle social-démocrate (Danemark), et deux pays plus proches du modèle conservateur (France, Allemagne). Cela dit, que ces pays aient témoigné d'une compréhension et d'une pratique distincte de l'État providence ne signifie pas qu'ils suivent des parcours et des transformations prédéterminés. Ajoutons que, dans les pays étudiés, les programmes destinés aux personnes sans emploi non couvertes par le régime d'assurance-chômage occupent une place variable dans l'architecture globale des systèmes de protection sociale. Au Danemark et en Allemagne, les programmes de garantie d'un minimum de ressources existent depuis longtemps et viennent en supplément à un système de protection sociale bien développé, alors que dans les pays anglophones⁴ (États-Unis, Canada, Royaume-Uni), le système de revenu minimum sert principalement à pallier les situations d'indigence ayant pour origine les insuffisances du régime de protection sociale. En France, le revenu minimum est peu élevé, comme dans les cas précédents, mais ne concerne qu'un nombre restreint de prestataires (1 % de la population active environ), comme au Danemark (Goujon, 1995).

4. Par anglophones, nous entendons les pays qui ont l'anglais pour langue officielle.

Les systèmes de protection étudiés comportent deux dimensions intimement liées; pour une part, des mesures de soutien du revenu et, pour une autre part, des mesures actives à titre de contrepartie à la prestation. Ces systèmes diffèrent tout autant par les caractéristiques propres de chacune de ces dimensions que par les relations particulières qui s'établissent entre les deux. Par exemple, pour plusieurs pays européens, les revenus minima instaurés ont des points communs: l'allocation est versée en dessous d'un certain niveau de revenu; il s'agit d'une allocation différentielle; certaines ressources font l'objet de dégrèvement partiel ou total; le financement est globalement étatique; l'unité de calcul de la prestation est le ménage; la durée est généralement illimitée; et le revenu minimum est un droit objectif assorti de conditions plus ou moins fortes. Pour autant, quand on examine chacun de ces éléments, de fortes variations peuvent apparaître. Cette question est au cœur de notre recherche.

L'analyse comparée permet de démêler cet écheveau et de restituer les tendances générales, tout autant que de distinguer les parcours contrastés et d'en révéler le sens. Pour ce faire, nous utilisons une grille d'analyse transversale qui nous permet de dépasser le collage d'études de cas où, bien souvent sous prétexte de spécificité, les sociétés ne sont comparées qu'à elles-mêmes (Baldwin, 1997). L'analyse transversale comporte tout de même un inconvénient. L'information sur chaque cas n'est pas livrée en bloc, mais de manière parcellaire, au fil des chapitres. Cette caractéristique nous amène à certaines répétitions factuelles et permet moins aisément aux non-initiés d'apprivoiser des systèmes de protection sociale souvent très complexes. Afin de pallier cette lacune, nous avons construit des fiches explicatives par pays, que l'on retrouve en annexe. Chaque fiche présente de manière systématique les principaux programmes des systèmes de protection sociale envers les sans-emploi, incluant des données chiffrées. Nous invitons les lecteurs à s'y référer.

L'analyse des mesures de contrepartie, pour ce qu'elles ont de commun et pour ce qu'elles révèlent de différent, emprunte une démarche originale. Dans un premier temps, les principales acceptations des mesures conditionnelles et les courants marquants des études sur la question sont passés en revue afin d'établir les contours et les principes sur lesquels s'organise la présente étude (chapitre 1).

La présentation des grandes transformations de la protection à l'égard des sans-emploi, qui ont pris place depuis une dizaine d'années dans les sociétés retenues (chapitre 2), permet de dégager les tendances communes, tout en illustrant une première forme de diversité des situations.

Les politiques expriment une vision et induisent des transformations des relations entre la personne et diverses sphères de pratiques sociales. Nous insistons plus spécialement sur trois genres de relations. Chacune de ces relations est étudiée afin de restituer et de caractériser les formes mises en place dans les différents pays. Nous consacrons un chapitre au traitement de chaque relation.

Le chapitre 3 traite de la relation entre le prestataire et les pouvoirs publics qui est instituée par les politiques envers les sans-emploi. Nous verrons que certains pays favorisent une application autoritaire des nouvelles obligations faites aux prestataires, alors que d'autres tendent davantage vers un équilibre des droits et des devoirs. Le chapitre 4 analyse une seconde relation, entre le prestataire et le marché du travail. Dans certaines sociétés, la sortie des dispositifs d'aide de dernier recours est l'objectif central qui fonde l'organisation et l'articulation de l'ensemble des mesures à l'égard des sans-emploi. Dans d'autres, en revanche, la priorité est davantage la mise en activité des prestataires. Pour d'autres enfin, c'est un retour stable au marché du travail qui est privilégié. Enfin, le chapitre 5 analyse une troisième relation influencée par les mécanismes de contrepartie des programmes d'assistance, la relation entre le prestataire et l'environnement social. Ici, deux pays se démarquent nettement des autres par le traitement particulier réservé aux mères seules sans emploi.

Au total, on trouve d'un côté les pays où le traitement des personnes sans emploi s'organise sur un mode davantage collectif. La société, via la solidarité nationale et la mise en place de prises en charge publique, se déclare coresponsable de la situation d'absence d'emploi et de manque de ressources du prestataire. Dans d'autres pays, la question de l'accès au marché du travail est davantage renvoyée à la sphère privée, la personne étant alors tenue responsable de sa situation de chômage et de la manière d'y remédier. À cette démarcation nette entre les pays (qui place les sociétés anglophones face aux autres) se rajoute une dimension particulièrement discriminante : la relation établie par les programmes et les mesures

envers les sans-emploi entre les personnes et leur environnement social ; pensons, en particulier, à la sphère familiale. C'est autour de cette relation que les différences apparaissent le plus fortement, brouillant les repères traditionnels en politique comparée qui veulent qu'un pays demeure fidèle, bon an, mal an, au régime d'État providence qui le caractérise.

Mais, avant d'arriver au cœur du sujet, il est nécessaire de dresser la toile de fond de cet ouvrage et de préciser quelles ont été les évolutions du traitement politique des sans-emploi dans l'ensemble des pays considérés.