

Interventions économiques *pour une alternative sociale*

No 27

Assistance sociale, la solidarité à l'épreuve

Printemps 1996

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES
CHICOUTIMI, QUÉBEC
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

Les Classiques des sciences sociales est une bibliothèque numérique en libre accès développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25^e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, bénévole,
Chomedey, Ville Laval, Qc. courriel: rtoussaint@aei.ca.
[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales :
http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_toussaint_rejeanne.html
à partir du texte de :

Interventions sociales
pour une alternative sociale

Assistance sociale, la solidarité à l'épreuve

Montréal : Revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no 27, printemps 1996, 147 pp.



Courriel : Diane-Gabrielle Tremblay : Diane-Gabrielle.Tremblay@teluq.ca
Professeure^[1] École des sciences de l'administration
Université TÉLUQ
Tél :^[1] 1 800 665-4333 poste : 2878

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008
pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

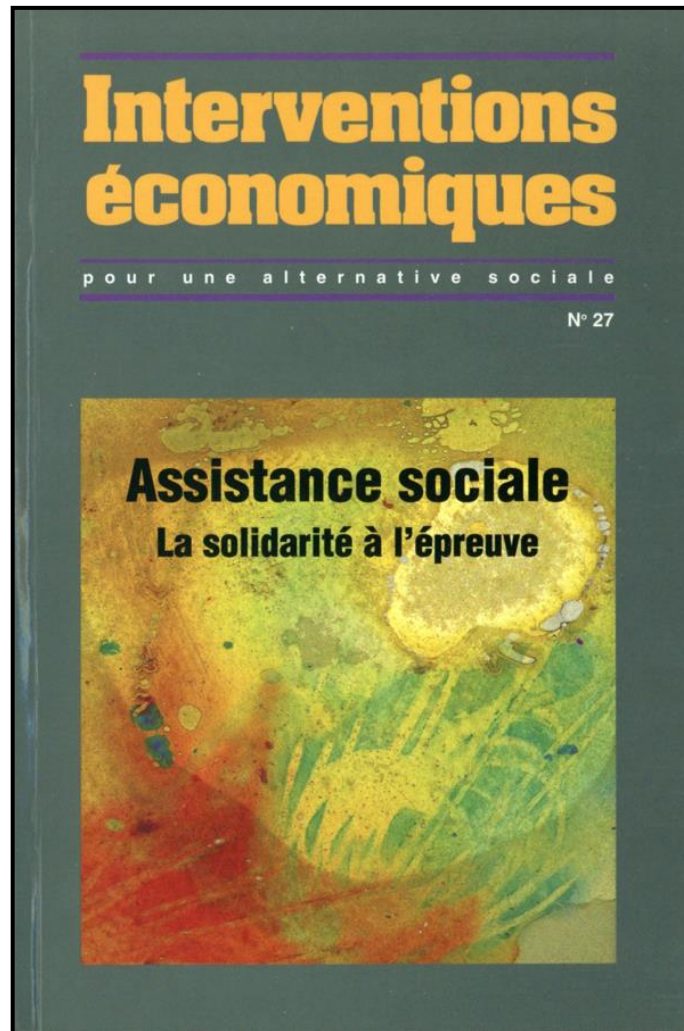
Édition numérique réalisée le 3 janvier 2022 à Chicoutimi, Québec.



Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

**Assistance sociale,
la solidarité à l'épreuve**



Montréal : Revue ***Interventions économiques*** pour une alternative sociale, no 27, printemps 1996, 147 pp.

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

Présentation. *La solidarité sociale : de nouvelles règles du jeu ?*

Serge Paugam, “Le revenu minimum d'insertion en France après six ans d'expérience, un bilan contrasté.”

Sylvie Morel, “France et États-Unis : les politiques d'« insertion » et de « workfare » en matière d'assistance sociale.”

Denis Clerc, “Critique du revenu d'existence.”

Richard Langlois, “Réforme Axworthy-Martin : l'État-social hors de prix ?”

Georges A. Le Bel, “Défendre nos droits économiques et sociaux : Le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague (6-12 mars 1995).”

RUBRIQUE LIVRES

LIVRES REÇUS

ÉVÉNEMENT SPÉCIAL

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[1]

La revue *Interventions économiques* est publiée deux fois par année : au printemps et en automne.

Abonnement (deux numéros)

individuel : 28\$

de soutien : 50\$

institutionnel : 42\$

étranger : 46\$

Toute correspondance doit être faite au nom d'interventions économiques, C.P. 206, Succ. « C », Montréal, H2L 4K1.

Interventions économiques est publiée par un collectif de collaboratrices et collaborateurs. Toute personne qui désire participer activement à la préparation de la revue et se joindre à l'équipe est la bienvenue. Pour cela, il suffit, pour nous contacter, d'écrire à l'adresse indiquée.

La revue publie également les textes qui lui parviennent. Dans ce cas, veuillez envoyer en trois copies vos articles dactylographiés sur feuille 8 1/2" par 11", à double interligne, en renvoyant les notes en fin de texte. Si possible, envoyer les textes sur disquette. La revue s'engage à respecter toute opinion personnelle ainsi que toute condition relative à la publication (pseudonyme, mise en garde, etc.).

Les articles reçus seront soumis pour évaluation à un comité de lecture.

COLLECTIF : Jeanne Baillargeon, Christian Deblock, Jean-Jacques Gislain, Richard Langlois, Benoît Lévesque, Sylvie Morel, Pierre Paquette, Denis Perreault, Yvan Perrier, François Plourde, David Rolland, Normand Roy, Diane-Gabrielle Tremblay, Vincent van Schendel.

Les articles n'engagent que les auteurs et non le collectif de la revue. Nous demandons aussi aux utilisateurs de respecter les droits d'auteurs et de communiquer avec nous pour tout arrangement à cet égard.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Québec,

1^{er} trimestre 1996

ISSN-0715-3570

Interventions économiques est indexé dans *Repères*

[2]

Peinture et maquette : Bernard Lépine

Traitement de texte : Colette Désilets

DISTRIBUTION AU QUÉBEC :

Québec

Diffusion Prologue inc.

2975, rue Sartelon

Ville Saint-Laurent, Québec,

Canada H4R 1E6

[3]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

Table des matières

[Présentation.](#) La solidarité sociale : de nouvelles règles du jeu ?
[9]

Serge Paugam, “[Le revenu minimum d'insertion en France après six ans d'expérience, un bilan contrasté.](#)” [21]

Sylvie Morel, “[France et États-Unis : les politiques d'« insertion » et de « workfare » en matière d'assistance sociale.](#)” [47]

Denis Clerc, “[Critique du revenu d'existence.](#)” [77]

Richard Langlois, “[Réforme Axworthy-Martin : l'État-social hors de prix ?](#)” [87]

Georges A. Le Bel, “[Défendre nos droits économiques et sociaux : Le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague \(6-12 mars 1995\).](#)”[101]

[ÉVÉNEMENT SPÉCIAL](#) [113]

Gilles L. Bourque et Luc Thériault, “[Compte-rendu du colloque de l'AÉP.](#)” [115]

[RUBRIQUE LIVRES](#) [123]

Livres reçus [143]

Interventions économiques, n 27, printemps 1996

[4]

[5]

Abonnez-vous !

On ne le dira jamais assez : l'argent est le nerf de la guerre... et de l'édition ! En effet, les abonnements assurent à la revue un « fonds de roulement », nécessaire à la publication régulière. En vous abonnant dès maintenant, vous faites d'une pierre trois coups : 1) vous économisez sur le prix de vente en librairie ; 2) vous vous assurez de recevoir automatiquement chaque numéro de la revue sans avoir à courir après ; 3) vous permettez à la revue d'atteindre la stabilité financière. Tout cela sans compter qu'en lisant Interventions économiques, cela vous permet d'y voir plus clair dans la conjoncture.

Alors ? Si ce n'est déjà fait qu'attendez-vous ?

Les prochains numéros porteront sur : le développement local ; les revenus, l'économie internationale ; les approches théoriques en économie politique et d'autres sujets.

	Individuel	De soutien	Institutionnel Étranger	
1 an	28\$ ()	50\$ ()	42\$ ()	46\$ ()
2 ans	50\$ ()	75\$ ()	72\$ ()	80\$ ()
3 ans	75\$ ()	100\$ ()	105\$ ()	115\$ ()

2 numéros par an.

Indiquez à partir de quel numéro l'abonnement débute :

Nom : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Téléphone : _____

Envoyez votre chèque ou mandat poste à :

INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES

C.P. 206, Succursale C

Montréal, (Québec), Canada

H2L 4K1

[6]

[7]

ASSISTANCE SOCIALE : LA SOLIDARITÉ À L'ÉPREUVE

[8]

[9]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

Présentation

“La solidarité sociale : de nouvelles règles du jeu.”

Le Collectif

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques sociales font aujourd'hui l'objet de profondes remises en cause. Ce mouvement de révision des modalités de fonctionnement des systèmes publics de protection sociale n'est pas nouveau puisque, dès les années soixante-dix, on en constate les premières manifestations. Toutefois, c'est avec une intensité nouvelle que se manifestent aujourd'hui les changements de sorte qu'il est permis de se demander si l'on n'assisterait pas actuellement à une redéfinition fondamentale des règles du jeu de la solidarité sociale. Les changements apportés sont en effet radicaux. Ils concernent toutes les branches de la protection sociale (santé, vieillesse, chômage, famille, « pauvreté ») et se produisent à l'échelle de l'ensemble des pays de l'OCDE. L'enjeu des mutations en cours est fondamental. Il concerne les modalités de la solidarité sociale qui définiront la société de demain.

Bien sûr, une question aussi importante nécessiterait un traitement beaucoup plus exhaustif que celui que nous permet de réaliser un seul numéro de la revue. Aussi aurons-nous l'occasion d'y revenir ultérieurement dans de prochains numéros d'*Interventions économiques*. Dans ce numéro, nous avons choisi d'aborder cette question à partir des changements qui affectent les politiques d'*assistance sociale*. Par assistance sociale, nous entendons les

programmes dont le but est de soulager la pauvreté par des transferts monétaires forfaitaires qui sont à la fois sélectifs et non contributifs. Ainsi, il s'agit [10] d'une aide financée, non par des cotisations, mais par les fonds publics et dont le versement est subordonné à un test de revenu (ou de ressources) ; l'aide n'est accordée qu'à la condition que les revenus (ou les ressources) ne dépassent pas un certain seuil.

Nous avons aussi choisi de rassembler dans ce numéro des contributions qui rendent compte de l'évolution récente des politiques d'assistance dans différents contextes nationaux. Cette mise en parallèle, susceptible de fournir un éclairage comparatif, facilite le repérage des logiques d'ensemble et donne ainsi aux changements identifiés une plus grande intelligibilité. Les textes présentés traitent ainsi des réformes réalisées au Canada, en France et aux États-Unis. Dans le langage courant, l'assistance est désignée, dans chacun de ces pays, sous diverses appellations : elle porte le nom d'« aide sociale » au Canada et au Québec, de « solidarité » en France et de « welfare » (plutôt que de « social assistance ») aux États-Unis. Les réformes dont il est question dans ce numéro concernent les programmes suivants : au Québec, ceux qu'encadre la *Loi sur la sécurité du revenu* ¹, en France, le *Revenu Minimum d'insertion* (RMI) et, aux États-Unis, le *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC).

Même si nous nous penchons sur une petite partie des changements actuels, il n'est pas inutile de rappeler certains éléments de cadrage qui permettent d'en restituer la portée. Premièrement, la révision des politiques sociales doit être analysée à l'aune du phénomène de mondialisation des économies nationales. Comme l'expliquent C. Deblock et B. Hamel (1994-1995 : 29), la donne internationale a changé de statut : « il ne s'agit plus de voir le monde comme une contrainte externe dont il faudrait tenir compte dans (la définition des politiques) mais tout simplement comme le nouveau cadre dans lequel reste à définir ces politiques ». Alors que l'ordre international mis en place au lendemain de la guerre, « l'ordre des nations », visait notamment à accroître la marge de manœuvre des États et à leur permettre de poursuivre les objectifs de plein emploi et de justice sociale, l'« ordre des marchés », qui définit aujourd'hui les règles du jeu au niveau

¹ Depuis août 1989, celle-ci remplace la Loi sur l'aide sociale.

mondial, renverse le sens du processus d'ajustement ². Désormais, pour réussir leur insertion dans une économie mondiale, les États sont tenus de s'ajuster aux exigences de compétitivité. Pour atteindre cet objectif, l'ensemble des politiques économiques et sociales sont mises à contribution. Ce changement dans les vecteurs de la prospérité économique, que C. Deblock et B. Hamel appellent le passage de « l'État-providence à l'État compétitif » ³, est ainsi venu modifier la fonction des politiques sociales. Celles-ci ne sont plus considérées comme des fins en soi, visant à procurer une plus grande sécurité économique aux individus, mais comme les moyens d'une [11] meilleure performance économique des États dans le cadre contraignant de la concurrence élargie à l'échelle mondiale.

L'article de Richard Langlois illustre ce changement de cap à l'aide du cas canadien. Au Canada, les programmes sociaux sont maintenant considérés, dit l'auteur, comme partie intégrante de la stratégie économique du gouvernement canadien, dont ils forment un volet clé. Analysant les orientations fédérales canadiennes en matière essentiellement d'aide sociale et d'assurance-chômage, que l'on peut, selon lui, résumer sous l'appellation de la « réforme Axworthy-Martin » ⁴, il en conclut que les « règles du jeu en matière de protection sociale seront désormais radicalement changées ». L'assurance-chômage et l'aide sociale sont subverties puisque, selon R. Langlois, ils « deviennent davantage des instruments de relance économique et d'adaptation à la concurrence internationale » que des outils visant à pallier l'insécurité économique. « Jamais depuis sa naissance, l'État social n'a, selon lui, été aussi ébranlé ».

La « modernisation » des programmes sociaux canadiens, conduite au nom des impératifs de compétitivité et de lutte au déficit, entraînera des économies substantielles dans les dépenses sociales. La réforme passe par des changements institutionnels majeurs. Ainsi, le Régime

² Voir, à ce sujet, le numéro 26 d'Interventions économiques : De l'ordre des nations à l'ordre des marchés, Bretton Woods, cinquante ans plus tard, automne 1994 / hiver 1995, 246 p.

³ Non pas, précisent les auteurs, l'État compétitif des économistes libéraux, mais celui « de la nouvelle économie industrielle ou de la nouvelle économie internationale ».

⁴ Des noms des ministres respectivement du Développement des Ressources humaines et des Finances.

d'assistance publique du Canada (RAPC), à partir duquel sont financés les programmes d'aide sociale des provinces canadiennes, et le programme Financement des programmes établis (FPE) seront fusionnés à partir de 1996-1997 en un nouveau programme : le Transfert social canadien (TSC). Ceci s'accompagne d'un changement dans la manière dont est fixé le montant des transferts sociaux versés aux provinces par le gouvernement fédéral. Le remplacement de la formule de financement à frais partagés par une formule de financement global permettra à ce dernier d'économiser plusieurs milliards de dollars. Dans le cas du Canada, R. Langlois montre ainsi que l'État fédéral a choisi de déplacer la contrainte de l'ajustement au niveau provincial : ce sont désormais aux provinces de s'ajuster en matière de dépenses sociales puisque l'enveloppe financière fédérale est devenue fixe. Aussi, en abrogeant le RAPC, soutient R. Langlois, Ottawa invite les provinces à durcir leur approche et à emprunter la voie du « workfare », c'est-à-dire à subordonner les droits sociaux à de nouvelles conditions ⁵.

Deuxième type de considérations qu'il importe d'avoir à l'esprit pour analyser les changements actuels, ceux-ci participent de l'orientation qu'empruntent les politiques du marché du travail dans les pays industrialisés, où l'axe des « politiques actives » occupe une place de premier choix. Les politiques actives sont définies par l'OCDE en [12] opposition aux mesures de garantie de revenu, qui sont dites « passives ». Ainsi, il s'agit de remplacer les programmes traditionnels de transferts par des mesures qui ne se bornent pas, selon l'OCDE, au seul versement d'un revenu, mais tentent de réduire le volume du chômage. Les mesures comme la formation, l'aide à la recherche

⁵ Au lendemain du referendum d'octobre 1995, le Québec a annoncé que la diminution des transferts fédéraux l'obligeait à restreindre ses propres dépenses au chapitre de l'aide sociale. Pour l'exercice financier débutant en avril 1996, il était question d'économiser 180 millions de dollars au budget du ministère responsable du programme de l'aide sociale et, en janvier 1996, on imposait des contraintes supplémentaires aux jeunes bénéficiaires. Le Québec doit en outre présenter une réforme du système de l'aide sociale au printemps 1996. Pour ce qui est des autres provinces canadiennes, on sait que l'Ontario a aussi procédé à des diminutions importantes du montant des allocations versées aux personnes vivant de l'aide sociale et que l'Alberta expérimente maintenant des formules de travail obligatoire en échange de l'aide sociale, c'est-à-dire des formules de « workfare ».

d'emploi, les programmes de placement et de réinsertion en sont des exemples. Pour l'OCDE, il s'agit de « passer d'un concept statique de garantie de revenu et de protection à un concept dynamique, orienté vers l'avenir, d'investissement dans les ressources humaines » (OCDE 1990 : 22). Cette notion de politiques actives est à manier avec prudence puisque l'efficacité d'une politique tient plus à la manière dont elle s'intègre dans une stratégie d'ensemble qu'à des vertus qui lui seraient intrinsèques. Toujours est-il que c'est au nom des mesures actives, indique R. Langlois, que les mesures de formation professionnelle canadiennes sont financées à même le budget de l'assurance-chômage. C'est aussi dans l'optique de l'« activation » des dépenses sociales, rappelle S. Morel, que des mesures d'intégration à l'emploi sont greffées aux allocations d'assistance, ceci aussi bien dans le cas américain que dans le cas français.

Troisièmement, la réorientation des politiques d'assistance sociale va de pair avec un mouvement plus large d'extension des programmes d'assistance dans les pays occidentaux. La montée de l'assistance est un fait indéniable : « [l]a généralisation, la réforme ou le renforcement des revenus minima en Europe à la fin des années 1980 et au début des années 1990 constitue un fait majeur des politiques sociales occidentales » (Gazier 1990 : 101). L'aggravation du chômage est l'une, sinon la principale raison de cette extension de l'assistance sociale. Une fraction croissante des chômeurs et chômeuses sont en effet indemnisés, non par des programmes d'assurance-chômage mais par l'assistance sociale. Ceci s'explique par la hausse du nombre de chômeurs et chômeuses de longue durée, phénomène particulièrement préoccupant en Europe. Ces personnes n'ont plus droit à l'assurance-chômage quand la durée de leur chômage dépasse la période maximale d'indemnisation. Le type d'insertion en emploi d'un nombre croissant de personnes ne leur permet pas non plus de satisfaire les conditions d'admissibilité des programmes d'assurance. Tel est le cas des personnes occupant des emplois précaires de brève durée et de ceux et celles qui sont à la recherche d'un premier emploi (Freyssinet 1991). Les restrictions apportées aux programmes d'assurance-chômage, en termes de conditions d'admissibilité ou de durée d'indemnisation, ont aussi accru le flux des chômeurs et chômeuses forcées de se replier sur l'assistance sociale pour obtenir une protection.

[13]

Ceci met en relief l'articulation des logiques d'assistance et d'assurance dans la protection sociale (Morel, 1994). Les choix pratiqués dans le cadre des programmes d'assurance se répercutent sur les charges auxquelles ont à faire face les programmes d'assistance. Ces deux types de programmes évoluent donc conjointement. L'article de R. Langlois témoigne de l'existence de cette proximité s'établissant entre les différentes politiques sociales dans la stratégie du gouvernement canadien. Le projet de réforme fédéral annonçait aussi une importante réforme du programme d'assurance-chômage, laquelle a été présentée en décembre 1995. Sa mise en place ne manquera pas de créer des pressions additionnelles sur les programmes d'aide sociale des provinces canadiennes.

Avec ce numéro, l'équipe d'*Interventions économiques* vous convie à une réflexion sur la dynamique des droits et des devoirs que met en œuvre la protection sociale, en vertu de laquelle se définit la solidarité. Déjà, l'affaiblissement de la protection assurancielle au bénéfice d'un élargissement de l'assistance, représente un délitement du droit à la sécurité économique que consacre la protection sociale. Ceci est dû à au moins trois facteurs. Premièrement, les allocations d'assistance sont généralement d'un montant plus faible que les prestations d'assurance, qui sont proportionnelles au salaire antérieur⁶. En second lieu, l'assistance est plus vulnérable politiquement que l'assurance car elle instaure une séparation stricte entre « ceux qui paient et ceux qui en profitent »⁷. Tel n'est pas le cas des programmes d'assurance sociale qui sont plutôt vus comme un droit pour les personnes qui en

⁶ Ceci provient du fait que les programmes d'assurance ont une fonction différente des programmes d'assistance sociale. Ils visent en effet à protéger les revenus d'emploi par le *remplacement* d'une partie du salaire alors que l'assistance vise à *pallier* l'absence ou l'insuffisance de revenu par un soutien total ou partiel du revenu. Mentionnons qu'il existe un troisième type de transferts sociaux : les programmes de *transfert universel*, qui, pour leur part, *prennent en compte* les charges additionnelles de certains groupes de la population (personnes avec enfants à charge, personnes âgées, etc.) par un revenu de base ou un complément de revenu.

⁷ Les États-Unis sont un bon exemple de cette vulnérabilité des programmes d'assistance sociale qui ont fait l'objet d'attaques sans commune mesure avec leur poids dans l'ensemble des dépenses de protection sociale (Ellwood 1988 ; Lesemann 1988). Cela continue d'être le cas aujourd'hui.

bénéficient parce que ces dernières ont, par leurs cotisations, contribué au financement des indemnités qui leur sont versées. Autrement dit, avec l'extension de l'assistance, c'est une solidarité restreinte, ciblée sur les pauvres, qui se substitue à la solidarité plus large de l'assurance sociale, où tous à la fois contribuent et reçoivent. Enfin, l'érosion de l'assurance sociale et la montée de l'assistance mettent en cause un véritable acquis démocratique. Ce processus risque en effet de se solder par un affaiblissement de la démocratie sociale, à tout le moins dans des pays comme, par exemple, la France, où les « partenaires sociaux » ont acquis un droit de décision et de gestion dans la conduite des programmes d'assurance sociale.

C'est ensuite au sein même de l'assistance sociale, que se présente sous un nouveau jour l'équation des droits et des devoirs. En témoigne le cas de la France avec l'institution en 1988 du *Revenu minimum d'insertion* (RMI). Pour Serge Paugam, qui fait le bilan des réalisations de ce programme, six ans après sa création, l'instauration du RMI représentait incontestablement une « avancée sociale ». Le RMI s'inscrivait « dans la continuité historique du développement [14] de l'État-providence : l'extension des droits des plus démunis en fonction d'une nouvelle appréciation des risques auxquels ils sont confrontés ». Ce programme, qui s'ajoutait à un système complexe de minima sociaux, ne représentait pas, selon lui, le simple ajout d'une allocation supplémentaire mais « un autre mécanisme de gestion de la pauvreté fondé tout à la fois sur la reconnaissance d'un droit à un revenu d'existence, sans distinction entre les “bons” et les “mauvais” pauvres, et sur la recherche collective de solutions d'insertion ».

La contribution de S. Paugam apporte aussi des éléments de réflexion en matière d'évaluation des politiques publiques. Comment évaluer aujourd'hui les effets d'un dispositif dont l'objectif était de renforcer la cohésion sociale, se demande S. Paugam. L'insertion, qui confère au RMI son originalité, a-t-elle produit les résultats attendus ? L'auteur nous met en garde contre une analyse trop simpliste. L'évaluation du RMI requiert que l'on reconnaisse d'abord l'hétérogénéité de la population allocataire de ce programme et, par conséquent, la diversité des fonctions que ce dernier remplit. Ainsi, « l'insertion n'a pas le même sens pour tous les allocataires », indique

S. Paugam. À partir d'une typologie élaborée en fonction de deux axes, la situation par rapport à l'emploi et l'intensité des liens sociaux,

trois catégories d'allocataires sont identifiées. Pour le premier groupe, constitué des personnes les moins éloignées de l'emploi, le RMI a une fonction d'indemnisation du chômage. Pour le second groupe, composé d'allocataires dont le lien à l'emploi est ténu mais dont l'inscription dans le réseau social est forte, le RMI correspond davantage à une « allocation d'assistance ordinaire ». Enfin, selon l'auteur, pour le troisième type d'allocataires, dont la situation se caractérise par un cumul des handicaps professionnels et sociaux, le RMI est un « moyen de survie » et un « facteur de socialisation ». Les effets du RMI sont, somme toute, « contrastés », conclut S. Paugam : si on l'examine en fonction de ses effets sur le retour à l'emploi, ses résultats sont modestes, si on l'envisage dans toute son ampleur, c'est-à-dire comme « un mode de régulation du lien social », le dispositif « a toutes les chances de se maintenir ». En effet, pour S. Paugam, le RMI « a permis d'atténuer la désocialisation et le risque d'assistance » tout comme, en affirmant « la nécessité du partenariat entre l'État, les collectivités locales, les associations, voire les entreprises », il a favorisé la recherche d'un meilleur équilibre entre la solidarité nationale et la solidarité locale.

Pour S. Morel, la redéfinition des droits et des devoirs sur lesquels s'appuie l'assistance sociale passe la mise en place d'une nouvelle approche « contractualiste » et du modèle de réciprocité qui l'accompagne. L'auteure analyse aussi l'expérience française du RMI [15] mais à la lumière, cette fois-ci, des réformes américaines du programme *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), réformes qui ont emprunté la voie des politiques de *workfare*. Deux notions permettent, selon S. Morel, de caractériser les approches développées dans chacun des pays par rapport aux allocataires de l'assistance sociale : celles d'*insertion* et de *workfare*. Ces deux types d'approches, bien que comportant des similitudes, n'en représentent pas moins des choix fondamentalement distincts. Si l'on constate, dans les deux cas, l'institution de nouvelles normes « contractuelles » régulant le versement des transferts sociaux, la définition des « droits » et des « obligations » qui s'y rattache procède selon des normes institutionnelles contrastées.

L'étude des réformes mises en œuvre en France et aux États-Unis permet d'identifier une orientation commune puisque, chacun à leur manière, ces pays ont choisi d'établir un couplage de l'assistance

sociale et d'une démarche d'intégration à l'emploi. Ce couplage prend la forme d'une obligation de participation aux programmes d'intégration à l'emploi qui sont offerts aux allocataires de l'assistance. Le refus de participation peut entraîner l'imposition de sanctions qui consistent en la perte totale ou partielle du montant de l'allocation. Les nouvelles politiques assistancielles peuvent donc être vues comme représentant un resserrement de la relation assistance-marché du travail. Cependant, selon que cette connexion entre garantie de ressources et intégration en emploi s'inspire de l'idée de « droit » ou de « contrepartie », on fait face à deux conceptions de ce « nouveau contrat social » au nom duquel les réformes sont souvent défendues : celle mettant l'accent sur la « responsabilité de la société » à l'endroit des exclus ou celle qui renvoie à la « responsabilité des allocataires » de saisir les possibilités qui leur sont offertes. L'obligation peut sembler relever aussi bien de la logique disciplinaire que d'un idéal de réciprocité. Derrière les changements en cours à l'heure actuelle, président ainsi des représentations de la pauvreté et des conceptions de la solidarité et de la citoyenneté très différentes.

Alors que pour S. Paugam, l'enrichissement des solidarités locales, appelées aussi solidarités de proximité, figure à l'actif du RMI, c'est du côté des solidarités « supranationales » que se tourne Georges A. Le Bel, dont l'article est présenté comme note d'actualité. L'auteur examine ainsi la question des droits sociaux, telle qu'elle ressort des travaux du *Sommet mondial des Nations Unies pour le Développement social*, tenu à Copenhague en mars 1995. Il attire notre attention sur la menace que représente pour la préservation et le développement des droits économiques et sociaux, le changement [16] de perspective opéré, à cette occasion, dans les débats, de même que les postulats « économicistes » qui en sous-tendent l'orientation.

Deux « glissements » des thèmes dans les travaux du Sommet sont ainsi à signaler, selon l'auteur. Le premier concerne le passage du « discours des droits » au « discours des besoins ». Alors que les États s'engageaient auparavant à promouvoir des droits sociaux, engagement par rapport auquel ils étaient tenus de rendre des comptes, note G. A. Le Bel, ils se préoccupent aujourd'hui de satisfaire des besoins minimaux. Ce changement est loin d'être anodin et l'on est en droit de se demander s'il ne nous offre pas un autre indice du renforcement d'un « État-assistance ». Le deuxième glissement, indique l'auteur, a trait au

fait que l'on soit « progressivement passé du développement social au droit au développement ». Ainsi, le « paradigme Nord-Sud » n'a pu être dépassé par une « approche intégrée du développement social » qui aurait permis de réunir tous les pays derrière une option alternative permettant de lutter contre les causes profondes de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion, soutient l'auteur. En lieu et place d'une telle approche, le Sommet social a « glissé vers un sommet du développement où les pays du Sud ont insisté sur l'accroissement de l'aide internationale pour assurer la croissance économique ». La question des droits économiques, sociaux et culturels s'en est ainsi trouvée négligée. Enfin, autre constat qui augure mal en ce qui a trait à l'évolution des droits sociaux au niveau international, le Sommet, dit G. A. Le Bel, a validé « la sujétion des politiques sociales aux impératifs de marché », comme le montre le fait que les droits sociaux soient désormais subordonnés aux impératifs de compétitivité et de croissance. C'est pour l'ensemble de ces raisons que les ONG ont réagi dans une Déclaration alternative à la Déclaration de Copenhague en dénonçant les postulats économicistes dont était empreinte cette dernière.

Enfin, les droits et des devoirs que comporte la protection sociale ne doivent-ils pas prendre appui plus fondamentalement sur un droit à l'emploi ? En d'autres termes, une solidarité étendue en matière de protection sociale ne doit-elle pas avoir pour socle une solidarité en matière d'emploi ? C'est la solution pour laquelle penche Denis Clerc qui analyse les justifications et le bien-fondé du revenu d'existence. Ce dernier se réfère aux propositions (allocation universelle, revenu minimum, revenu de citoyenneté, etc.) visant à instaurer le droit de chacun à un revenu inconditionnel. Le revenu d'existence a pour but de dépasser les limites d'un programme comme le RMI, c'est-à-dire l'impasse à laquelle conduit le versement d'un revenu « en contrepartie d'un contrat d'insertion ». Le mode dominant d'insertion est l'emploi, indique l'auteur, mais le niveau de celui-ci ne [17] permet pas d'absorber toutes les personnes désireuses de s'y insérer. Le revenu d'existence intervient donc comme un au-delà de « ce droit bâtard » (à l'insertion) pour proposer un « droit absolu », un droit à un revenu versé sans condition : « il concrétise le contrat social [...] Le devoir d'insertion n'a plus lieu d'être : la société paye, elle est quitte, elle a rempli le contrat ». De plus, en détachant le revenu de l'emploi,

poursuit D. Clerc, il « permet d'envisager une nouvelle régulation sociale ».

Mais le revenu d'existence reste, selon D. Clerc, « une fausse bonne solution ». En instaurant un « droit au revenu » et non un « droit au travail », ce type de propositions ne s'attaque qu'aux effets et non aux causes. Les partisans du revenu d'existence prennent pour acquis que le modèle salarial a fait la preuve de son épuisement et que, par conséquent, il convient de revoir entièrement les modalités de la lutte contre le chômage et l'exclusion. La vraie question, affirme D. Clerc, est bien donc celle de la capacité de la société à revenir au plein emploi. Or, selon lui, il n'est pas illusoire de continuer de poursuivre l'objectif du plein emploi. La « réduction structurelle et irréversible de l'emploi », qui est l'argument que mettent de l'avant les défenseurs du revenu d'existence, est surtout le résultat de « notre incapacité à faire de la durée du travail la variable centrale d'ajustement », juge-t-il. Faute de « parvenir à impulser une dynamique de réduction de la durée du travail, nos sociétés ont utilisé l'emploi comme variable d'ajustement, créant par là même l'illusion que la demande de travail devenait un facteur rare ». Le lien entre droit à une allocation et droit au travail doit, selon lui, être préservé.

Les politiques sociales sont des interventions qui ont ceci de particulier qu'elles s'élaborent explicitement sur des valeurs de solidarité humaine. En explorant les transformations à l'œuvre dans ce domaine, en s'interrogeant sur l'éventail des possibles et sur les voies à privilégier, c'est bien différentes conceptions de la solidarité que l'on s'applique à évaluer. Les changements dans l'assistance sociale sont-ils une préfiguration de mutations plus profondes au sens où, comme le prétend Pierre Rosanvallon, dont le dernier ouvrage fait l'objet d'une recension dans ce numéro, la formulation de contreparties aux droits sociaux serait désormais incontournable ? Sont-ils, au contraire, le signe de la dérive d'une société qui se refuse à attaquer le mal à la source en faisant de l'emploi et de son partage la cible de toutes ses politiques ? Les questions sont lancées. Sans prétendre y répondre définitivement, il est clair que les solutions ne pourront s'élaborer en oubliant l'existence, comme le disait Léon Bourgeois (1898), de la « loi de la solidarité », « ce lien fondamental [18] d'interdépendance réciproque qui unit tous les êtres dans une société et dont nul ne peut se dégager ».

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[19]

Références bibliographiques

BOURGEOIS, Léon (1898), *La solidarité sociale*, Paris.

DEBLOCK, Christian, HAMEL, Bruno (1994-1995), « [Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre](#) », De l'ordre des nations à l'ordre des marchés, Bretton Woods, cinquante ans plus tard, *Interventions économiques*, n° 26, pp. 9-42.

ELLWOOD, D.T. (1988), *Poor Support : Poverty in the American Family*, New York, Basic Books, 271 p.

GAZIER, Bernard (1990), « L'analyse économique des revenus minima en Europe », *Revue française des affaires sociales, Politiques sociales en Europe : quelles convergences ?*, juillet-septembre, n° 3, pp. 101-112.

FREYSSINET, Jacques (1991), *Le chômage*, Paris, La Découverte, Collections Repères, 128 p.

LÉSÉMANN, Frédéric (1988), *La politique sociale américaine*, Montréal & Paris, St-Martin/Syros, 192 p.

MOREL, Sylvie (1994), « La sécurité du revenu en matière de chômage : une comparaison France-Canada-Québec », dans : Brunelle, Dorval, Deblock, Christian, (dir.), [L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire. Intégration économique, intégration sociale ?](#), Montréal, Presses de l'Université du Québec, pp. 353-378.

OCDE, ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1990), *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris, 142 p.

[20]

[21]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

**“Le revenu minimum d’insertion
en France après six ans d’expérience,
un bilan contrasté.” ⁸**

Serge PAUGAM ⁹

[Retour à la table des matières](#)

La loi sur le RMI, votée le 1^{er} décembre 1988, entendait répondre aux exigences de la solidarité des Français d’une double façon. Elle devait d’abord permettre de consolider le système de protection sociale. Le RMI a été instauré pour « boucher les trous » du filet qui, depuis plusieurs années, laissait échapper de plus en plus de personnes en situation de grande pauvreté. Toutes les personnes écartées du marché de l’emploi ne bénéficiaient pas de l’assurance-maladie et de plus en plus de ménages étaient contraints de solliciter les services d’action sociale. Le RMI s’inscrivait en cela dans la continuité historique du développement de l’État-providence : l’extension des droits des plus démunis en fonction d’une nouvelle appréciation des risques auxquels ils sont confrontés. Mais il ne se définissait pas seulement comme une nouvelle allocation d’assistance. Il avait aussi pour but d’« insérer », c’est-à-dire de faire participer les pauvres aux échanges économiques

⁸ Cet article reprend, de façon condensée, certaines analyses développées dans mon livre *La société française et ses pauvres. L’expérience du revenu minimum d’insertion*, Paris, PUF, coll. « recherches politiques », 1993, 2^e édition mise à jour 1995.

⁹ Serge Paugam, Observatoire Sociologique du Changement (CNRS/FNSP)

et sociaux. Pour réussir ce pari, il encourageait de nombreuses institutions, publiques ou privées, à rechercher ensemble des solutions au problème de la pauvreté. Il était l'occasion d'affirmer la nécessité du partenariat entre l'État, les collectivités locales, les associations, voire les entreprises.

Six ans après, alors que la France est fortement touchée par la dégradation du marché de l'emploi, que peut-on dire de cette expérience ? La croissance rapide du nombre des allocataires est-elle uniquement imputable à la conjoncture ou faut-il y voir aussi les limites, voire les dysfonctionnements, de ce dispositif ? D'une façon plus [22] générale, le RMI, considéré à l'origine comme une avancée sociale, risque-t-il de se transformer à terme en une vaste et durable politique d'assistance aux pauvres ? Pour répondre à ces questions, il convient de rappeler les enjeux de cette politique et de fonder l'analyse sur les nombreuses recherches et évaluations réalisées ¹⁰.

Une politique ambitieuse

Les débats parlementaires sur le RMI qui ont lieu à la session d'automne de 1988 ont été un temps fort dans la réflexion sur le traitement de la pauvreté en France. Les propos qui furent tenus à cette occasion révèlent l'intérêt de la classe politique pour cette question. Parce que cette loi engageait la collectivité à l'égard des pauvres, elle était l'occasion, à un an environ du Bicentenaire de la Révolution, de rappeler un des grands principes républicains : la nation a une dette envers les plus démunis et il appartient à l'État de s'en acquitter.

¹⁰ Il était prévu dans la loi du 1^{er} décembre 1988 sur le RMI qu'un rapport d'évaluation sur les effets de cette politique serait adressé au Parlement à l'issue de trois années d'expérience. Pour le réaliser, de nombreuses études ont été entreprises par des économistes, des juristes et des sociologues, des commissions d'experts et des groupes de travail ont été constitués. Il en résulte une connaissance fine des résultats de cette politique sociale. Cf. RMI, le pari de l'insertion, rapport de la commission présidée par Pierre Vanlerenberghe, Paris, La Documentation française, mars 1992. Le lecteur trouvera dans ce document une bibliographie comportant, entre autres, les nombreux rapports réalisés sur le RMI.

Le ton était donné par le Ministre de la Solidarité de l'époque, Claude Evin, qui déclarait dans son discours introductif : « L'urgence nous conduit aujourd'hui à proposer une politique ambitieuse en faveur des plus démunis. Cette politique est dans le prolongement des grands principes républicains et du préambule de notre Constitution sur le droit à l'insertion qui devient pour tous une ardente obligation nationale ». Aux yeux des parlementaires, le RMI représentait une rupture par rapport à la logique traditionnelle de l'assistance. Il ne s'agissait pas de créer une allocation supplémentaire pour une nouvelle catégorie de pauvres — avant le RMI il existait déjà sept allocations minimales dites de solidarité ¹¹ —, mais d'instaurer un autre mécanisme de gestion de la pauvreté fondé tout à la fois sur la reconnaissance d'un droit à un revenu d'existence, sans distinction entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, et sur la recherche collective de solutions d'insertion ¹². L'objectif de cette loi était en définitive de renforcer la cohésion sociale.

Les députés, puis les sénateurs, se sont sans doute inspirés de la pensée de La Rochefoucauld-Liancourt qui, déjà en 1790, dans le cadre du Comité de Mendicité déclarait : « L'extinction de la mendicité est le plus important problème politique à résoudre ; mais sa solution devient un devoir pour une nation sage et éclairée, qui, élevant une Constitution sur les bases de la justice et de la liberté, reconnaît que la classe

¹¹ Le minimum vieillesse, le minimum invalidité, l'allocation adultes handicapés, l'allocation de parent isolé, l'assurance veuvage, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation d'insertion.

¹² Toute personne âgée de plus de 25 ans (ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants) résidant en France et dont les ressources n'atteignant pas un certain montant peut bénéficier du RMI. Le plafond mensuel au 2^e trimestre 1991 est, en métropole, de 2163 francs pour une personne seule, majoré de 50% pour la deuxième personne au foyer (conjoint, enfant ou personne à charge), de 30% pour la deuxième personne à charge et 40% pour chaque personne supplémentaire à partir de la troisième. L'allocataire s'engage à participer aux actions et aux activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. Après les trois premiers mois de versement, il doit pour cela signer un contrat d'insertion avec une instance publique créée par la loi : la commission locale d'insertion.

nombreuse de ceux qui n'ont rien appelé de tous les droits de l'homme les regards de la loi ¹³. »

Le consensus de 1988 sur ce principe n'a pas été établi spontanément. Il résulte tout d'abord d'une longue réflexion collective sur la [23] « nouvelle pauvreté ». Au cours des années quatre-vingt, les Français ont en effet pris conscience de la gravité de ce phénomène. La précarité de l'emploi, le chômage de longue durée, les difficultés d'insertion des jeunes, mais aussi les ruptures familiales et les situations d'isolement, l'affaiblissement des liens sociaux dans les quartiers populaires sont autant de facteurs qui, en se conjuguant, expliquent le processus de disqualification sociale. Des franges nouvelles de la population issues de milieux sociaux jusque-là à l'abri du dénuement ont fait au cours de cette décennie l'expérience de la fragilité de l'emploi et du revenu. De plus en plus ménages se sont adressés aux services d'action sociale et aux associations caritatives pour obtenir de quoi survivre, ce qui a contribué dans certains cas à les rendre fortement dépendants du système d'assistance. Les situations de marginalité résultant de la rupture des liens sociaux et du cumul des handicaps se sont également multipliées, en particulier parmi les jeunes.

La « nouvelle pauvreté » renvoie donc à des évolutions structurelles de notre société. Si cette expression a connu un grand succès médiatique, c'est en grande partie parce qu'elle révélait tout à la fois les dysfonctionnements économiques et les failles du système de protection sociale. Rappelons qu'elle a été utilisée, entre autres, dans un sens polémique puisqu'il s'agissait pour certains de faire valoir que la gauche au pouvoir depuis 1981 avait été incapable de prendre les initiatives nécessaires pour éviter ce phénomène. Ainsi, le 6 mars 1984, *Le Figaro* évaluait à six millions de nombre de Français vivant en dessous du seuil de pauvreté et en attribuait directement la responsabilité à la gestion socialiste : « De tous les bilans accusateurs que l'on peut dresser contre le régime, c'est sans doute celui-là qui est le plus révoltant... François Mitterrand a fait basculer la France dans la misère. »

De grandes opérations médiatiques ont également contribué à accroître la visibilité sociale des « nouveaux pauvres ». Les Restaurants

¹³ Cf. Camille Bloch et Alexandre Tuetey, Procès verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituant.

du cœur, par exemple, créés par Coluche en 1985-1986, furent aussitôt soutenus par les journalistes, les gens du spectacle, les hommes politiques de droite comme de gauche et une partie de l'opinion publique. Qu'elles prennent la forme de la dénonciation ou de la générosité, qu'elles relèvent de la politique ou de la charité business, ces campagnes ont organisé le spectacle de la souffrance et ont fait prendre conscience aux Français du scandale de la pauvreté dans une société d'abondance. On peut estimer que leur effet fut considérable. En effet, avant l'élection présidentielle de 1988, neuf Français sur dix se prononçaient pour un revenu minimum garanti en faveur des exclus de notre société. Certes, il ne faut pas attribuer aux sondages [24] plus de valeur qu'ils n'en ont, mais ce résultat traduit bien, me semble-t-il, le contexte social de la fin des années 1980 marqué par une attente collective de solidarité et de cohésion sociale.

Sous la pression des médias ou de l'opinion publique, tous les partis politiques engagés dans l'élection présidentielle étaient favorables à la création d'un revenu minimum garanti. François Mitterrand lui-même dans sa Lettre à tous les Français, dans laquelle, rappelons-le, il indiquait son programme politique pour l'élection présidentielle de 1988, avait exprimé son intention d'attribuer une aide de ce type aux victimes de la nouvelle pauvreté. L'important, à ses yeux, était « qu'un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien ».

Notons enfin que la reprise de la croissance économique laissait davantage de possibilités au gouvernement pour développer une telle politique, d'autant que son coût ne paraissait pas démesuré par rapport à d'autres aides déjà en vigueur.

L'intérêt pour le RMI et la mobilisation des pouvoirs publics qu'il a provoqué résulte aussi de sa nouveauté. L'idée d'articuler un système de garantie de ressources à un ensemble d'aides complémentaires visant l'insertion sociale ou professionnelle n'était certes pas entièrement nouvelle — elle avait été expérimentée dans quelques villes et départements —, mais son application à l'échelon national relevait d'un défi pour les élus, pour les institutions d'action sociale et plus généralement pour tous les organismes publics ou privés engagés dans la lutte contre la pauvreté. Les parlementaires qui ont voté la loi en avaient pleine conscience, la problématique du lien social a été

souvent formulée, aussi bien par la gauche que par la droite. En voici deux exemples :

Saurons-nous redonner sens et adhésion populaire à l'exigence de solidarité ? Saurons-nous inventer les formes nouvelles de son organisation, trouver les mécanismes de reconstitution permanente des liens sociaux dans une société aux mutations accélérées, sans cesse menacée de nouveaux déchirements et de nouvelles marginalisations (Jean-Pierre Worms, député PS, 4 octobre 1988).

Si nous voulons parvenir à réinsérer un maximum de ceux qui sont aujourd'hui sur le bord du chemin, il faut que chaque maire, chaque conseiller général, mais aussi chaque président d'association, chaque travailleur social, chaque responsable de service public, voire chaque chef d'entreprise, se sente personnellement concerné (Jean-Yves Chamard, député RPR, 5 octobre 1988).

Parce qu'il était l'expression politique d'une volonté collective de renforcer la cohésion sociale, le RMI n'était pas une aide comme [25] les autres. Le principe d'insertion qui en faisait son originalité a nourri au Parlement un débat de qualité sur les engagements de l'allocataire dans le cadre d'un contrat avec une commission locale dite d'insertion. La réflexion a porté aussi sur les devoirs de la collectivité, en particulier sous la forme d'actions susceptibles de redonner confiance et espoir aux plus démunis en renforçant leur participation à la vie économique et sociale. Dans cet esprit, la loi a prévu que chaque département élabore et applique un programme départemental d'insertion.

Si, dans le prolongement des débats parlementaires, les juristes ont à plusieurs reprises souligné le caractère flou et indéterminé du contrat d'insertion défini dans la loi ¹⁴, son élaboration et son application concrète ont nécessité le concours de nombreuses institutions et l'intervention massive des professionnels du social. L'ambiguïté juridique de cette notion et l'imprécision des engagements réciproques de l'allocataire et de la collectivité sont, au moins partiellement, à

¹⁴ On lira, par exemple, Sophie Mathieu-Cabouat, « Le revenu minimum d'insertion : allocation ou contrat ? Un choix nécessaire », *Droit social*, 7/8, 1989, pp. 611-619 et Robert Lafore, « Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988, *L'Actualité juridique*, 20, octobre 1989, pp. 563-585.

l'origine des fluctuations locales que l'on pu observer dans l'application du RMI sur le terrain. Mais on peut se demander aussi si la gestion souple du lien entre le versement de l'allocation et l'action d'insertion n'est pas inévitable lorsqu'il s'agit de s'adapter à des situations de pauvreté contrastées inévitablement complexes. Quoiqu'il en soit, l'indétermination de la notion d'insertion a laissé ouvert un espace dans lequel — on y reviendra — ont pu se renouer des liens sociaux.

Il ressort donc des débats parlementaires que le traitement de la pauvreté ne doit pas être exclusivement l'œuvre de l'État, inspirateur de cette loi, le premier ministre, Michel Rocard, disait lui-même que « c'est de l'engagement de tous, associations, communes, départements, administrations, autour du programme départemental d'insertion que viendra le succès ». Soucieux de renforcer l'efficacité des pouvoirs publics dans l'esprit de la décentralisation, il prônait une éthique de la solidarité renouvelée et approfondie¹⁵ ». Cette philosophie de l'action politique trouve probablement sa source dans les luttes pour les droits de l'homme menées depuis les années 1970 et dans la critique radicale du « tout est politique ». L'ambition, peut-être aussi l'utopie, était d'aboutir à nouvelle forme de contrat social non fondé exclusivement sur les politiques étatiques, mais surtout sur la redécouverte de l'éthique dans les rapports sociaux. Pierre Rosanvallon, proche de ce courant de pensée, avait souligné, au début des années 1980, face à la crise de l'État-providence, qu'il n'y avait pas d'autre voie possible que de « rapprocher la société d'elle-même », c'est-à-dire « de la rendre plus épaisse, de multiplier les lieux intermédiaires de composition sociale, de réinsérer les individus dans des [26] réseaux de solidarité directs ». La redécouverte de la pauvreté dans cette décennie a, en réalité, contribué à conforter cette analyse des dysfonctionnements de notre société et de l'impuissance de l'État-providence.

Il serait inexact toutefois de dire que la combinaison des solidarités à travers un partenariat actif à l'échelon local a été approuvée par tous. Certains, en particulier dans les rangs communistes, y ont vu un risque

¹⁵ Michel Rocard, « Pour une solidarité renouvelée, pour un partenariat actif », in *Les nouvelles solidarités. Actes des Assises internationales de janvier 1989*, Paris, PUF, coll. « recherches politiques », 1989, pp. 367- 372.

d'affaiblissement de l'État. L'argumentation reposait sur le constat que, depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales jouaient déjà un rôle important dans le domaine de l'aide sociale et qu'il convenait donc de ne pas les affaiblir par un transfert supplémentaire de charges. Certains ont aussi souligné que l'obligation pour les départements de financer les actions d'insertion était contraire à l'esprit de la décentralisation. Derrière le principe unanimement accepté de la nécessité de renforcer la cohésion sociale, il y avait, on le voit, des options différentes sur le « plus » ou sur le « moins » d'État. Toutefois, le texte qui a été adopté confirme la recherche d'un équilibre entre la solidarité nationale à la charge de l'État et la solidarité locale dans la mise en œuvre des actions sur des territoires plus restreints.

Une population hétérogène

L'analyse des effets de cette politique nécessite, en premier lieu, une bonne connaissance de la population qui en fait l'objet. Sans doute influencés par les associations caritatives et le Mouvement ATD Quart-Monde en particulier, les experts ont été surpris par les caractéristiques des allocataires : ils pensaient que le RMI concernerait en priorité les familles nombreuses du Quart-Monde, or, comme le montre le tableau 1, les allocataires sont surtout des personnes isolées sans enfant (58,1%) ou des familles monoparentales (21,2%), la proportion de couples étant nettement inférieure à ce qu'ils représentent dans la population française. Il s'agit aussi d'une population jeune : près de la moitié des allocataires ont moins de 35 ans.

La cause majeure de leur entrée au RMI est liée, pour la majeure partie d'entre eux, à la dégradation du marché de l'emploi. Nombreux sont ceux qui n'ont jamais travaillé de façon stable et sont confrontés à de fortes difficultés d'insertion professionnelle (emploi précaire, petits boulots, stages de formation sans succès). Les plus âgés ont souvent connu l'épreuve du chômage de longue durée après un licenciement économique. Tous ou presque sont menacés d'exclusion du marché du travail.

[27]

Tableau 1
Caractéristiques démographiques

	Ensemble des allocataires ¹	Population de 25 à 60 ans) en France métropolitaine ²
SEXE		
Hommes	52,5	49,9
Femmes	47,5	50,1
TOTAL	100,0	100,0
ÂGE		
Moins de 35 ans	47,8	32,1
De 35 à moins de 50 ans	34,3	43,5
50 ans et plus	17,9	24,4
TOTAL	100,0	100,0
STRUCTURE DES MÉNAGES		
Couples	20,7	72,4
Avec enfant(s)	16,2	50,7
Sans enfant	4,5	21,7
Familles monoparentales	21,2	8,5
Hommes	1,1	1,2
Femmes	20,1	7,3
Isolés sans enfant	58,1	17,5
Hommes	36,4	9,5
Femmes	21,7	8,0
Autre ménage sans famille	—	1,6
TOTAL	100,0	100,0
NATIONALITÉ		
Français	87,2	92,6
Étrangers	12,8	7,4
CEE	2,1	2,8
Hors CEE	10,7	4,6
TOTAL	100,0	100,0

Sources : (1) Statistiques CNAF pour 1, 2 et 3 (juin 1991) ; enquête CERC, 1990-1991 pour 4. (2) Recensement 1990.

D'après l'enquête du CERC ¹⁶, les étrangers représentent un peu moins de 13% des allocataires (84% environ étant originaire de pays hors CEE). Cette proportion est supérieure à la part des étrangers dans la population de 25 à 60 ans résidant en France (7,4%). Le taux de RMI parmi la population étrangère est de 3%, il est de 1,7% pour les Français. À la lumière de ces chiffres généralement peu cités, d'aucuns souligneront que les aides sociales comme le RMI versées aux étrangers les encouragent à se maintenir en France. Ce jugement appelle plusieurs commentaires. Premièrement, compte tenu des informations disponibles sur les difficultés économiques et sociales de certaines couches de la population étrangère en France, on aurait pu [28] s'attendre à des chiffres plus élevés. La Commission nationale d'évaluation du RMI a très justement rappelé que les étrangers n'ont généralement accès ni à l'allocation d'adulte handicapé ni au fonds national de solidarité. Deuxièmement, la loi a défini des règles d'accès au RMI assez strictes. Les allocataires étrangers ne sont pas venus en France pour toucher cette prestation : 95% sont arrivés avant 1985, 48% avant 1970. Troisièmement, les résultats des enquêtes qualitatives, fondées sur des entretiens approfondis, auprès de cette population ne permettent pas de dire que les étrangers sont moins humiliés par l'assistance que le sont les Français. Être allocataire du RMI reste pour nombre d'eux l'expression d'un déclassement. Venus en France pour travailler et bénéficier d'une promotion sociale, le chômage est pour eux une épreuve qui marque l'échec de leur projet. Certains signalent qu'ils ne peuvent plus aujourd'hui envoyer des cadeaux aux membres de leur famille restés au pays comme ils le faisaient régulièrement lorsqu'ils avaient un emploi.

¹⁶ Enquête longitudinale réalisée en trois vagues successives (juillet-décembre 1990 et mai 1991), auprès d'un échantillon représentatif de 2 000 personnes tiré dans neuf départements de la métropole. Cf. Françoise Euvrard, Serge Paugam (sous la dir.), *Atouts et difficultés des allocataires du RMI*, Paris, *La Documentation française*, « Documents du CERC », 2 volumes : n°98 (rapport d'étape), 1990, n° 102 (rapport final), 1991.

Tableau 2
Les diplômes des allocataires du RMI en %

	Ensemble des allocataires ¹	France métropolitaine population de 25 à 60 ans) en France ²
Études en cours	—	0,8
Aucun	46,5	22,9
CEP	18,0	16,7
BEPC	5,6	8,0
CAP/BEP	19,5	24,7
Bacc ou équivalent	4,0	12,4
Supérieur ou bacc	3,5	14,5
Non réponse	2,9	—
Total	100,0	100,0

Sources : 1. Enquête C.ERC, 1990-1991. 2. Recensement 1990.

Certificat d'études primaires (CEP) : diplôme de fin d'études primaires (à l'âge de 14 ans) ;

Brevet d'études du premier cycle de second degré (BDPC) : diplôme de milieu de secondaire (à l'âge de 16 ans) ;

Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) Brevet d'études professionnelles (BEP) : diplôme de fin de secondaire professionnel ;

Baccalauréat (BAC) : diplôme de fin de secondaire (à l'âge de 18 ans).

On peut expliquer, au moins partiellement, les difficultés des allocataires du RMI (Français ou étrangers) à accéder à un emploi par leur très faible niveau de formation : 46,5% de la population enquêtée par le CERC n'a aucun diplôme, proportion nettement supérieure à celle de la population des 25-60 ans (22,9%) (cf. tableau 2). [29] Les titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme d'études supérieures sont, dans l'ensemble, faiblement représentés. Ils le sont davantage dans les villes universitaires.

La probabilité d'accéder à un emploi varie cependant assez fortement selon l'âge et le sexe. Les moins de 35 ans sont globalement

moins éloignés que leurs aînés du marché de l'emploi : ils sont plus directement concernés par les mesures d'insertion professionnelle, leur durée d'inactivité est moins longue et ils sont en meilleure santé. En revanche, ils sont faiblement diplômés et n'ont pas d'expérience durable du monde du travail. Les allocataires de 35 à 50 ans sont nombreux à avoir subi une rupture dans leur carrière professionnelle. Ils sont fortement touchés par le chômage de longue durée, suite à un déclassement professionnel. Les allocataires de plus de 50 ans sont nettement moins diplômés que les autres allocataires. De plus, la durée d'inactivité et les problèmes de santé augmentent avec l'âge. Ils sont fortement représentés parmi ceux qui ont exercé le métier d'agriculteur, d'ouvrier agricole et, dans une moindre mesure, d'artisan ou de commerçant. Pour cette dernière catégorie, le RMI pourrait jouer le rôle de préretraite.

Les femmes sont beaucoup plus souvent que les hommes en situation de retrait du marché de l'emploi : elles sont nettement moins diplômées, moins souvent titulaires du permis de conduire, et leur durée d'inactivité est plus longue. En revanche, elles entretiennent davantage de relations avec des membres de leur famille extérieurs au ménage. Elles semblent aussi participer davantage que les hommes à la vie sociale. Elles assurent en effet la socialisation des enfants, la gestion du ménage et s'impliquent plus que les hommes dans les courses et les démarches administratives. On peut donc dire que la désocialisation risque d'être plus rapide pour les hommes exclus du marché de l'emploi que pour les femmes dans la même situation.

L'enquête du CERC a fait ressortir également que 23% des allocataires n'étaient pas couverts par la sécurité sociale avant de toucher le RMI. Cette proportion est encore plus élevée pour les allocataires sans conjoint ni enfant (31,6%), ainsi que pour les allocataires hébergés en foyer (39,4%) ou vivant dans des logements de fortune (42,4%).

Le RMI a fait apparaître aussi des populations très démunies inconnues des services d'action sociale ; 55% des allocataires ne bénéficiaient d'aucune intervention sociale avant le RMI et constituaient donc pour les travailleurs sociaux une population nouvelle à prendre en charge. Ce sont des personnes seules ou des couples sans enfant, [30] car, avant la mise en place du RMI, l'intervention sociale était fortement liée à la présence d'enfants dans le ménage. La mise en

œuvre du RMI a conduit à une augmentation du taux de prise en charge ou d'accompagnement social, notamment auprès des jeunes à la recherche d'un emploi ou d'un stage, des personnes isolées sans enfant et dont le statut d'occupation du logement est précaire.

Plus de la moitié des allocataires (58%) sont locataires ou propriétaires de leur logement, mais 31% sont hébergés dans la famille ou chez des amis et 10% vivent dans des conditions de logement précaires ou très précaires. Les allocataires dont le statut d'occupation du logement est stable sont pour l'essentiel des ménages avec enfants). Les personnes sans conjoint ni enfant sont fréquemment hébergées par des membres de leur famille ou chez des amis. Elles sont aussi fortement représentées parmi les allocataires qui vivent en foyer ou parmi ceux qui sont confrontés à de fortes difficultés de logement.

Le confort des logements, comme le taux d'équipement en biens durables des allocataires du RMI, apparaît, comme on s'y attendait, plus bas que celui de l'ensemble de la population ou même des ouvriers. Les familles ont un niveau de confort et d'équipement supérieur aux autres allocataires, mais déclarent plus fréquemment que les personnes hébergées ou sans abri des difficultés financières car elles ont des charges plus importantes que les personnes seules. Locataires de leur logement, elles éprouvent des difficultés pour payer leur loyer, l'électricité, le chauffage, le remboursement des emprunts. Elles ont des conditions de vie qui se rapprochent de celles des milieux ouvriers et se réfèrent ainsi aux normes de consommation des ménages ayant un emploi et des ressources supérieures aux leurs.

Les allocataires du RMI sont répartis inégalement sur l'ensemble du territoire métropolitain. En décembre 1993, la moyenne était de 123 allocataires pour 10 000 habitants. L'écart est de 1 à 5 entre le minimum (53 dans les Yvelines) et le maximum (267 dans les Pyrénées-Orientales) ¹⁷. Les taux les plus élevés se trouvent dans les zones urbanisées. On constate aussi une forte corrélation avec le taux de chômage. Notons enfin que les caractéristiques de cette population varient assez fortement selon les territoires. Dans les départements en

¹⁷ Signalons que la situation est différente dans les départements d'Outre-mer. La moyenne y était à la même date de 660 pour 10 000 habitants. Le maximum était enregistré à l'île de la Réunion où il atteignait 750 (source : Délégation interministérielle au RMI).

mutation industrielle comme le Pas de Calais, bénéficiaire du RMI signifie, pour la plupart des allocataires, être issu du milieu ouvrier, au chômage depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, avec un niveau scolaire très faible. Mais c'est aussi Être inséré dans des réseaux sociaux et familiaux qui maintiennent des [31] liens de solidarité. Dans des départements économiquement plus prospères comme les Yvelines ou l'Eure-et-Loir, la distance des allocataires à l'emploi est dans l'ensemble moins grande : même s'ils ne sont pas beaucoup plus diplômés que ceux du Pas-de-Calais, ils ont plus de chances de s'insérer professionnellement. En revanche, la sociabilité familiale et le jeu des solidarités de proximité y sont plus faibles. On pourrait multiplier ainsi les exemples de contrastes locaux. L'essentiel est de souligner que les départements sont confrontés à des réalités économiques et sociales différentes. Par conséquent, les résultats des politiques locales d'insertion doivent être interprétés à la lumière de ces différences structurelles ¹⁸.

D'une façon plus générale, le RMI a permis de mieux se rendre compte de l'hétérogénéité des populations en situation de pauvreté ¹⁹. Ce que l'on appelle les « pauvres » ou les « nouveaux pauvres » regroupe des jeunes et des vieux, des personnes isolées et des familles, des personnes en bonne santé et des personnes malades ou handicapées, des personnes qui ont une expérience professionnelle et des personnes qui n'ont jamais travaillé. Les allocataires du RMI sont certes situées au bas de l'échelle sociale, mais ils ne forment pas pour autant une nouvelle classe sociale. Ils élaborent des projets différents selon qu'ils estiment avoir des chances d'obtenir un emploi et une promotion sociale. Ils adoptent des stratégies différentes d'utilisation des services

¹⁸ Cf. Jérôme Lion, « L'insertion : atouts et difficultés des départements », *Sociétés contemporaines*, 9, 1992, pp. 27-52.

¹⁹ Dans une recherche réalisée en 1987 à Saint-Brieuc auprès des populations aidées par le Centre communal d'action sociale ou d'autres organismes sociaux, j'avais souligné cette diversité et élaboré une typologie, mais il n'était pas possible d'en vérifier la représentativité nationale. Ce n'est que trois ans plus tard lorsque les premiers résultats de l'enquête du CERC purent Être étudiés de façon approfondie que j'ai pu me rendre compte que les caractéristiques des allocataires du RMI étaient semblables à celles de la population que j'avais enquêtée à Saint-Brieuc. Cf. Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, coll. « sociologies », 3^{ème} édition revue et augmentée 1994.

d'action sociale selon qu'ils acceptent les contraintes de la dépendance vis-à-vis des travailleurs sociaux. En raison de cette hétérogénéité, les effets du RMI sont contrastés. Le RMI n'a pas la même fonction, l'insertion n'a pas le même sens pour tous les allocataires. C'est la raison pour laquelle, l'analyse des effets du RMI doit tenir compte de la diversité de la population qui en bénéficie.

Des effets contrastés

Après six ans d'expérience, le RMI peut être considéré comme un mode de régulation du lien social pour deux raisons. La première est liée aux mutations de l'action sociale : le RMI a renforcé les modes de prises en charge de la pauvreté à l'échelon local et encouragé le partenariat entre les institutions. Il a apporté une réponse aux limites que rencontrait l'État-providence en élargissant le champ de la solidarité à d'autres acteurs, en particulier les collectivités locales et les associations. La deuxième raison est liée aux solutions qui ont été proposées aux allocataires pour essayer de sortir des contradictions de l'assistance et favoriser leur participation aux échanges de la vie économique et sociale.

[32]

Les effets sur les institutions

Le paradoxe de cette loi a été de ne pas dire exactement ce que doit être l'insertion — même si la grande majorité des parlementaires se référaient à l'idée du retour à l'emploi — et d'affirmer en même temps qu'il s'agissait bien d'un impératif national (article premier). Autrement dit, on a défini un cadre général, on a manifesté une volonté collective de cohésion sociale, mais on a laissé le soin aux acteurs de terrain de s'accorder et de donner un sens aux programmes d'insertion sachant qu'il est difficile à l'État de tout prévoir et de définir à l'avance toutes les normes de référence pour aider le mieux possible les pauvres. Il s'agit en fait d'une politique de régulation du lien social qui consacre la tendance actuelle de sociétés modernes à développer des mécanismes

de contrôle et des normes dans les rapports que les acteurs entretiennent entre eux.

La marge de manœuvre laissée aux institutions locales pour donner une cohérence d'ensemble à cette politique a été un facteur de leur mobilisation. Le RMI a été en cela l'expression d'une volonté de changement dans l'organisation de la politique dite de solidarité. Dans chaque département, des journées d'études ont été organisées pour définir ce que la loi n'avait pas prévu et rechercher en même temps les complémentarités entre les organismes chargés directement ou indirectement de l'action sociale. Des commissions locales, des groupes d'appui, des comités d'experts se sont constitués. L'ensemble de ces forces institutionnelles déployées a contribué à mieux connaître les situations locales de pauvreté et à mieux y répondre. Si le RMI a permis le renforcement des liens sociaux de certains allocataires, c'est, au moins partiellement, parce que les professionnels du social, et, d'une façon plus générale, l'ensemble des institutions associées à son application ont recherché avec conviction des solutions aux problèmes rencontrés sur le terrain.

Les données communiquées régulièrement par la Délégation interministérielle au RMI indiquent toutefois de fortes disparités départementales.

Le taux de croissance du nombre d'allocataires en 1993 est inférieur à 10% dans certains départements alors qu'il atteint 40% dans d'autres. Les dépenses d'insertion par allocataire peuvent varier de 5000 F à 2000F. Le taux de signature de contrats d'insertion n'est que de 15% environ dans certains départements, alors que la moyenne nationale est de 47%. Enfin, les contrats emploi solidarité qui constituent un indicateur de la mobilisation locale — les employeurs sont, en effet, les collectivités locales, les établissements [33] publics et les associations — touchent près de 30% des allocataires dans les meilleurs départements et moins de 5% en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône.

Il ne faudrait pas, bien entendu, expliquer uniquement ces contrastes par la motivation des acteurs locaux. Il faut tenir compte aussi, comme on l'a vu, des différences démographiques, économiques et sociales des départements. Lorsque dans un département, le taux de chômage de longue durée est faible, les allocataires du RMI, en particulier les plus

jeunes, ont plus de chances de retrouver un emploi et ceci presque indépendamment du dynamisme des institutions d'action sociale. Les différences observées sont aussi le reflet de l'intensité du tissu associatif. Dans les départements où les associations sont nombreuses et diversifiées, il est plus facile de concevoir en partenariat des actions d'insertion. Il faut reconnaître aussi que la grande taille de certains départements explique, au moins partiellement, leurs difficultés. Cela dit, il est clair que la conviction dans la recherche de solutions est loin d'être identique sur l'ensemble du territoire. On observe même ici ou là un renoncement presque total à agir selon les modalités proposées dans la loi, ce qui ne cesse d'inquiéter ceux qui en ont la responsabilité à l'échelon national. Enfin, notons que l'application du RMI n'a pas été simple dans de nombreux endroits en raison des rivalités institutionnelles, des conflits entre l'État et le département, entre le département et les communes. Dans un pays fortement attaché au rôle de l'État, la démocratie et l'action locale ne vont pas toujours de soi ²⁰.

L'inégalité des moyens engagés se traduit par une inégalité des chances des allocataires de s'insérer ou, tout au moins, d'améliorer leur situation, ce qui est contraire à l'esprit de la loi. Certes, tout comme les faibles résultats dans le domaine de l'accès à l'emploi, on pouvait s'y attendre. En confiant la responsabilité de l'insertion aux collectivités locales, l'État a pris le risque de voir certains départements rechercher activement des solutions nouvelles et adaptées et d'autres, au contraire, se contenter d'une simple gestion administrative ou parfois même refuser tout simplement d'appliquer les textes.

Ainsi, un des aspects les plus novateurs du RMI, à savoir la recherche d'une articulation entre l'intervention de l'État et celle des collectivités locales, aurait abouti à des résultats médiocres. Il ne faut pas y voir le signe désespérant d'une absence de solutions. Probablement que la France n'était pas encore prête aux mutations exigées par la mise en place de cette politique. La décentralisation est un processus encore inachevé. Les équilibres entre les formes de

²⁰ On lira sur ce point le rapport du groupe d'étude de l'Institut de la décentralisation « Inégalités et exclusion : les pouvoirs locaux à l'épreuve du social », sous la présidence de Rodolphe Pesce et la direction de Serge Paugam, mars 1994.

solidarité ne sont pas encore entièrement trouvées²¹. Les blocages actuels [34] relèvent d'un véritable cercle vicieux : tant que les collectivités locales feront preuve d'un manque de dynamisme, l'État se verra l'obligation d'une intervention correctrice, assorti de sanctions diverses, ce qui ne peut que l'éloigner de son rôle d'animateur de la politique sociale, mais, d'un autre côté, tant qu'il exercera une pression menaçante sur les pouvoirs locaux décentralisés, il risquera de retarder d'autant leur prise de responsabilités et d'engendrer des dysfonctionnements administratifs contraire à l'efficacité des actions.

Il semble pourtant, en dépit de ces difficultés, que les modes de régulation du lien social se transforment peu à peu. L'État-providence n'est plus considéré aujourd'hui comme le principal réparateur de tous les dysfonctionnements sociaux. Les solutions passent de plus en plus par la recherche de consensus locaux sans pour autant remettre en question les principes de la solidarité nationale.

Les effets sur les allocataires

Dans son rapport final, la Commission nationale d'évaluation du RMI n'hésite pas à parler d'« avancée sociale incontestable ». Il est vrai que cette nouvelle allocation a offert aux plus démunis une plus grande sécurité matérielle face aux risques de l'extrême pauvreté et l'accès à des droits sociaux essentiels. La garantie d'un revenu a permis aux allocataires de satisfaire des besoins élémentaires et d'atténuer leurs difficultés financières.

Toutefois, si les allocataires du RMI constituent une catégorie administrative que la société a défini comme les « pauvres », ils ne forment pas pour autant, comme on l'a vu, un ensemble social homogène. Les effets du RMI sont donc contrastés. Pour les analyser de façon précise, on peut s'appuyer sur une typologie élaborée en

²¹ Pour faire face à l'augmentation du coût de cette politique, le gouvernement a songé récemment demander aux départements de prendre en charge progressivement une partie du financement, mais la réaction négative immédiate des présidents des conseils généraux l'a conduit à renvoyer le débat à plus tard.

fonction de deux axes : la situation par rapport à l'emploi et l'intensité des liens sociaux.

Le premier type correspond aux allocataires les moins éloignés du marché de l'emploi (environ 40% du total). Il s'agit d'une population en situation de précarité économique et sociale : des jeunes qui ont vécu une succession de stages, d'emplois précaires et de chômage et des ouvriers un peu plus âgés qui ont connu l'épreuve d'un licenciement économique. Ils sont victimes avant tout des difficultés du marché de l'emploi. Ils n'ont pas vécu depuis leur enfance l'engrenage de la grande pauvreté. Ils sont les plus nombreux à avoir accédé à un emploi. Le RMI a été pour eux une solution de dépannage, il correspond en quelque sorte à la logique de l'indemnisation du chômage. [35] Parce que ces allocataires se sentent proches du marché du travail, ils souhaitent avant tout retrouver une place stable dans le monde professionnel et se tiennent le plus souvent à distance des services d'action sociale. Ils signent moins souvent que les autres des contrats d'insertion et considèrent être capables de faire seuls les démarches pour concrétiser leur projet. Une partie d'entre eux éprouvent cependant un sentiment de découragement face à un marché de l'emploi qui ne s'améliore pas. Certains ont déclaré à la fin de l'enquête ne plus être capables de travailler alors qu'ils se disaient en bonne santé au début.

Le deuxième type regroupe les allocataires dont la probabilité d'accès à un emploi stable est, au moins à court terme, beaucoup plus faible, mais dont les liens sociaux demeurent relativement développés. Ils représentent environ 45% de l'ensemble de la population. Il s'agit surtout de personnes chargées de famille, souvent des femmes seules avec enfants, mais aussi de personnes assez âgées qui attendent la retraite. Ces allocataires sont nombreux à avoir connu une enfance difficile et ensuite, en particulier pour certaines femmes, une vie familiale précoce et parfois instable. Nombreux sont ceux qui n'ont jamais travaillé ou qui ont interrompu leur activité professionnelle il y a plusieurs années en raison de charges familiales ou à la suite de problème de santé. Ces allocataires ne renoncent pas entièrement à prendre ou à reprendre un emploi, mais cette perspective leur apparaît plus lointaine et, dans certains cas, illusoire. C'est la raison pour laquelle la proportion de ceux qui ont accédé à un emploi ou bénéficié d'un stage ou d'un quasi-emploi est faible. Conscients des difficultés

qu'ils rencontreraient sur le marché du travail, ils ont souvent organisé leur mode de vie autour d'activités non professionnelles. Les femmes s'investissent dans l'éducation de leurs enfants en reportant sur eux l'espoir d'une réelle insertion professionnelle. Le RMI n'est pas une solution de dépannage en attente de trouver un emploi, il correspond davantage à une allocation d'assistance ordinaire. De fait, ces allocataires, souvent déjà connus des travailleurs sociaux avant le RMI, restent en relation avec les services d'action sociale. On a pu constater une augmentation du taux d'équipement de ces ménages et une légère diminution de leur endettement, mais leurs difficultés financières, qui s'expliquent en partie par les charges liées au logement et à l'entretien des enfants, restent encore importantes. Pour ces allocataires, la consommation est le mode privilégié de l'intégration, celui qui permet le repli domestique et l'investissement dans la sphère des relations familiales.

Le troisième type (environ 15%) correspond aux allocataires dont la situation se caractérise par une profonde désocialisation et le [36] cumul des handicaps tant professionnels que sociaux. On peut parler dans ce cas d'une véritable spirale de la pauvreté. Ils ont presque tous connu dès leur enfance des difficultés avec leur famille, difficultés qui se sont souvent traduites par un placement à l'assistance publique, par des problèmes scolaires et une entrée laborieuse sur le marché de l'emploi. Après un déclassement par rapport au monde du travail, leur chute a été rapide : ils ont souvent, en l'espace de quelques années, tout perdu, leur emploi, leur logement, leurs droits sociaux ... Parce qu'il est pour eux hors de question, dans l'immédiat, de faire des projets, le RMI correspond avant tout, à leurs yeux, à un moyen de survie. Il doit leur permettre tout d'abord de « refaire surface ». Il a eu un effet très fort sur eux. Ils ont accédé davantage que les autres aux dispositifs en faveur de l'emploi — les CES et les activités d'intérêt général en particulier — et ont également, dans des proportions importantes, renforcé leur sociabilité familiale. On peut dire que le RMI a été pour eux un facteur de resocialisation.

D'aucuns souligneront que la situation de l'ensemble des allocataires reste précaire. Le RMI peut être défini comme une solution transitoire, pour les allocataires proches du marché de l'emploi ou ceux qui attendent leur retraite par exemple. Il offre des possibilités de compenser de manière plus ou moins durable l'absence de perspectives

professionnelles. Il permet dans ce cas d'améliorer les conditions d'existence et de participer à la vie économique et sociale. C'est enfin un moyen de sortir de la grande pauvreté.

En réalité, les formes d'insertion sont plurielles. La Commission nationale d'évaluation du RMI en a pris acte. Elle reconnaît qu'il faut accroître encore les actions d'insertion professionnelle en mobilisant davantage les entreprises pour éviter le découragement de ceux qui recherchent activement un emploi, mais elle souligne aussi qu'il faut favoriser la participation à l'échange économique et social sous des formes diverses pour les allocataires les moins compétitifs. L'expérience du RMI a permis de clarifier la notion d'insertion qui était restée floue dans le texte de loi. C'est par la négociation entre les différents acteurs qu'un contenu plus précis a été défini. Il est clair aujourd'hui qu'il n'y a pas de réponse unique dans ce domaine.

Les limites inévitables du traitement de la pauvreté

Si le RMI est un mode de régulation du lien social, il comporte aussi des limites et ne peut être considéré à lui seul comme « la » solution au traitement de la pauvreté. L'évolution rapide du nombre des allocataires du RMI préoccupe fortement les pouvoirs publics. À la fin de [37] l'année 1994, soit six ans après le vote de la loi, le RMI était perçu en métropole et les départements d'Outre-mer par environ 940 000 personnes, soit 500 000 de plus qu'à la fin de la première année d'application de la loi (cf. graphique ci-dessous).

D'année en année, le taux de croissance en métropole est de environ 20%. Il s'agit d'un phénomène dynamique : les sorties du dispositif peuvent augmenter, mais elles sont toujours nettement inférieures aux entrées. Au cours de l'année 1993, par exemple, 167 000 personnes ont cessé de percevoir le RMI et 288 000 nouvelles sont devenues allocataires de cette prestation. Le taux de sortie au bout de deux ans est environ de 50%, ce qui est faible (Cf. tableau 3)

Tableau 3
Évolution des taux de sorties du RMI

Entrées du	Effectifs	Sorties au bout de 2 ans	Taux de sorties
1 ^{er} semestre 1989	336 700	159 700	47,0
2 ^e semestre 1989	107 400	56 000	52,0
Année 1990	192 100	103 800	54,0
1 ^{er} semestre 1991	100 000	53 200	53,0

Source : DIRMI.

Par ailleurs, la raison de la sortie du RMI n'est pas toujours l'accès à l'emploi. D'après l'enquête du CERC, les personnes qui ne percevaient plus le RMI depuis six mois se répartissaient de la façon suivante : 21% seulement avaient un emploi stable, 9,4% un emploi précaire, 6,6% étaient en stage ou en contrat aidé, 31,9% étaient au chômage et 30,1% inactifs, (non réponse : 1%). On peut donc distinguer au moins deux types de sortie : la sortie par l'emploi ou une activité d'insertion et la sortie par l'accès à une autre forme d'aide ou de protection sociale (indemnités de chômage, retraite ou minimum vieillesse, pension d'invalidité ou allocation aux adultes handicapés) ²². Le deuxième type de sortie est nettement majoritaire. Lorsque le système d'aide sociale est complexe et diversifié, comme c'est le cas en France, les personnes assistées peuvent passer d'un dispositif à l'autre en fonction de critères administratifs, sans pour autant que leur situation change profondément.

Ces résultats s'expliquent tout d'abord par la détérioration de la situation économique. Lorsque le marché de l'emploi se dégrade, le nombre de personnes ayant recours au RMI augmente et le nombre de ceux qui peuvent en sortir est faible. Conçu comme une aide provisoire dans un « itinéraire d'insertion », cette allocation risque donc [38] d'être une solution durable pour une grande partie des allocataires éloignés du marché de l'emploi. On peut craindre alors la constitution d'une welfare class pour laquelle les actions d'insertion n'auraient en

²² Pour plus de détails, le lecteur pourra se reporter au rapport final du CERC, *Atouts et difficultés des allocataires du RMI, op.cit.*

définitive qu'une fonction de maintien des liens sociaux élémentaires pour assurer leur survie.

L'augmentation du nombre des allocataires du RMI se traduit évidemment par une forte évolution du coût de cette politique. En 1989, l'État a consacré 6,23 milliards de francs au seul titre de l'allocation, c'est-à-dire sans compter les dépenses liées aux actions d'insertion professionnelle. En 1994, le coût de l'allocation s'est élevé à 19,5 milliards. Le ministre des Affaires sociales, Simone Veil, avait déjà qualifié, en mai 1993, cette croissance de « désastreuse sur les plans humain, social et financier » et suggérait à ses partenaires de « freiner l'entrée au RMI — notamment des jeunes » — d'une part, et « d'activer les flux de sortie », d'autre part. Il est clair cependant que les pouvoirs publics n'ont guère de solution pour freiner véritablement cette évolution.

Tableau 4
Evolution de la situation professionnelle

	Vague 0 (a)	Vague 1 (juil. 1990)	Vague 2 (déc. 1990)	Vague 3 (mai 1991)
Emplois stables	5,1	6,7	8,0	9,9
Emplois précaires	3,7	5,1	4,1	3,7
Emplois aidés, stages	6,8	10,3	16,1	16,3
Total emplois/emplois aidés et stages	15,6	22,1	28,2	29,9
Chômeurs indemnisés	10,2	6,3	7,3	7,4
Chômeurs non indemnisés	51,6	52,3	43,7	42,5
Inactifs	20,2	18,1	19,9	19,7
Total chômage/ inactivité	82,0	76,7	70,9	69,6
Non réponse	2,3	1,2	0,9	0,6
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0
Effectif	1 172	1 172	1 172	1 172

(a) Trois mois avant le premier versement du RMI.

Les difficultés de l'accès à l'emploi

D'après les résultats de l'enquête du CERC, la proportion des personnes interrogées en situation d'emploi, de stage ou d'emploi aidé est passée de 15% trois mois avant qu'elles perçoivent le RMI à 22% à [39] la première vague (juillet 1990) pour atteindre 30% à la troisième (mai 1991) (cf. tableau 4).

En réalité, les allocataires qui ont accédé à un « vrai » emploi sont peu nombreux. À la fin de l'enquête, 8,5% seulement avaient un emploi et ne touchaient plus le RMI. Les aides dites d'insertion professionnelle n'ont pas pour effet immédiat de faciliter l'entrée ou le retour sur le marché de l'emploi. Elles découragent même l'activité de ceux qui se rendent compte qu'elles conduisent à un statut dévalorisé. Les stages et les quasi-emplois ne semblent pas adaptés aux allocataires proches du type 1. Parmi eux, ceux qui ont accédé à un emploi en ont rarement bénéficié. En revanche, ceux à qui elles ont été proposées sont parfois redevenus chômeurs. Les stages et les quasi-emplois contribuent à maintenir les liens sociaux. Ils correspondent avant tout à un moyen d'éviter la rupture complète des relations avec le monde professionnel, mais ils ne garantissent pas l'accès à un emploi stable et sont souvent en décalage par rapport aux attentes. Alors qu'ils ont pour objectif de compléter la qualification et de permettre ainsi une plus rapide insertion professionnelle, ils restent fortement dévalorisés. En ce sens, ils ne correspondent pas vraiment à l'aide dont les allocataires à la recherche d'un « vrai » emploi ont le plus besoin. Tant que le marché de l'emploi restera peu ouvert aux personnes faiblement qualifiées, leur efficacité sera réduite.

Si l'on juge le RMI en fonction de ses effets sur le retour à l'emploi — ce qui était à en croire les déclarations des parlementaires l'objectif principal de la loi —, il faut admettre la modestie des résultats. Certes, il était irréaliste de défendre l'idée que l'insertion professionnelle était l'unique solution pour tous les allocataires, mais il faut souligner que l'exercice d'un emploi reste toujours dans notre société la meilleure garantie d'intégration sociale pour les personnes valides. Les allocataires sont nombreux à déclarer qu'ils ne veulent pas être considérés comme des « handicapés sociaux ». Le président de la Commission nationale d'évaluation du RMI, Pierre Vanlerenberghe,

était conscient de l'enjeu que représente l'accès à l'emploi ²³. Il est clair que si le RMI ne parvient pas à satisfaire la demande des allocataires qui veulent travailler, autrement que par des stages et des quasi-emplois peu efficaces, il risque de s'apparenter à une politique classique d'assistance. Son efficacité se juge à sa capacité à « insérer ». Il devrait avoir pour finalité d'être temporaire. Les membres de la commission nationale le reconnaissent. C'est la raison pour laquelle ils ont recommandé de poursuivre les efforts réalisés et de favoriser davantage les actions d'insertion menées en partenariat avec les entreprises.

[40]

Une intégration dévalorisée ?

Conçu comme une aide provisoire dans un « itinéraire d'insertion », le RMI risque d'être, on le voit, une solution durable pour une grande partie des allocataires éloignés du marché de l'emploi. Il fournit une forme d'intégration pour ceux qui l'utilisent de façon stable et installée. Ces allocataires peuvent s'efforcer de donner à leur statut un sens positif, en faisant reconnaître par les travailleurs sociaux d'autres qualités que celles que requiert l'activité professionnelle : ils cherchent à valoriser par exemple leur fonction parentale, leurs activités domestiques, les relations qu'ils établissent dans leur quartier, etc. L'effet du RMI sur eux est surtout d'avoir préservé leurs liens sociaux et amélioré légèrement leurs conditions de vie.

Le RMI a fait sortir de la grande pauvreté des personnes sans ressources et sans grande attache sociale et familiale en leur offrant de meilleures conditions d'existence et des possibilités de participation à la vie collective. Si les aides pour l'emploi paraissent au moins partiellement inadaptées aux allocataires proches du type 1, elles renforcent les liens sociaux pour les allocataires proches du type 3 et, dans une certaine mesure aussi, pour les allocataires proches du type 2. Elles ne conduisent pas directement à un emploi dans le secteur concurrentiel de l'économie. Elles entretiennent un secteur protégé du marché du travail qui permet d'éviter que les allocataires renoncent à

²³ Cf. Pierre Vanlerenberghe, « Pour les exclus, l'insertion passe toujours par le travail », *Échange et Projets*, 65-66, mars 1992, pp. 77-81.

toute activité et perdent l'espoir d'améliorer par eux-mêmes leur situation. Même peu rentables en termes économiques, ces emplois « sociaux » peuvent être utiles à la collectivité. Les communes par exemple ont utilisé la formule du contrat-emploi-solidarité pour effectuer des travaux qu'elles ne pouvaient entreprendre jusque-là ²⁴. Ceux qui exercent ces activités peuvent aussi trouver un moyen de se valoriser. Certains, on l'a vu, ont le sentiment d'être utiles.

Cela dit, on peut s'interroger sur le statut social de ces allocataires qui ont toutes chances de se maintenir durablement au RMI. Plusieurs questions se posent.

Le montant est-il suffisant pour permettre aux ménages inactifs d'offrir à leurs enfants l'ensemble des conditions matérielles nécessaires pour réussir leur apprentissage scolaire et leur entrée dans la vie active ? Les mères de famille ont-elles vraiment les moyens d'éviter que leurs enfants deviennent à leur tour des assistés ? Les associations familiales revendiquent depuis le vote de la loi une revalorisation du montant de l'allocation pour les familles. La commission nationale d'évaluation du RMI a également souhaité que la collectivité fasse pour elles un effort supplémentaire afin d'atténuer le risque que se reproduise la pauvreté. Mais ces familles ne [41] risquent-elles pas d'être soupçonnées de profiter de l'assistance ? Les travailleurs sociaux ne risquent-ils pas de se voir reprocher de les entretenir dans un statut inférieur qui les marginalise ?

D'aucuns souligneront que tout est fait pour favoriser l'autonomie des allocataires. Il est vrai que les activités dites d'insertion sont nombreuses et diversifiées. Pourront-elles cependant être une solution durable pour ceux qui ont peu de chances de pouvoir se passer du RMI ? Les allocataires proches du type 3 qui ont exercé une activité d'intérêt général ne découvriront-ils pas un jour que cette solution ne leur donne pas un « vrai » statut ? Que deviendront-ils après avoir effectué deux ou trois contrats de ce type sans avoir eu la chance d'être embauchés à durée indéterminée ? On peut penser que certains s'accommoderont de ce statut qui leur garantit une certaine participation à l'échange

²⁴ Cela n'empêche pas cette mesure en faveur de l'emploi d'avoir, dans certains cas, un effet pervers, en particulier d'inciter les collectivités locales à utiliser cette solution avantageuse sur le plan financier plutôt que de créer de « vrais » emplois.

économique et social, mais on ne peut écarter l'hypothèse du découragement de ceux qui auront cru trouver dans ces activités la possibilité d'accéder à un emploi stable.

Le RMI resserre les liens sociaux, mais n'élimine pas non plus le risque d'être stigmatisé. Demander le RMI, c'est encore prendre le risque de se voir octroyé par la collectivité une identité de « pauvre ». Les allocataires du RMI sont souvent perçues comme les « misérables » de la société moderne. Beaucoup hésitent à faire la demande, en particulier dans les communes rurales où tout se sait. La crainte d'être assimilé à ces « gens-là » suffit à dissimuler sa pauvreté.

Il convient aussi de souligner que des personnes refusent d'avoir un « accompagnateur », y compris celles qui en auraient le plus besoin, notamment les plus désocialisés. Il reste encore des « exclus », c'est-à-dire des individus qui utilisent de façon marginale ou nulle le RMI.

L'intégration par le RMI ne peut être qu'un pis-aller. Les possibilités de défense et de revendication collective des allocataires sont minces. Il n'y a pas actuellement, mis à part le mouvement ATD Quart-Monde et quelques associations caritatives, de mouvement social organisé pour défendre le droit à la reconnaissance sociale des plus démunis. Les associations d'allocataires du RMI, peu nombreuses, sont, à l'instar des associations de chômeurs, davantage mobilisés pour rechercher une amélioration des conditions de vie en général que pour organiser collectivement une force de pression.

Le RMI a permis de réguler le lien social. Puisqu'il fait l'objet de réflexions continues sur ses modalités d'application et sur ses effets, on peut penser que les acteurs qui en portent la responsabilité inventeront encore d'autres solutions. Les limites que l'on peut constater aujourd'hui ne remettent pas en cause les actions qui ont [42] été menées. Elles incitent à en élaborer de nouvelles, dans le domaine de la prévention par exemple. On tentera d'améliorer l'efficacité de cette politique. Les évaluations réalisées y contribueront. C'est par le jeu des acteurs et la négociation permanente des actions que ce mode de régulation du lien social pourra se maintenir.

Les difficultés rencontrées pour faire reculer la pauvreté seront sans doute longuement évoquées par les adversaires de cette politique. En dépit des efforts qui ont été accomplis pour faire reculer la pauvreté, les néo-libéraux pourront faire au moins deux reproches au RMI : 1)

d'entretenir les pauvres dans une semi-activité qui s'apparente à une forme d'assistance améliorée, globalement inefficace en termes d'insertion réelle sur le marché de l'emploi ; 2) d'entretenir une classe de professionnels du social chargés, à défaut d'« insérer » les pauvres, de les « contrôler » par le biais d'occupations diverses jugées inutiles ou peu rentables. Partisans d'une « reprivatisation de la solidarité », ils recommandent déjà, entre autres, une plus grande sévérité à l'égard des « profiteurs » de l'assistance. Ils n'acceptent pas d'« être les esclaves des prédateurs et des parasites ; de devoir être responsables des irresponsables et solidaires des insolidaires » ²⁵.

Ces critiques ne sont pas nouvelles. Elles ont une part de vérité. En tentant d'aider les plus démunis, on risque toujours de créer des situations de dépendance, sans être certain pour autant d'éliminer totalement l'exclusion. Toute politique sociale compensatoire engendre, en dépit des précautions que l'on peut prendre, une classe d'assistés entretenus de façon durable par des professionnels rémunérés par la collectivité. Ces derniers ont, dans une certaine mesure, intérêt à ce que se maintienne ce système de prise en charge.

Les limites du RMI encourageront aussi les partisans de l'allocation universelle. Financée par l'impôt, cette allocation se substituerait à l'ensemble des prestations du système de protection sociale. Les pauvres ne seraient plus enfermés dans un « ghetto d'assistés ». Il s'agirait d'un revenu d'existence alloué à tous, inconditionnellement, auquel s'ajouteraient les revenus d'activité issus du marché. Certains imaginent déjà la fin du salariat et l'avènement du « participât » ²⁶. Il existe plusieurs scénarios. Ces solutions paraissent utopiques dans une société fortement attachée à la valeur du travail, mais il est clair que les problèmes que pose encore actuellement le traitement de la pauvreté et du chômage de longue durée, relanceront le débat sur l'avenir de la protection sociale et le sens des solidarités.

La lutte contre la pauvreté est et restera un sujet de débat social. Elle pourra être utile, voire providentielle pour certains, aléatoire, voire inefficace pour d'autres. Ses effets pourront toutefois [43] changer, car les modalités des actions engagées ne sont pas définies une fois pour

²⁵ Cf. Alain Laurent, *Solidaire, si je veux*, Paris, Les belles lettres, 1991, p. 262.

²⁶ Cf. Yoland Bresson, *L'après-salariat. Une nouvelle approche de l'économie*, Paris, Économica, 1984.

toutes. Les propositions qui ont été en 1992 par Commission nationale ne remettent pas en question les principes généraux qui ont été adoptés en 1988. Parce que le RMI a permis d'atténuer la désocialisation et le risque d'assistance tout en offrant aux institutions le moyen de développer des actions nouvelles, il a toutes chances de se maintenir. Il fait désormais partie du système français de protection sociale. Le nombre de ses bénéficiaires croîtra-t-il encore ? Inaugure-t-il une société dans laquelle le nombre des personnes sans travail augmentera sans cesse ? Est-il le signe d'une évolution profonde des rapports sociaux ? Autant de questions ouvertes qui indiquent que le sujet est loin d'être épuisé.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[44]

[45]

[46]

[47]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

“France et États-Unis : les politiques d’«insertion» et de *workfare* en matière d’assistance sociale.”

Sylvie MOREL ²⁷

[Retour à la table des matières](#)

L’examen de l’évolution récente des programmes d’assistance sociale ²⁸ permet de faire ressortir une tendance centrale : de plus en plus, les allocations versées dans le cadre de ce type de programmes vont de pair avec des mesures visant l’intégration des allocataires sur le marché du travail. C’est donc à cette « nouvelle » relation entre politiques sociales et emploi que nous nous sommes intéressés, et ceci

²⁷ Sylvie Morel est chercheure au SET-MÉTIS, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Cet article est la version remaniée du texte d’une communication présentée au *Colloque international franco-qubécois sur les perspectives de recherche en relations industrielles*, qui s’est tenu à l’Université Laval, à Québec, du 20 au 23 juin 1994.

²⁸ Dans le cadre de ce texte, le terme d’assistance sociale (ou d’aide sociale) désigne les programmes dont le but premier est la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci remplissent leurs rôles palliatif de soutien du revenu par l’octroi d’allocations différentielles, financées par le budget de l’État et généralement versées sans limitation de durée. Le programme de Revenu minimum d’insertion (RMI) français, le programme de « welfare » américain *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)* et le régime d’aide sociale québécois entrent dans cette catégorie. On oppose généralement les programmes d’assistance aux programmes d’assurance qui, différemment des premiers, ont une fonction de remplacement du revenu. Les prestations sont alors proportionnelles aux salaires antérieurs, financées par les contributions des employeurs et des employés et la période d’indemnisation est limitée.

à partir des expériences de la France et des États-Unis. Ainsi, cet article a pour objet de présenter certains des éléments d'une réflexion sur l'analyse comparative des mesures d'intégration à l'emploi adoptées dans le cadre des programmes d'assistance français et américain.

Signalons d'abord l'existence d'une coïncidence chronologique frappante : en 1988, sont mises en œuvre, en France et aux États-Unis, des réformes d'envergure du système d'assistance, qui ont précisément pour effet de subordonner l'octroi de prestations à la participation des allocataires à des mesures d'intégration à l'emploi. En France, est adopté le Revenu minimum d'insertion (RMI), programme de dernier recours qui s'ajoute à une série de programmes catégoriels remplissant déjà cette fonction auprès de populations spécifiques. Aux États-Unis, c'est aussi en 1988 qu'est promulgué le *Family Support Act* (FSA), dernière grande réforme du programme d'assistance touchant principalement les familles monoparentales, le *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) ²⁹.

[48]

Notre hypothèse de travail est à l'effet que les réformes d'assistance française et américaine peuvent être étudiées au travers des notions d'*insertion* et de *workfare* : l'*insertion* est à la France ce que le *workfare* est aux États-Unis. L'intégration des allocataires de l'assistance sociale sur le marché du travail, bien que témoignant dans les deux cas d'un même intérêt pour l'adoption de « politiques actives », obéit, en France et aux États-Unis, à des logiques différentes, reflétant des rapports sociaux, des valeurs et des représentations propres à chacun de ces espaces nationaux. Ces similitudes et ces différences peuvent être explorées à deux niveaux : celui de la conception et celui de la mise en œuvre de ces mesures d'intégration à l'emploi ³⁰. Dans le cadre restreint de cet article, nous nous attachons surtout au niveau de la conception, ceci à travers l'examen de la teneur des réformes des

²⁹ C'est aussi à cette période que s'engage la réforme du régime de l'aide sociale du Québec, avec la présentation, en décembre 1987, d'un document d'orientation : ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) (1987), *Pour une politique de sécurité du revenu*, Document d'orientation, Québec, 43 p.

³⁰ Pour éviter l'emploi d'un terme trop associé au cas français, nous parlerons, dans cet article, de mesures d'*intégration à l'emploi*, et non de mesures d'*insertion*.

politiques d'assistance et des débats qui les ont entourées. Indiquons, en outre, que notre présentation fait état des premiers résultats d'une recherche en cours, qui, par conséquent, ne doivent pas être considérés comme définitifs.

Notre article se divise en trois parties. Premièrement, sont brièvement rappelés certains aspects du RMI relatifs à l'insertion (section 1) ³¹. Ensuite, nous présentons le programme AFDC, la notion de workfare s'y rattachant et la forme que cette dernière revêt dans le cadre du FSA (section 2). Enfin, quelques réflexions issues de la comparaison de ces deux choix de politiques sociales sont esquissées (section 3).

L'approche française de l'insertion : le cas du Revenu Minimum d'insertion (RMI)

En France, l'intégration à l'emploi des allocataires de l'assistance sociale est exemplifiée par l'approche mise en place dans le cadre du Revenu Minimum d'insertion (RMI). Ce programme est de nature ambiguë : il présente les traits d'un programme assistanciel mais se veut résolument distinct de ce type de mesures. En raison du volet « insertion », qui en est l'innovation principale, le RMI est considéré comme allant au-delà des mécanismes traditionnels d'assistance. La dimension de l'insertion est donc tout à fait fondamentale pour saisir ce que représente ce nouvel élément du système français des minima sociaux. Aussi nous est-il permis de parler d'une véritable approche par l'insertion des mesures d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale ³².

Le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988 dans un contexte marqué, notamment, par la dégradation de la situation de [49]

³¹ Pour une présentation du RMI, voir l'article de Serge Paugam dans ce même numéro.

³² En général, le RMI n'est pas qualifié de « programme d'assistance », tout comme d'ailleurs les autres *minima sociaux*. Contrairement à ce que l'on observe dans les pays anglo-saxons, l'on ne parle pas en France de programmes d'assistance. Le terme de *solidarité* est aussi quelquefois utilisé pour désigner ce que nous appelons l'assistance.

l'emploi (hausse du chômage, en particulier de longue durée, croissance du travail précaire), a un triple objectif : la garantie d'un revenu minimum, l'accès aux droits sociaux (santé, logement, assurance accident de travail pour les activités d'insertion) et l'insertion. L'article premier de la loi de 1988 s'énonce comme suit :

Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national.

Deux objectifs principaux se dégagent de cet article de loi. Le premier concerne l'octroi d'un revenu à ceux et celles qui, notamment en raison du problème de pénurie d'emploi, sont dans l'incapacité d'exercer une activité rémunérée. La loi reconnaît donc « l'existence de causes structurelles de l'incapacité de travailler (situation de l'économie et de l'emploi), c'est-à-dire des causes qui ne sont pas liées à des insuffisances individuelles » (Paugam, 1991 : 91). De plus, en accordant aux individus en situation de pauvreté le droit à un revenu minimum, quelle que soit la cause de leur besoin, la loi « annule, pour la première fois dans les faits, la coupure entre aptes et inaptes au travail, ainsi que la dichotomie entre les régimes de protection qui en découlent » (Castel et Laé, 1992b : 20) ³³. Le second objectif, que la commission qualifie de « stratégique », consiste à « ancrer la lutte contre la pauvreté sur la lutte contre l'exclusion et ne pas se contenter de donner un revenu » (CNE-RMI, 1992 : 115).

La loi sur le RMI élève l'insertion au rang « d'impératif national ». Aussi, le versement du RMI est lié à l'acceptation d'activités d'insertion sociale ou professionnelle. Ce lien est institutionnalisé par le contrat d'insertion, innovation fondamentale de la loi. L'article premier fait référence à l'insertion « sociale » et « professionnelle ».

³³ Cette orientation est à l'opposé de celle que suivra la réforme québécoise, dont la principale caractéristique est précisément de réinstaurer la coupure entre personnes « aptes » et « inaptes » au travail, ceci au moyen de la création de deux programmes distincts à l'intention de ces deux catégories d'allocataires.

Plusieurs types de démarches peuvent donc y satisfaire. Le contrat donne donc accès à des activités d'insertion professionnelle qui peuvent être des actions d'évaluation, d'orientation, ou de remobilisation, ou encore des mesures de la politique de l'emploi, comme les contrats de retour à l'emploi (CRE), les contrats emploi solidarité (CES) et les actions d'insertion et de formation (AIF) ³⁴. Le contrat d'insertion donne lieu aussi à des actions d'accompagnement social dans les domaines du logement, de la santé et de l'éducation.

La commission d'évaluation du RMI a examiné de très près les processus d'insertion générés par la mise en application du programme. Selon celle-ci, 6 allocataires sur 10 se sont inscrits dans une démarche d'insertion. Celle-ci a cependant surtout constitué en un [50] suivi social puisque les démarches d'insertion professionnelle ont concerné environ 15% des allocataires ³⁵. Le contrat d'insertion a favorisé l'accès à ces mesures mais il n'est pas apparu comme « le passage obligé » vers le dispositif d'insertion : une partie des allocataires a accédé aux mesures du plan emploi sans être passée par cette procédure. Seule une minorité des allocataires ont signé un contrat d'insertion, soit environ 40% en juillet 1991 (CNE-RMI, 1992 : 308). À la fin de 1992, cette proportion atteignait près de 45 % (DIRMI, 1993 : 7). Le contrat d'insertion avait donc, selon la Commission, joué un rôle moins essentiel que prévu.

Avec la loi de 1992, le gouvernement a, entre autres, accru l'effort en faveur de l'insertion professionnelle des allocataires du RMI. Parmi les mesures adoptées en ce sens, on compte l'ouverture, en 1992, de 150 000 places de CRE et la prolongation des CES de 24 à 36 mois (pour les allocataires du RMI sans emploi depuis un an avant l'entrée

³⁴ Les CRE sont des contrats de travail ordinaires, à durée déterminée ou indéterminée, pour les entreprises, aidés par l'État ; les CES, des contrats de travail à mi-temps et à durée déterminée, subventionnés, ouverts aux collectivités locales, aux associations et aux établissements publics alors que les AIF, qui offrent une formation personnalisée sont mis en œuvre, sur crédits de l'État, par le service public de l'emploi (Ahumada, 1990).

³⁵ Nous nous intéressons surtout, tel que déjà indiqué, à l'insertion professionnelle. Pour une évaluation du dispositif RMI modulée en fonction des caractéristiques socio-économiques des types d'allocataire et donc, des rôles *différents* que remplit ce dernier, voir l'article de S. Paugam, dans ce même numéro.

en CES) (DIRMI, 1992 : 5) ³⁶. En 1992, 189 000 allocataires ont eu accès à l'insertion professionnelle (36% des effectifs). Par rapport à 1991, les mesures CRE-CES-AIF ont augmenté de 42% (DIRMI 1993 : 7). Seulement 7 % des allocataires du RMI (40 000) ont eu accès à un emploi non aidé en 1992. En raison du chômage élevé et de « la sélectivité du marché du travail », l'insertion professionnelle des allocataires du RMI reste donc très dépendante des mesures gouvernementales pour l'emploi (Ayme, 1994 : 260). Ainsi, on souligne la faiblesse des résultats en termes d'insertion sur le marché du travail et l'insuffisance de la mobilisation des entreprises à cet égard.

***L'approche américaine du workfare :
le cas de l'Aid for Families with Dependent Children*** ³⁷

Aux États-Unis, les initiatives concernant l'intégration en emploi des allocataires de l'assistance sociale ont pris la forme des programmes de workfare mis sur pied à l'intention des bénéficiaires du programme *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC). Néologisme formé de la contraction des termes « work » et « welfare », le terme workfare est d'une remarquable limpidité quant au tournant qu'il a représenté dans la conduite de l'AFDC : le resserrement, au sens propre, de la relation « emploi-assistance », consistant à lier le versement de cette allocation à une obligation de travail. L'approche du workfare est donc caractéristique des choix américains en matière d'intégration à l'emploi dans le cadre assistanciel. C'est cette approche qu'est venu consolider le *Family Support Act* (FSA) de 1988.

³⁶ La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, introduite par le gouvernement Balladur et adoptée à la fin de 1993 par le Parlement, prévoit le « recentrage » des CES : ces mesures seront réservées aux chômeurs et chômeuses de longue durée, à ceux de plus de 50 ans, aux personnes handicapées, aux allocataires du RMI et aux jeunes âgés de 18 à 26 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion (InforMISEP, 1994 : 11).

³⁷ Pour une présentation plus détaillée de l'approche du workfare, voir : (Morel, 1994).

[51]

Le programme AFDC

L'AFDC, le programme d'aide aux familles avec enfants à charge, est au centre des débats sur le *workfare* ³⁸. C'est le programme que les Américains ont généralement en tête lorsqu'ils parlent d'aide sociale ou de « welfare ». Créé par le *Social Security Act* de 1935, l'AFDC est un programme catégoriel. Il a pour objectif d'apporter un soutien aux familles dont « les enfants ont été privés du support parental ou de soins parce que leur père ou leur mère est, en permanence, absent du foyer, est handicapé, est décédé ou est en chômage » (US Congress, 1993 : 615). Le programme rejoint, en pratique, les familles monoparentales, presque en totalité dirigées par des femmes. La catégorie de la population concernée par les programmes de retour à l'emploi est donc essentiellement féminine ³⁹.

L'AFDC relève, au niveau fédéral, du ministère de la Santé et des Services sociaux (Department of Health and Human Services (HHS)). Les États jouissent cependant d'une grande autonomie en matière d'aide sociale. Dans le cadre de lignes directrices générales établies par le gouvernement fédéral, l'administration des programmes leur est confiée. Chaque État détermine ainsi ses propres critères d'admissibilité et le niveau des allocations. Les États sont aussi tenus de fournir l'assistance médicale du programme Medicaid aux familles qui reçoivent l'AFDC. La plupart de celles-ci sont également admissibles à une aide alimentaire sous forme de bons d'alimentation, via le programme *Food Stamps* ⁴⁰. D'importantes disparités perdurent entre les États, qui évaluent les besoins et en fixent la couverture de

³⁸ Même si le *workfare* a été appliqué dans le cadre d'autres programmes d'assistance, c'est surtout l'AFDC qui a été au centre des controverses et a fait l'objet des plus importantes expérimentations.

³⁹ En 1961, le Congrès permet aux États d'offrir des allocations aux familles biparentales dans lesquelles le parent reconnu comme « le principal gagnepain » est en chômage. C'est sous l'appellation de *AFDC-UP* que le programme a ainsi été étendu. Le *workfare* s'applique aussi aux allocataires de ce dernier programme.

⁴⁰ Voir US Congress 1993 : 646.

façon très variable ⁴¹. Le système d'aide sociale américain est donc très diversifié. Selon certains, ceci en est même un trait distinctif, n'ayant d'équivalent dans aucune autre économie industrielle (Gramlich, 1989 : 193). En janvier 1993, l'allocation maximale versée au Connecticut (l'un des États les plus généreux) à une famille monoparentale comprenant deux enfants était d'un montant près de six fois supérieur (680 \$) à celui de l'aide offerte au Mississippi (l'État le moins généreux) (120 \$). (US Congress, 1993 : 657- 658) ⁴².

L'évolution de l'AFDC depuis vingt ans montre une nette dégradation de la protection offerte par ce programme : de 1970 à 1992, le montant maximal de l'allocation AFDC a diminué, en termes réels, de 43% dans l'État médian. En termes réels, l'allocation mensuelle moyenne d'AFDC par famille est passée de 644 dollars en 1970 à 388 dollars en 1992 (US Congress 1993 : 615). En outre, plusieurs restrictions ont été apportées durant l'année 1992 : dans 38 États, le [52] niveau de l'allocation n'a pas été relevé et dans cinq États, il était, au 1^{er} janvier 1993, inférieur à son niveau de l'année précédente.

En 1988, en moyenne chaque mois 10,9 millions d'individus (3,7 millions de familles) bénéficiaient de l'AFDC, pour un total annuel de dépenses de 17 milliards de dollars (Levitan, 1990 : 48-49). En septembre 1992, dû aux difficultés économiques enregistrées à partir du milieu de 1990, 4,9 millions de familles ont reçu l'AFDC (Levitan et Gallo, 1993 : 2). Le gouvernement fédéral supporte environ 55% des coûts de l'AFDC tandis que les États en défraient 40%, le reste étant à la charge des gouvernements locaux. Plusieurs observateurs se demandent comment un programme financièrement si dérisoire, cette « minuscule fraction de l'État-providence américain » (Marmor, Mashaw et Harvey, 1990 : 86), a pu soulever tant de passions. Ainsi, en 1987, l'AFDC représentait seulement 3,6% de l'ensemble des dépenses

⁴¹ En aucun cas, l'AFDC ne permet à une famille, en l'absence d'autres sources de revenu ou de transferts en nature, d'échapper à la pauvreté (telle que définie officiellement par les seuils de revenu). Le programme *Food Stamp* modifie cependant cette situation (Levitan, 1990 : 49).

⁴² Les bons d'alimentation (programme *Food Stamp*) diminuent considérablement les écarts entre les États.

sociales fédérales (Marmor, Mashaw, Harvey 1990 : 86) ⁴³. Aux États-Unis, ce sont les programmes d'assurance sociale qui accaparent l'essentiel des ressources ⁴⁴.

Les règles concernant le traitement des revenus des allocataires de l'AFDC sont jugées comme peu incitatives à la reprise d'une activité ou à l'augmentation des heures de travail. Depuis 1988, après les quatre premiers mois, les allocataires peuvent déduire leurs trente premiers dollars de gains et 90 dollars au titre des dépenses liées au travail, de sorte que chaque dollar de gain additionnel est presque entièrement retranché du montant de l'allocation. Après 12 mois d'emploi, la déduction initiale ne s'applique plus et seule la somme de 90 dollars continue d'être retranchée (US Congress, 1993 : 619). En fait, l'AFDC incorpore un mécanisme d'intéressement qui s'est érodé depuis 1981 ⁴⁵. Des études ont tenté d'évaluer la proportion des allocataires recevant l'AFDC durant une longue période. Les résultats de la recherche menée par Mary Jo Bane et David T. Ellwood ⁴⁶, établis à

⁴³ Toujours en 1987, l'ensemble des dépenses de l'AFDC compte pour 0,36% du PNB et pour 1,7% des dépenses du gouvernement fédéral (Marmor, Mashaw et Harvey, 1990 : 85).

⁴⁴ Les transferts monétaires de sécurité du revenu, encadré par le *Social Security Act* de 1935, proviennent, aux États-Unis, de deux grands types de programmes : les programmes d'assurance sociale (le OASDI — le programme de vieillesse, pour les conjoints survivants, pour les personnes handicapées — et le programme d'assurance-chômage) et les programmes d'assistance publique (pour les personnes âgées, pour les aveugles, pour les personnes handicapées et pour les familles ayant des enfants à charge (AFDC)) (Levitan, 1990 : 40). Les programmes d'assurance sociale sont, de loin, les plus importants en termes de dépenses de sécurité du revenu. Ainsi, en 1988, la « sécurité sociale » (le OASDI) et l'assurance-chômage représentaient respectivement 217,2 et 14,8 milliards \$. Les programmes d'assistance distribuaient, quant à eux, des allocations totalisant quelque 34,2 milliards \$, dont 17 milliards dans le cadre de l'AFDC (Levitan, 1990 : 40-48).

⁴⁵ Jusqu'en 1981 s'appliquait en effet la règle des « 30 \$ plus un tiers » : les trente premiers dollars de gains et du tiers des revenus mensuels additionnels n'étaient pas pris en compte dans le calcul de l'allocation. Les dépenses liées au travail pouvaient aussi être déduites.

⁴⁶ Mary Jo Bane et David T. Ellwood (1983), « The Dynamics of Dependence : The Routes to Self-Sufficiency », report to the U.S. Department of Health and Human Services, Cambridge, Urban Systems Research & Engineering ; rapporté dans Ellwood 1988.

partir des données du Panel *Study of Income Dynamics* (PSID) pour les années 1968-1979, montrent que plusieurs responsables de familles monoparentales recourent à une aide du programme AFDC de façon transitoire. Ce sont généralement les femmes qui sont les plus avantagées en termes de niveau de formation ou d'expérience d'emploi préalable. Cependant, le quart des personnes qui sont passées par le programme y restent durant une période de dix ans ou plus. L'aide accordée à ces « allocataires de long terme » représente une part disproportionnée de l'ensemble des dépenses de l'AFDC, en totalisant presque les deux-tiers (Ellwood, 1988 : 148).

[53]

La montée du workfare

Lors de sa création, en 1935, le programme s'appelle *Aid to Dependent Children* (ADC), nom qu'il garde jusqu'en 1962. À cette époque, les allocataires ne sont pas tenus d'être à la recherche d'un emploi. Ainsi, le titre IV du SSA de 1935 ne fait aucunement mention de la question du travail et fonde un programme qui a, pour prémisse, la conviction suivant laquelle « le bien-être des enfants élevés dans des familles où le père était absent dépendait étroitement du fait que la mère ne travaille pas à l'extérieur du foyer » (CBO, 1987 : 7). Le fait d'élever des enfants pourrait être vu comme la forme sous laquelle se présente, selon les normes en vigueur à l'époque, la notion d'obligation de travail ⁴⁷. Certains pensent qu'à la création du régime, l'incitation au travail n'est pas une préoccupation ⁴⁸. Le programme est conçu pour les enfants dont les parents sont victimes du mauvais sort. La question des incitations au travail ne se posait pas puisqu'il s'agissait d'épreuves et non de situations choisies (Gueron, 1987b : 15). On pensait aussi que le programme ne pouvait être que temporaire, étant appelé à disparaître

⁴⁷ Celle-ci revêt également une dimension morale puisque la loi spécifie que l'aide est accordée à la femme qui remplit correctement son rôle de mère. On retrouve un critère semblable dans l'application du programme d'« aide aux mères nécessiteuses », créé au Québec à la même période.

⁴⁸ Pour un point de vue différent, voir J. H. Handler et de Y. Hasenfeld (1991 : 71), qui considèrent que la majorité des femmes pauvres dirigeant seules des familles ont toujours fait face à l'obligation de travail.

à mesure que les programmes d'assurance sociale allaient s'étendre (Marmor, Mashaw et Harvey, 1990 : 40). Enfin, le programme est mis en place durant la Crise des années trente, période où la résorption du chômage des hommes passe, pour plusieurs, par le maintien des femmes au foyer.

Si le programme a obtenu, à sa création, un large soutien du public ⁴⁹, tel n'est plus le cas au début des années soixante-dix. L'AFDC devient alors la cible de nombreuses critiques. On s'inquiète de la montée des coûts du programme (CBO, 1987). On lui reproche de ne plus cadrer avec la réalité sociale, en particulier de ne plus refléter les normes en vigueur concernant le travail rémunéré des femmes ⁵⁰, de comporter des incitations contraires à l'éthique du travail et de provoquer la dissolution des familles (Burtless, 1990 ; Sawhill, 1988). Le contexte politique de la décennie quatre-vingt marqué par le regain de l'idéologie conservatrice, influence aussi l'adoption de politiques correspondant à une vision étroite du problème de la pauvreté. L'idée du *workfare* se fortifie sur ce terreau, au fur et à mesure de controverses fortement teintées par la question raciale (Lésémann, 1988).

La notion de *workfare* est polysémique : se référant, pour les uns, aux mesures d'intégration à l'emploi, elle renvoie, pour les autres, à une idéologie, à une « stratégie », voire même à une « philosophie ». De multiples interprétations coexistent aussi quant à la signification qu'il convient de conférer aux changements introduits par le *workfare*. Ceci étant, une chose est incontestable : le *workfare* [54] correspond, pour les allocataires de l'assistance sociale, à l'introduction de « nouvelles » obligations, à tout le moins au durcissement des « attentes » existantes en matière de participation à l'emploi. Guy Standing (1990 : 742) en résume la teneur en ces termes : « Le discours [...] (sur le *workfare*) est flou, mais la notion fondamentale est que les individus peuvent bénéficier de transferts de revenus de la part de l'État à la condition

⁴⁹ Berkowitz, Edward D. (1991), *America's Welfare State, from Roosevelt to Reagan*, Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, p. 3.

⁵⁰ On considère qu'il est « inéquitable » que les mères allocataires de l'AFDC soient dispensées d'occuper un emploi alors que les mères américaines travaillent de plus en plus à l'extérieur du foyer. En 1987, 65% de toutes les femmes avec enfants et 57% des femmes mariées avec des enfants de moins de six ans font partie de la population active. En 1960, les niveaux sont, respectivement, de 30% et de 19% (Gueron, 1990 : 81).

impérative qu'ils se conforment à des obligations précises en matière de travail que leur fixent des organismes publics ou leurs représentants ». Le défaut des allocataires de se conformer à ces exigences peut entraîner l'imposition de sanction, consistant en la réduction ou la perte du montant de leur allocation. Pour *les personnes jugées employables*, l'assistance sociale perd donc, dans le cadre du *workfare*, son caractère de mécanisme de transfert inconditionnel pour s'assortir d'exigences de participation à des programmes d'intégration à l'emploi.

Le *workfare* apparaît dans la législation fédérale, avec le *Work Incentive Program* (WIN), introduit comme programme discrétionnaire en 1967 et devenu obligatoire en 1971. On exige alors des allocataires de l'AFDC, ayant des enfants de moins de six ans, qu'ils s'inscrivent au programme WIN, pour toucher le plein montant de leur allocation. En partie par manque de ressources financières, ce programme est un échec (CBO, 1987). En 1981, le Congrès franchit une deuxième étape, avec l'adoption, sous le gouvernement de Ronald Reagan, de l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA). Cette loi accroît le pouvoir de contrainte des États en leur permettant pour la première fois d'imposer à leurs allocataires des travaux non rémunérés (Gueron, 1990 : 86). Les États ont désormais la possibilité d'implanter les programmes *Community Work Experience Programs* (CWEP) ⁵¹.

Le Family Support Act (FSA)

Le point d'aboutissement et la troisième grande étape de la législation fédérale en matière de *workfare*, est l'adoption en 1988 du *Family Support Act* (FSA), qui donne aux programmes s'inspirant de cette approche une place sans précédent. Le *Family Support Act* (FSA) est la réforme la plus ambitieuse réalisée à ce jour pour promouvoir

⁵¹ Les CWEP avait été implantés dix ans plus tôt en Californie, au moment où Ronald Reagan était gouverneur de cet État. La législation fédérale reprend, en 1981, une formule analogue à celle de la Californie. Dans le cadre des CWEP, chaque mois, les allocataires doivent travailler durant un nombre d'heures égal à la somme de l'allocation familiale AFDC divisée par le niveau du salaire minimum fédéral ou de l'État, suivant celui qui est le plus élevé (CBO, 1987 : 24).

l'emploi des allocataires de l'AFDC. Pour la première fois, cette loi fait obligation aux États d'adopter des programmes de *workfare*. L'élément central du FSA est un nouveau programme, le *Job Opportunities and Basic Skills Training* (JOBS), que les États devaient avoir implanté en octobre 1990. Les allocataires de [55] l'AFDC ⁵², dont le plus jeune enfant est âgé d'au moins 3 ans seront tenus de participer au programme JOBS ⁵³.

Le programme JOBS donne un rôle important à l'éducation et aux autres services « intensifs » de préparation à l'emploi (*intensive employment-directed services*). Précisons que cette priorité donnée à l'éducation revêt une autre dimension, que l'on a appelé le *learnfare*. La loi fait ainsi obligation aux parents adolescents (*teenage parents*) allocataires de l'AFDC de participer à une activité éducative ⁵⁴. La loi spécifie ensuite les mesures que doivent comporter les programmes de *workfare*. Ainsi, les États sont tenus d'offrir, notamment, des activités d'éducation, de formation liée à l'emploi (*job skills training*), de préparation à l'emploi (*job readiness*) et de placement en emploi. En outre, les États doivent intégrer à leurs programmes deux autres types d'activités (ex. : la recherche d'emploi (individuelle ou en groupe), l'apprentissage sur le tas, un programme CWEP, etc.). Des objectifs précis de participation sont fixés : pour les années 1990 et 1991, au moins 7% des allocataires ayant des enfants de plus de trois ans doivent être inscrits dans l'une ou l'autre des activités de JOBS ⁵⁵. La loi incite également aussi les États à réserver 55% de leur budget aux services destinés à des groupes cibles : les allocataires qui recourent au système de l'aide sociale depuis une longue période et ceux qui ont une forte probabilité d'y demeurer longtemps, tels les jeunes adultes sans diplôme secondaire et les jeunes parents. Le programme JOBS garantit aux personnes participant aux programmes de *workfare* l'avantage de services de garde des enfants assurés par les États. Enfin, pour les

⁵² Parmi l'ensemble des amendements qu'il opère aux statuts de l'AFDC, le FSA oblige aussi tous les États à offrir les programmes *AFDC-UP*, qui demeuraient encore facultatifs.

⁵³ Les États peuvent choisir d'abaisser de trois à un an l'âge de l'enfant le plus jeune.

⁵⁴ À ce sujet, le programme le plus connu est celui du Wisconsin.

⁵⁵ Cette proportion passe à 11% pour 1992 et 1993 et devra atteindre 20% en 1995.

familles quittant l'*AFDC* en raison d'un accroissement de leurs revenus d'emploi, de leurs heures de travail ou par suite de la perte des déductions au titre des gains d'emploi, la loi prolonge d'une année le droit aux services de garde et à la couverture médicale, mesure désignée sous l'appellation de services transitoires.

Quelques particularités du nouveau programme d'emploi *JOBS* méritent d'être mises en évidence. Plusieurs considèrent que *JOBS* se singularise par l'importance accordée à l'éducation (Gueron, 1990 : 84). La loi ne spécifie pas précisément la forme que doivent avoir les programmes. Par conséquent, on peut s'attendre à une grande diversité dans la mise en œuvre de ces derniers (Gueron et Pauly, 1991 : 56). Le programme *JOBS* fait aussi peser sur les États de plus fortes contraintes en termes d'organisation et de coûts, qui sont dues à sa plus grande complexité : « *JOBS* nécessite de nouveaux services, de nouveaux groupes cibles et de nouveaux systèmes » (Gueron et Pauly, 1991 : 238). La loi est donc plus exigeante pour les États en raison des difficultés de sa mise en œuvre. Le programme *JOBS* accorde aussi [56] un grande importance aux services de soutien dont doivent bénéficier les allocataires dans le cadre du programme ou encore à sa sortie. En même temps, les normes de participation sont fixées à un niveau sans précédent.

L'ensemble de ces caractéristiques ont pour effet, selon J. M. Gueron et E. Pauly (1991 : 8), de pousser les États dans deux directions opposées. On met l'accent, d'une part, « sur le développement du capital humain et, donc, l'investissement visant à accroître l'employabilité des allocataires de long terme », ce qui incite à la mise en place de services coûteux destinés à un groupe restreint d'allocataires. D'autre part, le programme *JOBS*, étendant l'obligation de participation à une plus forte proportion des allocataires, conduirait les États à offrir une gamme étendue de services à un nombre élevé de personnes. Dans ce contexte, les États devront élaborer une « stratégie » d'allocation de leurs ressources. Les États seront donc forcés de se livrer à des arbitrages complexes et devront nécessairement, pour ce faire, définir rigoureusement leurs objectifs. Jusqu'à présent, les États réagissent en remplaçant leurs programmes existants, qui consistent le plus souvent « en une séquence fixe d'activités débutant par une période de recherche d'emploi obligatoire », par des « initiatives plus complexes » (Gueron et Pauly,

1991 : 8). Cependant, poursuivent les auteurs, on constate aussi que les contraintes financières imposent déjà des limites à la volonté des États de mettre en œuvre des services élaborés ou simplement de se conformer aux objectifs de la loi.

Quel sens doit-on, au bout du compte, accorder à cette réforme de l'aide sociale ? Selon J. M. Gueron, le *FSA* — « un équilibre complexe entre des éléments obligatoires et volontaires » — représente un compromis entre les deux grandes approches défendues par les conservateurs et les libéraux ⁵⁶. D'autres auteurs sont plus sceptiques et pensent que cette dernière réforme n'apporte rien de véritablement neuf, laissant intacte l'idéologie dominante qui tend à désigner les allocataires de l'*AFDC* comme étant responsables de leur sort (Handler et Hasenfeld, 1991). Quoi qu'il en soit, le *FSA* équivaut au renforcement du principe d'obligation qui est au cœur de la notion de *workfare*, ceci pour quatre raisons : la loi fait des programmes de *workfare* une obligation pour les États, elle accroît ensuite les exigences de travail qui s'appliquent aux allocataires adultes du *AFDC-UP* et elle introduit, avec le *learnfare*, une nouvelle forme de ce principe d'obligation. Enfin, le *FSA* renforce l'obligation alimentaire parentale, par l'établissement de règles plus strictes en matière de perception de pensions alimentaires.

[57]

Les développements récents

Bien que le *FSA* demeure la dernière réforme en date, plusieurs développements sont venus marquer, depuis l'année dernière, les débats sur l'*AFDC*. Le premier d'entre eux est la présentation d'un nouveau projet de réforme, le 14 juin 1994. Le président Clinton annonçait alors comment il entend « mettre un terme à l'aide sociale

⁵⁶ En dehors des obligations stipulées dans le cadre du *FSA*, qui se rapprochent du point de vue des conservateurs, l'importance donnée à l'éducation, l'existence de mesures de soutien, comme les services de garde d'enfants, ou encore l'attention accordée au fait d'offrir, en priorité, les services aux personnes se déclarant volontaires, sont des mesures d'inspiration libérale (Gueron, 1990 : 84).

telle qu'on la connaît », l'un de ses slogans électoraux pour l'accession à la Maison blanche. Un projet de loi très complexe, appelé le *Work and Responsibility Act*, prévoit ainsi d'augmenter les fonds alloués au programme JOBS et, pour cette raison, s'inscrit dans la lignée des programmes de workfare. Mais l'élément qui a le plus retenu l'attention, parce qu'il viendrait modifier en profondeur l'*AFDC*, est la proposition de transformer ce dernier en programme à durée déterminée. Ainsi, est-il proposé que la période de versement de l'*AFDC* soit limitée à deux ans. À l'issue de ces deux années, les allocataires seraient tenus de trouver un emploi. Ceux et celles qui n'y parviendraient pas pourraient être employés dans des entreprises subventionnées par le gouvernement fédéral ou, en dernier ressort, dans le secteur public. Cette aide serait offerte par le programme *WORK*.

Pour des raisons budgétaires, la réforme serait introduite graduellement de sorte que seuls les allocataires de moins de vingt-cinq ans seraient touchés en 1996⁵⁷. On évalue que 200 000 emplois additionnels seraient requis en 1999 pour absorber les allocataires de l'*AFDC*⁵⁸. Le projet présidentiel laisse aussi aux États le soin de trancher, quant à l'application de certaines mesures controversées, comme celle consistant à ne pas augmenter le montant de l'aide pour les femmes allocataires de l'*AFDC* qui ont à nouveau des enfants. La réforme vise aussi à consolider le système de recouvrement des pensions alimentaires. Ainsi s'instaurerait, selon le gouvernement, « une nouvelle culture de responsabilité mutuelle » permettant de rétablir les « valeurs fondamentales du travail et de la responsabilité ».

Une tendance de ces dernières années, manifeste dans le projet Clinton, mérite d'être signalée. Les divers programmes expérimentés ou implantés dans de nombreux États ont été l'occasion de revoir l'*AFDC* en y intégrant des nouvelles règles incitatives ou de nouvelles obligations dont l'impact présumé n'est plus circonscrit aux comportements face à l'emploi. Ainsi, c'est désormais toute une panoplie de comportements que l'on cherche à promouvoir via l'*AFDC* et les programmes de workfare. Nous avons parlé du *learnfare*, soit l'obligation, sous peine de sanction financière, faite aux allocataires de moins de vingt ans sans diplôme d'éducation secondaire (*high school*)

⁵⁷ Political and Social Processes, 1^{er} juillet 1994, p. 3.

⁵⁸ *Business Week*, 13 juin 1994, p. 61.

de fréquenter un établissement scolaire ou d'acquérir une formation. [58] Certains États soumettent le versement de l'allocation à des comportements précis en matière de santé publique, comme l'obligation des allocataires de faire vacciner leurs enfants. De plus en plus les États manipulent aussi les règles de l'*AFDC* afin d'influer sur la composition familiale des ménages.

Enfin, un nouveau retournement est intervenu le 8 novembre 1994, avec les élections législatives qui ont vu, pour la première fois en quarante ans, les Républicains dominer les deux chambres du Congrès. Durant la campagne électorale, une plate-forme de propositions avait été endossée par une majorité de candidats à la Chambre des représentants, comprenant notamment des propositions précises concernant une future réforme de l'*AFDC*. Cette plate-forme, connue sous l'appellation « *Contrat avec l'Amérique* » (*Contract with America*), que la majorité maintenant au pouvoir s'est engagée à mettre en œuvre dans les cent premiers jours de la nouvelle législature, viendrait modifier de façon importante le projet de réforme Clinton.

Le *Personal Responsibility Act*, le projet de loi républicain réformant l'*AFDC*, maintiendrait la proposition de transformer celui-ci en un programme à durée limitée (60 mois ou 2 ans, si l'allocataire a participé à un programme de *workfare* pendant une période d'un an). Par la suite cependant, aucune aide de l'État — ni subventions, ni programme de création d'emplois, et ceci ne souffrant aucune exception — ne viendrait secourir les personnes qui auraient échoué dans leurs démarches de recherche d'emploi. Les programmes de *workfare* seraient aussi beaucoup plus sévères et plus rigides. On limiterait les activités d'éducation et de formation pour favoriser les activités de « travail ». D'ailleurs, cette nouvelle loi abolirait les exigences de « taux de participation » des allocataires, auxquelles doivent actuellement se conformer les États, pour imposer à ces derniers des obligations en termes de « taux de participation au travail » (*work participation rates*). Les règles actuelles limitant la durée de travail effectuée dans un programme *CWEP* au nombre d'heures obtenu en divisant le montant de l'allocation *AFDC* par le salaire minimum, seraient éliminées. On obligerait désormais les allocataires à travailler durant une période de 35 heures, quel que soit le montant versé de l'allocation. Cette nouvelle formule aurait pour effet de mettre au travail un bon nombre d'allocataires de l'*AFDC* à des niveaux de

rétribution de loin inférieurs au salaire minimum ⁵⁹. De plus, afin de réduire le taux de naissance d'enfants naturels, les États seraient tenus de refuser toute aide sociale aux mères de moins de 18 ans. Les économies budgétaires ainsi réalisées pourraient servir à établir et à étendre les mesures de prévention des grossesses chez les adolescentes, à promouvoir l'adoption, à créer des orphelinats, etc. [59] L'admissibilité à l'assistance sociale serait aussi refusée aux enfants pour lesquels aucune reconnaissance de paternité n'aurait été établie ainsi que pour ceux qui seraient nés de mères déjà allocataires de l'*AFDC*. L'*AFDC* serait aussi transformé, au niveau fédéral, en programme à budget plafonné, ce qui exonérerait le gouvernement central de toute responsabilité en matière de financement lorsque l'enveloppe budgétaire atteindrait le seuil préalablement fixé. Si ce projet était adopté et réellement mis en œuvre, les États-Unis auraient choisi une voie dont la dureté est sans précédent dans l'histoire de ce pays et sans commune mesure avec les choix adoptés dans les autres pays occidentaux industrialisés en matière d'assistance (Haveman et Scholz, 1994 : 17).

Similitudes et différences de l'« aide liée » ou du couplage assistance-emploi

Au terme de cette présentation des approches adoptées en France et aux États-Unis, un constat s'impose : chacun à leur façon, ces pays ont choisi d'établir un couplage de l'assistance sociale et d'une démarche de réintégration à l'emploi. L'approche de l'insertion et celle du *workfare* instaurent en quelque sorte une « aide liée » : le soutien de l'État est assorti d'un ensemble d'« obligations ». Cependant, tout le problème consiste ensuite à définir ce que représentent les obligations ainsi instituées. Leur sens recouvre un grand nombre d'interprétations et donne lieu à de nombreux débats. Nous pouvons tenter de dégager certaines similitudes et différences de cette approche contractuelle.

⁵⁹ On se rappellera, qu'au Mississippi, en janvier 1993, l'*AFDC* était de 120 \$ pour une famille de trois personnes.

Des similitudes frappantes

Tant le RMI que le *FSA* ont été salués comme des innovations fondamentales. Ces deux dispositifs ont en commun d'avoir donné lieu à une rhétorique puisant aux discours radicaux : le RMI est un « droit révolutionnaire et (une) prestation sociale d'un nouveau type [...] (un) dispositif mixte qui, ni au niveau du droit, ni au niveau de sa gestion, ne s'insère dans les concepts traditionnels »⁶⁰. Le *FSA* est envisagé dans les mêmes termes : « [...] la *Loi sur l'aide aux familles (FSA)* est « révolutionnaire » en ce sens qu'elle s'écarte des objectifs, autrefois ambigus, de l'aide sociale. Elle fait sienne la conviction générale que le rôle de l'État est d'aider les familles monoparentales à conquérir leur autonomie financière, le plus souvent grâce à un emploi rémunéré. [60] Elle donne à l'État un rôle plus actif, au lieu de se contenter (sic) de donner passivement une garantie de revenu » (Ellwood, 1990 : 246). Le parallèle est d'autant plus intéressant que les raisons de cette adhésion au *FSA* s'apparentent à celles pour lesquelles on appuie le RMI, c'est-à-dire le fait d'aller au-delà de la forme traditionnelle de l'assistance.

Le RMI et le *FSA* ont fait l'objet d'un consensus, plus apparent que réel. Hormis le soutien public qu'il a récolté, le RMI a été adopté à l'issue d'un vote exprimant, comme plusieurs l'ont souligné, un consensus exceptionnel. Certains ont parlé, à ce sujet, d'une « adhésion de principe » concernant la question de la solidarité (Chevallier, 1992). Mais les débats parlementaires témoignaient de l'existence de deux visions opposées concernant la question de l'insertion, le point de clivage étant le problème de l'incitation au travail (Paugam, 1993 ; CNE-RMI, 1992)⁶¹. Aux États-Unis, on parle aussi de consensus au sujet de la notion de *workfare* sous-jacente au *FSA*. Ainsi, pour plusieurs, il est frappant de constater à quel point la question de l'obligation de travail fait l'unanimité (Handler et Hasenfeld, 1991 :

⁶⁰ Michel Laroque (1989), « Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type », *Droit Social*, n° 7/8, juillet, août ; cité dans CNE-RMI, 1992 : 105.

⁶¹ [...] certains insistent plutôt sur l'aspect « obligation d'engagement d'insertion » par la personne — dans l'optique d'une lutte contre la désincitation au travail —, alors que d'autres mettent l'accent sur « l'obligation de faire » des intervenants, privilégiant ainsi la dette de la société à leur égard » (CNE-RMI, 1992 : 520)

238). D'autres soulignent cependant, comme Demetra Smith Nightingale (1989 : 208) que si l'on s'entend sur le principe de l'obligation de travail pour les allocataires de l'aide sociale, tel n'est pas le cas en ce qui a trait à la forme spécifique que doit revêtir cette dernière.

L'insertion et le *workfare* sont des notions polysémiques. L'apparition des notions d'insertion et de *workfare* remonte à la même période, soit au tournant des années soixante-dix. La notion d'insertion est introduite en 1972 avec « l'allocation d'insertion », « destinée à faciliter la mobilité des jeunes travailleurs » (Lafore, 1992 : 77). Quant au terme de *workfare*, il est utilisé pour la première fois en août 1969, dans le discours à la nation de Richard Nixon (Nathan, 1993 : 14). Dans le cadre du RMI, la notion d'insertion est diversement interprétée : « La notion d'insertion a plusieurs sens qui sont souvent mêlés dans les discours de ceux qui y font référence » (Paugam, 1993 : 14). Le terme *workfare* reçoit aussi des acceptions diverses, selon qu'il est défini étroitement ou non ⁶².

Le RMI et le FSA participent d'un mouvement plus vaste, celui des « *politique actives* ». Ces deux approches s'inscrivent dans la même tendance, dominant actuellement la conception des politiques économiques dans les pays occidentaux industrialisés : le passage des politiques dites passives vers les politiques dites *actives* ⁶³. Plutôt que de s'en tenir à une garantie de revenu (mesure passive), les gouvernements disent devoir « mobiliser les ressources humaines » et « attribuer une priorité à des mesures actives telles que : la formation, les programmes de placement et de réinsertion en faveur des chômeurs, des [61] inactifs et des bénéficiaires de l'aide sociale de façon à rompre le cycle de la dépendance, à réduire les inégalités dans l'accès à l'emploi et d'une manière générale à insérer les travailleurs dans le grand courant des activités productives » (OCDE, 1990 : 8). Ainsi, il est souligné que le RMI « a permis la transformation des dépenses

⁶² Selon la définition étroite, le *workfare* apparaît comme une stricte obligation de travail en échange de l'allocation d'assistance alors que la définition large fait référence à l'obligation, non pas uniquement de travailler, mais de participer à une activité préparatoire à l'emploi.

⁶³ Cette distinction entre politiques actives et passives est très discutable. Nous voulons simplement indiquer ici que le *workfare* et l'insertion sont tous deux compris par plusieurs personnes comme s'inscrivant dans cette dichotomie.

« passives », ou secours, en dépenses « actives » d'insertion » (Vissé, 1993 : 222). L'approche américaine du *workfare*, qui a déjà inspiré un certain nombre de pays (Standing, 1990 ; Evans, 1993), est aussi considérée comme la substitution de la « stratégie de services » des années quatre-vingt à la « stratégie de revenu » des années soixante-dix (Nathan, 1993 : 15).

Le RMI et le FSA sont présentés comme intitulant *une démarche contractuelle*. Selon les points de vue, cet aspect est rattaché à deux niveaux différents : le premier, instrumental, se réfère à l'utilisation de l'outil du contrat tandis que le second, relevant de la philosophie politique, se réfère à la notion de contrat social. Ainsi, en France, on parle de procédure contractuelle pour le RMI parce que la démarche d'insertion s'articule autour du contrat d'insertion⁶⁴. Aux États-Unis, il est aussi possible de recourir à l'outil du contrat dans la mise en œuvre des programmes de *workfare*. De plus, ces derniers ont pour but, selon plusieurs personnes, d'établir un « nouveau contrat social », argument avancé aussi dans le cas du RMI.

La démarche contractuelle adoptée dans le cadre de l'insertion et du *workfare* est présentée ensuite comme prenant appui sur l'*idée d'engagements réciproques* entre les allocataires et l'État. On tente ainsi d'inscrire le discours sur les politiques actives dans un discours plus large sur les droits et les obligations réciproques inhérents à la politique sociale. Ainsi, le contrat d'insertion « est conçu comme un engagement réciproque entre la collectivité et le bénéficiaire, le tout dans une volonté de participation » (Vissé, 1993 : 209). Le *workfare*, affirme J. M. Gueron (1990 : 83), « consiste à faire passer l'*AFDC*, d'un droit octroyé sur la base du critère du revenu vers « une obligation réciproque » ». Tous ne s'entendent pas, cependant, sur ce que signifie cette « réciprocité ». Il s'agit là d'un débat complexe qui permet de faire ressortir, nous semble-t-il, des différences entre la France et les États-Unis.

Des différences incontestables

⁶⁴ Inversement, on considère que le RMI a donné à la procédure du contrat une véritable reconnaissance dans le champ des politiques sociales (Vissé, 1993).

La « problématique contractuelle » mise de l'avant dans les débats sur les programmes d'intégration à l'emploi des allocataires de l'assistance sociale n'est pas spécifique, nous venons de le voir, à un espace national. Ainsi, l'évolution des discours montre qu'elle se renforce en [62] France et aux États-Unis. Mais, comme le dit Pierre Maclouf (1992 : 133) : « la similarité n'est pas la convergence. Elle peut masquer une diversité de modèles qui ne recoupe pas nécessairement les appartenances nationales ». Même si, en ce qui nous concerne, la comparaison des logiques à l'œuvre dans les deux pays reste une question ouverte, quelques éléments de réflexion sur la question de la « réciprocité » ⁶⁵ peuvent permettre de tracer quelques pistes.

La notion d'insertion est *plus* large que la notion de *workfare* au niveau de la gamme des activités concernées. En France, la loi fait mention de l'insertion professionnelle et de l'insertion sociale. Aussi, la question de l'identification de l'axe à privilégier dans la démarche d'insertion occupe une place très importante dans les débats. Ceci étant, on reconnaît toutefois que la référence générale demeure l'insertion professionnelle, comme en font foi les débats parlementaires précédant l'adoption du RMI (Paugam, 1993). Aux États-Unis, les débats sur le *workfare* ne font pas mention des problèmes de l'intégration sociale comme c'est le cas en France avec l'insertion sociale, et portent plus exclusivement sur l'intégration en emploi.

La notion d'insertion est aussi *plus transversale* que la notion de *workfare*. La notion d'insertion est intégrée à l'ensemble des politiques publiques en France (politiques d'emploi, de formation professionnelle, de logement social, d'urbanisme, d'immigration) (Maclouf, 1992). Elle fonctionne aussi comme un levier de changement pour d'autres politiques sociales, comme en témoignent les réflexions sur « la mise en cohérence » de l'ensemble des minima sociaux. Par conséquent, la notion d'insertion est aussi plus floue que la notion de *workfare* qui, aux États-Unis, ne provoque pas les mêmes effets de diffusion, restant cantonnée aux débats sur l'assistance.

⁶⁵ Vu l'espace qui nous est imparti, nous n'abordons pas d'autres différences qui mériteraient aussi d'être présentées, au niveau, par exemple, de la terminologie, de la structuration du système de protection sociale, de l'évaluation des programmes, etc.

Les débats sur l'insertion et le *workfare* ne paraissent pas privilégier la même conception de la « réciprocité ». La Commission d'évaluation du RMI (1992 : 112) schématise ainsi les deux conceptions du lien entre l'allocation et l'insertion : « Dans la première, [...] on met l'accent sur la **responsabilité de l'individu** et donc sur la notion de « contrepartie » : sa participation à des actions d'insertion est la condition du bénéfice de l'allocation. Dans la seconde, [...] on met davantage l'accent sur la **responsabilité de la société** dans l'exclusion de la personne et sur le droit à l'insertion : celle-ci est alors un objectif et non une condition ». Dans les deux cas, l'ambiguïté n'est jamais totalement levée mais, dans chaque pays, les débats tendent à privilégier l'une ou l'autre de ces interprétations.

En France, l'accent est mis davantage sur la « responsabilité de la société ». Sur ce point, la Commission est d'ailleurs très explicite. [63] Dans l'esprit de la loi, affirme-t-elle, c'est la notion d'*engagements réciproques* entre l'individu et la société qui prévaut et non la logique de contrepartie. De sorte que, si les individus doivent faire des efforts pour s'insérer, la collectivité doit, dans son ensemble, faire un effort pour rechercher des solutions d'insertion (CNE-RMI, 1992 : 112). Le fait que la loi du 1^{er} décembre 1988 s'ouvre sur la reprise d'un alinéa du préambule de la Constitution de 1946 représente, pour Robert Lafore (1992 : 71), « la proclamation d'un droit, en fait juridiquement d'une créance qui pèse sur la collectivité au profit de ceux qui n'ont pas « les moyens convenables d'existence » ». Michel Autès (1992 : 250) parle, pour sa part, d'une « nouvelle articulation du droit et du devoir : droit au revenu pour le bénéficiaire, devoir d'insertion pour la collectivité nationale ». Pour Claude Évin, le RMI « repose [...] sur un double principe de droit au revenu et de droit à l'insertion » ⁶⁶. Le RMI « va [...] plus loin dans la définition et l'application de ce que l'on appelle aujourd'hui les « les droits-créances » », maintient, pour sa part, Serge Paugam (1993 : 92). Dans cette optique, la « réciprocité » représente un renforcement des droits des pauvres, « l'extension des droits sociaux » (Paugam, 1993 : 93). Ceci n'empêche pas que l'on reconnaisse l'ambiguïté de la notion d'insertion ⁶⁷, ni même les limites du couplage

⁶⁶ Cité dans : Autès, 1992 : 250.

⁶⁷ L'ambiguïté demeure puisque l'on reconnaît que le contrat d'insertion « est tout entier enserré dans un cadre qui reste unilatéral » (Lafore, 1992 : 87).

« allocation-insertion »⁶⁸, mais la conception dominante de l'obligation réciproque semble bien être celle d'une créance de la collectivité à l'endroit des victimes de l'exclusion.

Aux États-Unis, le discours a évolué différemment. Le *workfare* a été interprété initialement dans une perspective punitive. Dans les années soixante-dix, le *workfare* consiste à exiger des allocataires de l'assistance qu'ils travaillent *en échange* de leur allocation. Il est identifié aux programmes de « travail gratuit »⁶⁹. Même si le travail gratuit a été peu imposé durant les années quatre-vingt, les débats sur le *workfare* sont restés fortement empreints de l'esprit punitif de cette mesure. Ensuite, ce n'est pas surtout à la lutte contre l'exclusion que l'on se livre aux États-Unis avec le *workfare* mais à la lutte contre la « dépendance » des allocataires de l'aide sociale, optique fondamentalement individualiste et radicalement distincte de l'objectif d'intégration sociale que poursuit l'approche par l'insertion.

Les débats américains sont aussi alimentés par les thèses touchant les « obligations sociales de la citoyenneté », expression mise à l'honneur par l'un des plus ardents défenseurs du *workfare*, L. M. Mead (1986, 1992). Dans cette optique, le « problème » de l'aide sociale est que celle-ci est considérée comme un « droit » qui ne comporte aucune obligation. Rétablir la « réciprocité » dans ce système consiste donc, pour l'État, à faire respecter les « obligations réciproques » devant accompagner ce droit, c'est-à-dire contraindre les allocataires [64] à remplir leur obligation de travail⁷⁰. Ainsi, « les délibérations philosophiques sur la nature des responsabilités sociales attachées aux prestations de protection sociale ont pris une forme plus explicite et plus énergique aux États-Unis qu'en Europe » (Neil, 1992 : 7). Nombreux sont les auteurs qui soulignent que le « modèle de réciprocité » rattaché

⁶⁸ « [...] le cadre unilatéral qui permet aux autorités publiques de manipuler l'accès à la prestation et son maintien agit comme butoir et trace une limite juridique entre l'acceptable et l'inacceptable » (Lafore, 1992 : 88).

⁶⁹ Les Community Work Experience Program (CWEP) ; voir supra.

⁷⁰ L'auteur va jusqu'à affirmer que : « [...] pour les allocataires, le travail doit être vu, non comme l'expression de leur intérêt personnel, mais comme une obligation due à la société », ajoutant que si l'« intérêt individuel » ne coïncide pas avec l'« intérêt social », ce qui, dit-il, se vérifie spécialement dans le cas des emplois « sales » et mal payés, c'est l'intérêt de la société que les politiques sociales ont pour fonction de faire prévaloir (Mead, 1986 : 70).

à la notion de *workfare* concerne l'obligation de l'individu à l'endroit de la collectivité qui lui assure sa subsistance ⁷¹. Pour Gilbert Neil (1992), l'« incitation positive », basée sur l'incitation financière ⁷², a progressivement cédé la place à l'« incitation négative », qui repose sur la menace de sanctions. À cet égard, selon lui, l'expérience américaine participe d'un vaste mouvement ⁷³ qui traduit un « changement marqué de l'orientation philosophique en matière de droits aux prestations » : « [...] l'optique des droits sociaux a été inversée, du fait que les études concernant la nature des droits à prestations ont cessé d'être consacrées à l'extension des avantages sociaux pour se tourner vers la détermination des responsabilités associées à ces avantages. La question qui est maintenant posée est la suivante : Si les prestations de protection sociale sont des droits attachés à la citoyenneté, quelles sont les responsabilités civiques qu'entraînent ces droits » (Neil, 1992 : 7).

Aux États-Unis, le discours sur la responsabilité de la collectivité se fait aussi entendre. J. M. Gueron (1990) affirme, par exemple, que si l'allocataire a l'obligation de participer aux programmes, « le gouvernement est responsable de (lui) fournir, en plus de l'allocation, les services et le soutien qui l'aideront à obtenir et à garder un emploi ». Pour R. P. Nathan (1993 : 2), le « concept opératoire » du *workfare* est maintenant « l'obligation mutuelle, qui combine une obligation de la part de l'État à fournir des services et de la part des allocataires à participer (aux programmes) ». M. Wiseman (1987 : 42) affirme aussi

⁷¹ Pour B. Cass (1991 : 28), le *workfare* est un « modèle qui remplace le concept de droit par le concept de « contrat » par lequel les allocataires ont une obligation à devenir autonome en retour du soutien du revenu et des services reçus » ; ceci est, selon elle, une négation des droits de citoyenneté car le droit au soutien du revenu est remplacé par la coercition. Selon M. E. Hawkesworth (1985 : 164), le *workfare* correspond à une « théorie pathologique de la pauvreté », « qui explique les causes de la pauvreté par les attitudes et la psychologie des pauvres » et reflète « la nature disciplinaire croissante de la société contemporaine » (p. 173).

⁷² L'auteur renvoie aux règles d'intéressement incorporées à la procédure de calcul du montant de l'allocation.

⁷³ À partir de l'étude de programmes d'assistance et d'assurance européens, américains et néo-zélandais, l'auteur déclare : « Ces mesures (prestations sociales liées à des dispositions d'encouragement au travail) apparaissent comme une composante d'un processus plus vaste de réforme, dont le but est d'essayer d'équilibrer les droits et les obligations sociaux » (Neil, 1992 : 5).

que les programmes de *workfare* « créent [...] une nouvelle obligation pour l'État », dont on s'attend qu'il offre aux allocataires la possibilité de s'inscrire dans un programme d'emploi structuré⁷⁴. Mais ce discours ne peut s'imposer avec la même force que celle qui caractérise les débats sur l'exclusion en Europe, vu la prégnance des thèses décrivant la pauvreté en termes de responsabilité individuelle, ceci *a fortiori* si l'on prend en compte les événements récents.

Conclusion

L'insertion et le *workfare* traduisent une redéfinition de l'intervention de l'État dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi. [65] Cette réorientation dans la conduite des politiques publiques est identifiée à l'institution de nouvelles normes « contractuelles », régulant le versement des transferts sociaux. Ce changement ne semble pas représenter une inflexion conjoncturelle mais une « tendance lourde ».

En France et aux États-Unis, cette révision de l'action des pouvoirs publics à l'endroit des allocataires de l'assistance sociale emprunte des voies différentes. Ces approches se singularisent notamment dans la façon dont sont interprétées les « nouvelles » obligations introduites avec l'insertion et le *workfare*, selon que l'importance est accordée à la dimension individuelle ou à la dimension collective de ces obligations. En France, la conception du RMI penche en faveur d'une lecture de la réciprocité s'instituant entre l'État et l'allocataire en termes de droit à l'intégration sociale, tandis qu'aux États-Unis, la législation entourant le *workfare* privilégie la notion de contrepartie due par l'allocataire en échange de l'aide financière fournie par la collectivité. Ainsi, à des

⁷⁴ « [...] ces programmes mettent l'accent sur un changement de philosophie. Le *workfare* change la nature du « contrat de l'aide sociale » (*welfare bargain*). Ceci non pas simplement par le fait que l'aide sociale est (octroyée) sous condition de travail, comme sous la forme la plus simple des exigences de travail, mais surtout en liant l'octroi de l'aide à une participation à un programme détaillé et (suffisamment) supervisé de préparation à l'autonomie » (Wiseman, 1987 : 41).

solutions à prime abord analogues, correspondent des conceptions distinctes.

Mais, nous l'avons annoncé, l'analyse présentée dans cet article ne porte que sur la conception des réformes des programmes d'assistance et non sur leur mise en œuvre. Or, l'étude de ce second aspect serait nécessaire pour mener la comparaison à terme. On ne peut en effet se contenter de rester au niveau de l'élaboration de la loi pour juger du traitement réservé aux allocataires de l'assistance sociale car, entre les discours ou les intentions et la réalité, l'écart est souvent très large. En France, même si tous les allocataires sont tenus en principe de signer un contrat d'insertion, tel n'est pas le cas pour une majorité d'entre eux. De même, aux États-Unis, même si la loi contraint les allocataires qui ne sont pas concernés par les exemptions à participer à un programme de *workfare*, on constate que, dans les faits, l'obligation s'applique à une très faible part de ceux-ci ⁷⁵. En matière d'obligation de participation aux programmes de *workfare*, un passage de la législation américaine est déterminant, celui qui stipule que les États sont tenus de s'assurer que les allocataires non exemptés participent au programme *JOBS*, « dans la mesure où les ressources sont disponibles » (US Congress, 1993 : 627). Aussi, les contraintes financières auxquelles font face les États représentent, aujourd'hui comme par le passé, un frein puissant à la mise en œuvre des programmes de *workfare* ⁷⁶. En France, la principale contrainte pesant sur l'intégration en emploi des allocataires du RMI serait plutôt le problème du niveau élevé du chômage, en particulier de longue durée. Cette dimension des contraintes qui marquent la mise en œuvre des programmes doit être explorée plus avant.

[66]

Mais l'importance des questions que soulèvent l'insertion et du *workfare* peut d'ores et déjà être soulignée. Celles-ci sont variées. La

⁷⁵ La proportion des allocataires non exemptés qui ont effectivement participé à des programmes (durant une période d'au moins 20 heures) s'établissait à 15% en 1991 (US Congress, 1993 : 644).

⁷⁶ Même sous l'administration Reagan, dont la rhétorique en faveur de l'obligation était particulièrement appuyée, on a vu chuter de façon importante les budgets consacrés aux programmes d'aide à l'emploi et à la formation pour les allocataires de l'*AFDC*.

question du *workfare*, par exemple, se rattache au phénomène de la féminisation de la pauvreté puisque l'*AFDC* est un programme catégoriel visant, au premier chef, des femmes. Certains auteurs resituent ainsi la question du *workfare* dans le cadre plus général de l'analyse de la structuration discriminatoire pour les femmes de l'État-providence américain. On notera au passage qu'en France, les familles monoparentales sont aussi sureprésentées parmi l'ensemble des allocataires du RMI et que, par conséquent, leur situation spécifique mériterait une plus grande attention⁷⁷. La question du *workfare* recoupe aussi le problème du racisme, dimension sans laquelle on ne peut saisir toute la portée des débats américains sur l'aide sociale. L'emploi est aussi au cœur des débats sur l'insertion et le *workfare*. En France, en tant que « mode de gestion de l'exclusion », ces programmes débouchent sur la question du type d'intégration sociale et professionnelle qu'il est possible et souhaitable d'envisager pour les « exclus », compte tenu des difficultés actuelles existant sur le marché du travail. Aux États-Unis, c'est plutôt à la question des « travailleurs pauvres » (*working poor*) et aux mesures qu'il convient d'adopter pour y remédier que renvoie le « problème » de l'aide sociale.

Enfin, l'introduction de nouvelles obligations pour les allocataires des programmes d'assistance sociale doit être appréciée en tant qu'enjeu démocratique. Car, faut-il l'indiquer, le problème posé par la protection sociale « est politique : il s'agit des droits et des obligations de chacun, dont la somme définit le niveau de protection qu'une société décide d'assurer à ses membres » (Murard, 1993 : 5). Or, l'insertion et le *workfare* ont ceci de commun qu'ils mettent en avant une participation *obligatoire* plutôt que *volontaire* aux programmes. À cet égard, on peut se demander si ce type d'approche — la mise en œuvre d'obligations — représente bien, par delà l'utilité des mesures mises en place, le meilleur moyen d'atteindre l'objectif d'intégration à la société des allocataires de l'assistance sociale.

⁷⁷ En effet, elles représentent un cinquième des familles allocataires (21%) alors qu'elles ne totalisent que 5,5% de l'ensemble des ménages (CNE-RMI, 1992 : 178). En France métropolitaine (en 1991), 92 500 familles monoparentales sont allocataires du RMI, ce qui représente 7,5% de l'ensemble des familles monoparentales.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[67]

[68]

[69]

[70]

[71]

[72]

Bibliographie

AHUMADA, Carmen (1990). « Chômeurs de longue durée : réinsertion professionnelle », *Revue pratique de droit social*, n° 542, juin, pp. 167-174.

AUTÈS, Michel (1993). *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros Alternatives, 313 p.

AYME, Martine dir. (1994). « Bilan et perspectives du volet insertion du dispositif insertion », Delahaye, Valérie, dir., *op. cit.*, pp. 241-298.

BELORGEY, Jean-Michel (1992). « Lever les malentendus », Castel, R., Laé, J.-F., *op. cit.*, pp. 31-46.

BOUILLAGUET, Patricia (1992). « Fondements et évolution des politiques menées en France depuis dix ans, Stratégies et contraintes », Bouillaquet, P., Guitton, C., *op. cit.* pp. 377-388.

BOUILLAGUET, Patricia, GUITTON, Christophe (1992). textes réunis par, *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*. Actes du Colloque « Contre le chômage de longue durée » tenu à Paris les 18 et 19 novembre 1991, Paris, Syros/Alternatives, 745 p.

BURTLESS, Gary (1990). « The Economist Lament : Public Assistance in America », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, n° 1, pp. 57-78.

CAMUS, Catherine, PADIEU, Claudine (1990). « L'impact de la décentralisation sur l'aide sociale », *Solidarité Santé-Études statistiques*, n° 5, septembre-octobre, pp.37-57.

CASS, Bettina (1991). « Expanding the Concept of Social Justice : Implications for Social Security », Adler and al., Ed. by, *The Sociology of Social Security*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 16-34.

CASTEL, Robert, LAÉ, Jean-François (1992a). *Le revenu minimum d'insertion, Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques Sociales, 232 p.

CASTEL, Robert, LAÉ, Jean-François (1992b). « La diagonale du pauvre », Castel, R., Laé, J.-F., *op. cit.*, pp. 9-30.

CBO, CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (1987). *Work-Related Programs for Welfare Rwcipients*, Washington, April, 80 p.

CHEVALLIER, Jacques (1992). « La résurgence du thème de la solidarité », dans CURAPP, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Paris, PUF, pp. 111-135.

CNE-RMI, Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion (1992). *RMI, Le pari de l'insertion, Rapport de la commission présidée par Pierre Vanlerenberghe*, Paris, La documentation française, Tome 1, Tome 2, mars, 835 p.

DANON, Michaël (1994). dir., « Bilan du programme 900 000 », Delahaye, Valérie, dir., *op. cit.*, pp. 79-130.

DELAHAYE, Valérie (1994). dir., *Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutations de l'action sociale*, Rapports de séminaires de questions sociales établis par les élèves de la promotion Antoine de Saint-Exupéry, Paris, École nationale d'administration, 687 p.

DIRMI, Délégation interministérielle au RMI (1994a). *Le revenu minimum d'insertion*, Guide de l'instructeur, 60 p.

[73]

DIRMI, Délégation interministérielle au RMI (1994b). *Le RMI, mode d'emploi*, 15 p.

DIRMI, Délégation interministérielle au RMI (1993). RMI, Bulletin d'information de la DIRMI, mai, n° 20, 8 p.

DIRMI, Délégation interministérielle au RMI (1992). RMI, Bulletin d'information de la DIRMI, septembre, n° 18, 8 p.

ELLWOOD, D.T. (1988). *Poor Support : Poverty in the American Family*, New York, Basic Books, 271 p.

ELLWOOD, D.T. (1990). « La garantie de revenu pour les femmes chefs de famille : évaluation du système appliqué aux États-Unis », dans OCDE, op. cit., pp. 229-255.

EVANS, Patricia M. (1993). « From Workfare to the Social Contract : Implications for Canada of Recent US Welfare Programs », *Canadian Public Policy —Analyse de Politiques*, XIX, n° 1, mars, pp. 54-67.

EUZEBY, Chantal (1991). *Le revenu minimum garanti*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 123 p.

GARONNA, Paolo (1992). « De la protection à la réinsertion des chômeurs de longue durée, Une perspective internationale », Bouillaguet, P., Guitton, C., op. cit., pp. 419-430.

GAUVIN, Annie (1992). avec la collaboration de Raphaël Tresmontant, « Chômage de longue durée, chômeurs de longue durée : état des lieux », in Bouillaguet, P., Guitton, C., op.cit., pp. 143-156.

GAZIER, Bernard (1981). *La pauvreté unidimensionnelle. Essai sur la politique sociale aux États-Unis depuis 1964*, Paris, Economica, 295 p.

GRAMLICH, Edward M. (1989). « Economists' View of the Welfare System », *American Economic Review*, vol. 79, n° 2, May, pp. 191-196.

GUERON, Judith M. (1990). « Work and Welfare : Lessons on Employment Programs », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 1, pp. 79-98.

GUERON, Judith M. (1987). « Reforming Welfare with Work », *Public Welfare*, vol. 45, n° 4, automne, pp. 13-25.

GUERON, Judith M. (1983). « Remarks of J. M. Gueron », *Workfare, The Impact of the Reagan Program on Employment and*

Training, From a Conférence Sponsored by the National Council on Employment Policy, June 17, Manpower Démonstration Research Corporation, pp. 7-11.

GUERON, Judith, PAULY, Edward (1991). *From Welfare to Work*, a Manpower Démonstration Research Corporation Study, New York, Russell Sage Foundation, 316 p.

HANDLER, Joël F., HASENFELD, Yeheskel (1991). *The Moral Construction of Poverty, Welfare Reform in America*, Newbury Park, London & New Delhi, Sage Publications, 269 p.

HAVEMAN, Robert H., SCHOLZ, John Karl (1992). *The Clinton Welfare Reform Plan : Will it End Poverty as we Know It ?*, Discussion Papers, Madison, Institute for Research on Poverty, 34 p.

HAWKESWORTH, Mary E. (1985). « Workfare and the Imposition of Discipline », *Social Theory and Practice*, vol. 11, n° 2, été, pp. 163-181.

[74]

HIRSCH, Martin (1993). *Les enjeux de la protection sociale*, Paris, Montchrestien, 160 p.

LAFORE, Robert (1992). « La pauvreté saisie par le droit », Castel, R., Laé, J. F., *op. cit.*, pp. 67-91.

LAV, Iris, J. et al. (1993). *The States and the Poor, How Budget Decisions Affected Low Income People en 1992*, Washington & Albany, Center on Budget and Policy Priorities & Center for the Study of the States, February, 95 p.

LÉSÉMANN, Frédéric (1988). *La politique sociale américaine*, Montréal et Paris, St-Martin/Syros, 192 p.

LEVITAN, Sar A. (1990). *Programs in Aid of the Poor*, Baltimore et London, The John Hopkins University Press, Sixth édition, 189 p.

LEVITAN, Sar A., GALLO, Frank (1993). *Jobs for JOBS, Toward a Work-based Welfare System*, Occasional Paper 1993-1, Washington, Center for Social Policy Studies, mars, 58 p.

LIAISONS SOCIALES (1993). *Législation sociale, Revenu minimum d'insertion, Allocation et droits annexes*, 22 p.

MACLOUF, Pierre (1992). « L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociales ? », Castel, R., Laé, J. F., *op. cit.*, pp. 121-143.

MARMOR, Théodore R., MASHAW, Jerry L., HARVEY, Philip L. (1990). *America's Misunderstood Welfare State : Persistent Myths, Enduring Realities*, New York, Basic Books, 268 p.

MEAD, Lawrence M. (1992). *New Politics of Poverty, The Nonworking Poor in America*, New York, Basic Books, 356 p.

MEAD, Lawrence M. (1986). *Beyond Entitlement : The Obligations of Citizenship*, New York, Free Press, 318 p.

MILANO, Serge (1988). *La pauvreté absolue*. Hachette, Collection Mutations, Paris, 268 p.

MOREL, Sylvie (1994). « Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale, L'approche américaine du « workfare », *Revue française des Affaires sociales*, 48^e année, n° 3, juillet-septembre, pp. 125-145.

MURARD, Numa (1993). *La protection sociale*, Paris, La Découverte, Collections Repères, 127 p.

NATHAN, Richard P. (1993). *Turning Promises into Performances, The Management Challenge of Implementing Workfare*, New York, Columbia University Press, 161 p.

NEIL, Gilbert (1992). « Du droit aux prestations aux mesures d'incitation : L'évolution de la philosophie de la protection sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 45, n° 3, pp. 5-20.

NIGHTINGALE, Demetra Smith (1989). « Institutional Effects of Reform », dans : COTTINGHAM, P. H., ELLWOOD, D.T., dir., *Welfare Policy for the 1990s*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 199-218.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (1993). *Perspectives de l'emploi*, Paris, juillet, 212 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (1990). *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris, 142 p.

PAUGAM, Serge (1993). *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, Collection recherches politiques, 317 p.

PAUGAM, Serge (1991). « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, vol. XXXII, pp. 75-101.

SAWHILL, Isabel V. (1988). « Poverty in the U.S. : Why Is It So Persistent », *Journal of Economic Literature*, vol. 26, sept., pp. 1073-1119.

STANDING, Guy (1990). « La voie du traitement social du chômage, Autre forme de bien-être social ou menace sur l'emploi ? », *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, n° 6, pp. 741-758.

THAVE, Suzanne (1990). « Données de cadrage sur les familles monoparentales », *Recherches et prévisions, Caisse nationale des allocations familiales*, n° 21, septembre, pp. 21-26.

U. S. CONGRESS, House, *Committee on Ways and Means* (1993). *Green Book 1993*, Washington D. C., US Government Printing Office, 1789 p.

VISSÉ, Marie-France (1993). « Le contrat RMI en polyvalence de secteur ou la rénovation d'une pratique professionnelle », dans De Robertis, Cristina, dir., *Le contrat. Un outil pour le travail social*, Paris, Bayard Éditions, Collection Travail Social, pp. 207-223.

WISEMAN, Michael (1991). « Research and Policy : A Symposium on the Family Support Act », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, n° 4, pp. 588-589.

WISEMAN, M. (1987). « How Workfare Really Works », *Public Interest*, n° 89, automne, pp. 36-47.

WUHL, Simon (1991). *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques ? L'apport des expériences*, Paris, Syros/Alternatives, 207 p.

[77]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

“Critique du revenu d’existence.”

Denis CLERC ⁷⁸

[Retour à la table des matières](#)

Il existe de fausses bonnes solutions : le revenu d’existence est de celles-là. Sous ce terme, on désigne l’ensemble des propositions visant à verser à chacun, tout au long de sa vie, un revenu inconditionnel. Les vocables — et les modalités d’attribution — diffèrent d’un auteur à l’autre : allocation universelle chez Philippe Van Parijs ⁷⁹, revenu d’existence chez Yoland Bresson ⁸⁰, revenu garanti chez Jacques Robin ⁸¹, revenu minimum chez Chantal Euzéby ⁸², revenu de

⁷⁸ Denis CLERC, Directeur d'Alternatives économiques

⁷⁹ Voir le numéro de La Revue Nouvelle (Bruxelles) qui a lancé le terme, en avril 1985. On pourra consulter aussi, du même auteur, « Au-delà de la solidarité », *Futuribles*, fév. 1994, « Peut-on justifier une allocation universelle ? Une relecture de quelques théories de la justice économique », *Futuribles*, juin 1990, « Allocation universelle et plein-emploi : l'inéluctable alliance » (en coll. avec Michel Genet), *Mensuel M*, janv.-fév. 1994.

⁸⁰ L'après-salariat, éd. Economica, 2^e éd., 1993. Voir aussi l'article de Philippe Riché, « Le revenu d'existence, un moyen essentiel pour sortir de l'impasse sociale », *Futuribles*, février 1994, ainsi que les différentes contributions de l'« Association pour l'instauration d'un revenu d'existence » (AIRE).

⁸¹ Garantir le revenu, une des solutions à l'exclusion, doc. Transversales n° 3, mai 1992

⁸² *Le revenu minimum garanti*, coll. Repères, éd. La Découverte, 1991.

citoyenneté chez Alain Caillé et Ahmet Insel ⁸³. Mais l'idée force est toujours la même : nous vivons dans des sociétés riches, dans lesquelles le travail se fait rare, et il est donc nécessaire de répartir cette richesse d'une autre manière que la seule rémunération des facteurs de production, puisqu'un nombre croissant de personnes est exclu du « jeu économique » et ne reçoit donc plus de revenu d'activité.

En réalité, les justifications du revenu d'existence sont de deux ordres : les unes s'appuient sur des considérations éthiques — mettre un terme, ou un frein, aux dérives vers l'exclusion d'une part croissante du corps social —, les autres s'appuient sur une analyse économique des sources de l'efficacité sociale. Le premier volet — éthique — est développé surtout par Philippe Van Parijs, le second — économique — par Yoland Bresson. L'équité, souligne Ph. Van Parijs, consiste à partager les ressources rares de sorte que chacun puisse disposer d'une part lui permettant de satisfaire ses besoins essentiels. Or, dans nos sociétés riches, deux éléments font l'objet d'une raréfaction croissante : la demande de travail (l'emploi, si l'on préfère), d'une part, en raison de l'efficacité croissante des méthodes de production ; les ressources naturelles, d'autre part, parce qu'elles ne [78] sont pas reproductibles alors même que la ponction exercée par les sociétés riches tend à augmenter. Ceux qui s'attribuent plus que leur part de ces ressources rares contribuent ainsi à en priver les autres : il est donc légitime qu'ils indemnisent la société pour ce prélèvement excessif. D'où la démarche originale de Philippe Van Parijs : la création d'une éco-taxe permettrait de faire payer par ceux qui consomment beaucoup d'énergie (représentative des ressources naturelles non renouvelables) une allocation universelle destinée à concrétiser ce droit égal pour tous à l'emploi.

On ne manquera pas, cependant, de faire remarquer que le mécanisme ci-dessus instaure en réalité un droit au revenu, et non un droit au travail. On aurait pu imaginer, par exemple, une répartition en nature de ces ressources rares, de sorte que chacun dispose d'un « bon » lui donnant droit à une certaine quantité de travail et à une certaine quantité d'énergie : c'est le mécanisme retenu, dans le domaine de la pollution, avec l'instauration de « quotas de pollution ». Ph. Van Parijs

⁸³ *Bulletin du MAUSS*, sept. 1987, Temps choisi et revenu de citoyenneté, par Alain Caillé, MAUSS (3 av. du Maine, 75015 Paris).

justifie la répartition de droits en monnaie plutôt qu'en nature au nom de la liberté individuelle : certains, avec cette allocation universelle, décideront de ne pas travailler ; d'autres préféreront travailler et ajouter quelque chose à leur revenu. Des arbitrages différents entre temps et revenu seront donc opérés par chacun, et le revenu permet de concrétiser ces arbitrages sous la forme d'un marché, auquel l'auteur prête des vertus optimisatrices : il présente d'ailleurs sa démarche comme « *une voie capitaliste vers le communisme* ».

La justification économique est d'une nature différente. Elle part d'un constat somme toute banal : l'efficacité dont nous sommes si fiers ne tombe pas du ciel. Elle est due, pour une part au moins, à un héritage dont nous sommes les bénéficiaires indivis. Si nous utilisons l'informatique, c'est que, depuis Pascal et Newton, des milliers de chercheurs et d'innovateurs ont ajouté chacun leur grain de sel au savoir humain et à notre capacité technique. Nous utilisons un réseau ferroviaire et un réseau routier que des générations ont contribué à créer et à perfectionner. Bref, ce que nous sommes capables de produire provient, pour une part, de ce que les générations qui nous ont précédés nous ont légué. Pour reprendre une image de Yoland Bresson, un médecin égyptien et un médecin français peuvent très bien avoir reçu la même formation sur les mêmes bancs de la même université. Cela n'empêche que, installés dans leurs pays respectifs, leurs rémunérations différeront fortement, chacune reflétant, pour une part, l'efficacité d'ensemble de la société correspondante. En d'autres termes, le niveau de production d'une société ne dépend pas seulement des apports en travail et des apports en capital effectués [79] par les acteurs économiques du moment. Il dépend aussi d'un apport historique, dont sont responsables nos ancêtres. Nous en héritons par le seul fait d'exister et c'est pourquoi le seul fait d'exister justifie que la société nous verse des revenus, représentant ce legs commun dont nous sommes les héritiers indivis.

La difficulté de cet argument, chacun le comprend, est de parvenir à isoler, dans la production, donc dans le revenu distribué, ce qui relève de l'héritage commun et ce qui relève de l'apport personnel de chacun (en travail ou en capital). Cette difficulté est déjà grande lorsqu'on se borne à partager entre le capital et le travail : dans les faits, ce sont autant les rapports de force que les évaluations économiques qui permettent de trancher, comme on peut le constater en comparant les

différences de répartition entre pays pourtant économiquement proches. Lorsqu'on tente d'introduire un troisième terme — l'apport historique qui appartient à la société dans son ensemble, et doit donc être partagé de façon égalitaire —, la difficulté devient insurmontable. Yoland Bresson s'en sort en chiffrant une « valeur-temps », c'est-à-dire le temps minimum nécessaire pour qu'un individu soit économiquement intégré dans une société. Ne pas verser au moins ce montant reviendrait en effet à dire que certains n'ont pas leur place dans la société, donc à leur dénier la qualité d'usufruitier.

Ce ne sont, bien entendu, pas les seules tentatives de justification théorique du revenu d'existence : Thomas Paine — un anglais, devenu américain, puis député de la Convention durant la Révolution française et inspirateur de la Déclaration des Droits de l'Homme — y voyait un mode de redistribution des biens nationaux, confisqués à la noblesse et au clergé, plus juste que la vente. Charles Fourier, en 1836, écrit un livre (*La fausse industrie, morcelée, répugnante, mensongère, et l'antidote, l'industrie naturelle, combinée, attrayante, véridique, donnant quadruple produit et perfection extrême en toutes qualités*), dans lequel il proposait un revenu garanti en compensation de la perte des droits de pêche, de chasse et de cueillette. Jean-Baptiste Godin, un industriel rêvant de société idéale, et admirateur de Fourier, avance l'idée que, puisque la nature est destinée à tous les hommes, il est juste que les revenus qu'en tire l'activité humaine soient distribués à tous.

Dans les années vingt, la justification change : il s'agit moins d'instaurer la justice sociale que de lutter contre la dépression qui menace. La Grande-Bretagne connaît alors des « marches de la faim » qui annoncent la Grande Crise. Le major (anglais) Douglas fonde le parti du Crédit social : les banques doivent distribuer régulièrement du crédit à tous, de sorte que l'offre potentielle soit équilibrée par une [80] demande de montant analogue. On retrouve une problématique keynésienne — Keynes, d'ailleurs, fait longuement référence au Major Douglas dans *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* — mais appuyée sur une activité bancaire, non sur une politique économique publique. Au même moment, James Meade (futur prix Nobel et inventeur des premiers modèles de comptabilité nationale), influencé par un autre Douglas (celui qui a laissé son nom à la « fonction Cobb-Douglas »), propose de créer un « dividende social », consistant à redistribuer à chacun des citoyens moitié des

dividendes versés par les entreprises à leurs propriétaires. Jacques Duboin, en France, propose de répartir la monnaie en fonction des capacités de production (de sorte que l'insuffisance de la demande ne vienne pas limiter l'offre) et de la rendre non thésaurisable (la monnaie devenant un bon d'achat à durée de vie limitée) : c'est l'économie distributive, qui compte aujourd'hui encore de fervents partisans.

Pourtant, ces justifications sont largement liées à une conjoncture économique dépressive, alors que celles de Van Parijs ou de Bresson ont valeur plus universelle. Elles ne sont pourtant pas totalement convaincantes : chez Van Parijs parce que, on l'a vu, le partage équitable des ressources limitées cède la place à l'idée d'une indemnisation par les « riches » (ceux qui prélèvent beaucoup) ; chez Bresson, parce que la « valeur-temps » est un procédé de calcul, non un fondement théorique de la valeur léguée par les générations antérieures aux générations actuelles. On peut d'ailleurs ajouter que l'exemple des deux médecins — l'égyptien et le français — n'est pas des plus convaincants : le revenu monétaire du premier est sans doute bien inférieur à celui du second, mais, en termes de pouvoir d'achat, il est assez probable qu'il ne diffère pas profondément. Certes, le médecin égyptien aura moins de « gadgets électroniques », mais sans doute plus de domestiques : c'est son mode de vie qui diffère de celui du médecin français, davantage que son niveau de vie.

S'il n'y avait que cet argumentaire théorique plus ou moins convaincant, nul doute que le revenu d'existence ne serait qu'une de ces innombrables utopies qui, depuis deux siècles, ont jalonné l'histoire d'une société dominée par la croissance de richesses réparties de façon fort inégalitaire. Mais il y a autre chose : le revenu d'existence est une idée qui tombe à pic.

Le problème, en effet, est qu'en Europe un chômage de masse tend à se développer malgré la croissance économique. Certes, cette dernière s'est sensiblement ralentie depuis une vingtaine d'années : mais il paraît difficile, dans un contexte d'économies très ouvertes, d'envisager des rythmes de croissance nettement supérieurs aux 2 à [81] 3% qui sont désormais la règle d'ensemble. Dans les années trente, le chômage de masse avait été engendré par un effondrement de l'appareil de production. On n'observe rien de tel actuellement, puisque la tendance est à un doublement de la production tous les trente ans. Or, dans ces sociétés qui continuent à s'enrichir, on observe une montée de la

paupérisation. Le problème n'est pas économique, mais social, et concerne la répartition, non la production. Tout se passe, au fond, comme si, confrontées à une croissance durablement ralentie, nos sociétés se révélaient incapables d'inventer de nouvelles formes de régulations sociales, adaptées au nouveau rythme de croissance.

La résurgence de la vieille utopie du revenu d'existence s'inscrit dans ce contexte. L'État-providence de l'après-guerre s'est bâti, pour l'essentiel, sur la base de l'emploi : les cotisations sociales sont prélevées sur la masse salariale, et les droits sociaux sont ouverts à partir des cotisations versées. Certes, la règle n'est pas absolue : par exemple, en Grande-Bretagne, le financement par l'impôt fait que l'assurance maladie est un droit reconnu à tous les contribuables. De même, en France, les allocations familiales ou le minimum vieillesse sont un droit indépendant des éventuelles cotisations versées. Mais la tendance dominante est de lier les droits sociaux à la cotisation professionnelle. Si bien que celui qui est privé d'emploi est, en même temps, privé de la plupart des droits sociaux : d'où la montée de la grande pauvreté, parallèle avec la progression du chômage et, surtout, du chômage de longue durée en Europe.

Pour combler ces trous de plus en plus béants dans le filet de l'État-providence, il a fallu agir : ce fut l'instauration, sous des formes diverses, de revenus minima, dans la plupart des pays européens au cours des années quatre-vingt ⁸⁴. Droit bâtard, dépendant le plus souvent d'une décision administrative ou du rapport d'un travailleur social, ce nouveau type de prestation est donc loin d'être une réponse adéquate. Son absence d'inconditionnalité fait qu'une partie des exclus en sont malgré tout exclus. Droit en outre illusoire puisque, dans le cas français notamment, le revenu est versé en contre-partie d'un contrat d'insertion : mais comment s'insérer quand le mode dominant d'insertion — l'emploi — vient à manquer, et que, à force d'être marginalisée, la personne concernée est pointée comme « inemployable » ?

C'est là qu'intervient le revenu d'existence. À la place d'un droit bâtard, il propose un droit absolu, non lié à quelque condition que ce soit. Accordé à tous, « *parce qu'on existe et non pour exister* », selon le

⁸⁴ Sur ce point, voir l'article de Daniel Lenoir, « Les revenus minima en Europe », *Alternatives économiques*, supplément n° 12, 1991.

mot de James Meade, il concrétise le contrat social : je suis membre de la société, donc j'ai droit à une part de ce qu'elle produit. Le devoir [82] d'insertion n'a plus lieu d'être : la société paye, elle est quitte, elle a rempli le contrat. D'une certaine manière, en éliminant la contrepartie de l'insertion, le revenu d'existence permet d'en finir avec les faux-semblants, les promesses illusoires d'emploi que la société se révèle incapable de tenir. Et c'est ce qui fait sa modernité : en détachant le revenu de l'emploi, au moins partiellement, il permet d'envisager une nouvelle régulation sociale. Croissance ralentie, ou productivité en hausse ne sont plus porteuses d'exclusion, puisque des formes de distribution automatiques permettent de répartir à l'ensemble du corps social une partie de ces richesses nouvelles. Mieux : le travail n'étant plus la condition de base pour être reconnu comme membre à part entière de la société, enfin s'esquisse la perspective d'une société de libre choix, où chacun s'épanouira par l'activité librement choisie, au lieu de s'épuiser dans un labeur imposé par d'autres.

Le revenu d'existence, on le voit, n'est donc pas un retour en arrière, mais l'anticipation d'une société enfin libérée de la contrainte matérielle, de la condamnation au travail « *à la sueur de ton front* ». En ce sens, nous sommes bien loin des fantasmes libéraux du début du XIX^e siècle, lorsque les couches sociales dominantes craignaient, qu'à verser des revenus aux pauvres, on n'encourageât l'oisiveté, mère de tous les vices. C'est Ricardo qui, en 1817, écrivait ⁸⁵ que les lois visant à accorder un revenu aux pauvres ont « favorisé l'imprudence en accordant aux pauvres une part des salaires acquis par la prudence et l'effort au travail ». Ce sont des craintes identiques que manifestent Jean-Baptiste Say, Thomas Robert Malthus ou Alexis de Tocqueville. Ce dernier, dans un « Mémoire sur le paupérisme » remis à la Société royale académique de Cherbourg ⁸⁶, écrit :

⁸⁵ Dans ses *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, éd. Garnier-Flammarion, 1992, p. 127.

⁸⁶ Reproduit dans la *Revue internationale d'action communautaire*, Québec, n° 16/56, automne 1986.

Je suis profondément convaincu que tout système régulier, permanent, administratif, dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre, fera naître plus de misères qu'il n'en peut guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'État, lorsque le nombre de ceux qui reçoivent l'aumône sera devenu presque aussi grand que le nombre de ceux qui la donnent, et que l'indigent ne pouvant plus tirer des riches appauvris de quoi pourvoir à ses besoins trouvera plus facile de les dépouiller tout court de leurs biens que de demander leurs secours.

Au contraire, les libéraux d'aujourd'hui regardent avec sympathie le revenu d'existence. En 1962, Milton Friedman lance l'idée d'un « impôt négatif » : au-dessus d'un certain seuil, l'État vous prend de l'argent, en-dessous, il vous en donne. Il ne s'agit évidemment pas de [83] stimuler la demande, mais de simplifier radicalement l'ensemble complexe des dispositifs de l'État-providence, qui engendre une bureaucratie coûteuse et une opacité du système redistributif, défavorable au calcul rationnel des agents. Certes, contrairement au revenu d'existence, il s'agit d'un revenu conditionnel (c'est le montant du revenu d'activité qui déclenche ou non l'attribution d'un impôt négatif), mais la parenté est étroite. Milton Friedman y voit le moyen d'éliminer le salaire minimum, générateur de rigidité des salaires à la baisse : puisque l'État veille au grain, il n'est pas nécessaire de borner l'application des règles du marché en imposant un minimum salarial. Cette idée que l'impôt négatif — ou le revenu d'existence — pourrait remplacer l'État-providence, au moins en partie, on la retrouve chez Michel Godet ou Philippe Van Parijs, lorsqu'ils suggèrent que le salaire minimum pourrait être réduit du montant du revenu d'existence : cette diminution du coût salarial susciterait alors des créations d'emplois, et contribuerait à permettre à tous ceux qui le désirent de retrouver un travail. Mais, à la différence de la flexibilité « sauvage », à l'américaine, chacun aurait le choix entre travailler ou ne pas travailler, puisque la perception du revenu d'existence ne serait pas remise en cause, et que chacun pourrait ainsi se montrer plus exigeant vis-à-vis de la nature et des conditions d'exercice de l'emploi proposé.

On peut être sceptique sur les vertus supposées de cette baisse « civilisée » du coût du travail : non seulement parce qu'il n'est pas prouvé qu'une réduction éventuelle du salaire, représente, dans nos sociétés, une incitation à une création massive d'emplois de proximité ou de service ; non seulement parce que cette analyse fait l'impasse sur le financement du revenu d'existence, qui peut tendre à renchérir le coût du travail pour une partie non négligeable de la population active employée, ce qui réduirait d'autant les effets bénéfiques de la baisse du salaire minimum ; mais surtout parce qu'il ne paraît pas évident que l'instauration d'un revenu d'existence change fondamentalement les rapports de force existant dans la société : à moins d'imaginer un revenu d'existence élevé — mais comment le financer alors ? —, son montant ne permettra guère à celui qui souhaite travailler d'être plus exigeant qu'aujourd'hui.

Mais là n'est pas l'essentiel. Condamner le revenu d'existence parce qu'il servirait les desseins de quelques libéraux impénitents, c'est un réflexe un peu boutiquier, ou, pour tout dire, partisan, au mauvais sens du terme. Car, au fond, si cela permet de réduire l'exclusion ? de recréer du lien social ? de s'approcher de cette société où l'homme ne sera plus enchaîné au travail, et pourra se réaliser dans une activité librement choisie ? Et c'est ce discours-là que les [84] partisans les plus éclairés du revenu d'existence mettent en avant, soulignant que cette mesure, avant d'être conjoncturellement bénéfique à l'emploi, est structurellement une rupture avec le capitalisme.

Tout cela n'est pas faux. Mais à condition de se projeter carrément dans l'avenir, de faire l'impasse sur la réalité concrète du monde dans lequel nous sommes plongés. Que dans un siècle ou deux l'emploi devienne une dimension seconde, voire secondaire de la place sociale de chacun, c'est possible, et sans doute souhaitable. Mais nous en sommes loin : aujourd'hui, c'est par l'emploi que chacun acquiert non seulement un revenu, mais aussi un statut, une place dans la société, et noue des liens sociaux. Ceux qui aspirent à relâcher leurs liens avec le monde du travail, à disposer de temps pour eux, ce sont les personnes suroccupées, les cadres notamment. Au contraire, les exclus, lorsqu'on leur parle d'insertion, comprennent « boulot ». C'est de travail qu'ils ont besoin, pas seulement de revenu. Ils rêvent de montrer qu'ils servent à quelque chose, qu'ils peuvent être utiles. Ne pas travailler, ce n'est pas seulement être privé de revenu : c'est aussi être marginalisé. Voilà

pourquoi l'aspiration à revenir dans le monde du travail, même à temps partiel, est si forte.

On voit donc que, ce qui est en jeu, c'est la capacité de la société à revenir au plein-emploi : ce que disent implicitement les partisans du revenu d'existence, c'est que ce retour est illusoire, qu'on ne peut l'envisager. Et qu'il convient donc de transformer cette insuffisance d'emplois en un atout, d'en faire un levier pour s'éloigner de la société marchande. La société doit faire preuve d'imagination, un peu comme lorsque la présence d'une guerre la contraint à adopter un autre mode de financement de l'effort collectif.

Or, rien n'est moins sûr que cette réduction structurelle et irréversible de l'emploi. Elle n'est, pour l'essentiel, que le résultat de notre incapacité à faire de la durée du travail la variable centrale d'ajustement entre la population active d'une part et les besoins de l'appareil de production d'autre part. Faute de parvenir à impulser une dynamique de réduction de la durée du travail, nos sociétés ont utilisé l'emploi comme variable d'ajustement, créant par là même l'illusion que la demande de travail devenait un facteur rare. André Gorz a fort bien pointé les écueils du revenu d'existence, forme moderne de l'impuissance sociale : *Seul ce lien indissoluble entre droit à une allocation et droit au travail socialement nécessaire*, écrit-il ⁸⁷, permet d'éviter ce double écueil : *une allocation qui, fixée trop bas pour qu'on en vive normalement, vous contraint à accepter des emplois au rabais ; ou une allocation qui, fixée à un niveau convenable, vous incite à ne plus travailler du tout. Dans l'un et l'autre cas, l'allocation* [85] *entérine un éclatement de la société*. Les partisans du revenu d'existence posent un vrai problème, mais ils proposent une mauvaise réponse, celle de l'impuissance à agir sur l'emploi.

On vérifie ainsi, une fois de plus, que l'enfer est pavé de bonnes intentions. Nos sociétés sont devenues suffisamment riches pour se permettre d'indemniser — chichement, il faut le reconnaître — ceux de leurs membres qu'elles marginalisent. Ce faisant, on ne s'attaque qu'aux effets, pas aux causes. Certes, dans le court terme, mieux vaut

⁸⁷ Dans *Capitalisme, socialisme, écologie*, éd. Galilée, 1991, p. 173. On pourra aussi se reporter à *Métamorphose du travail, quête du sens*, éd. Galilée, 1988, p. 250 et suivantes, ainsi qu'à son article dans *Futuribles*, février 1994, « Revenu minimum et citoyenneté. Droit au travail versus droit au revenu ».

l'aide d'urgence que l'absence d'aide. Mais, dans le long terme, la place de chacun dans la société ne s'achète pas à coup de revenus sociaux : elle s'acquiert par la capacité à participer à l'œuvre commune.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[86]

[87]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

**“Réforme des programmes sociaux :
l'État social hors de prix ?”**

Richard LANGLOIS

[Retour à la table des matières](#)

Sur la couverture du livre vert du ministre Axworthy traitant de la réforme des programmes sociaux, il était écrit en grosses lettres : PROGRAMME : EMPLOI ET CROISSANCE. On avait beau chercher les mesures concrètes de création d'emplois dans le document gouvernemental, c'était peine perdue. Il s'agissait plutôt d'un autre de ces projets qui visent avant tout à réduire les ressources de l'État social tout en soumettant davantage le dispositif de protection sociale à la philosophie du workfare, de plus en plus à la mode en Amérique du nord. Il faut aussi savoir que ce document fait partie d'une trilogie qui expose la stratégie économique du gouvernement fédéral et dont les programmes sociaux constituent un volet clé. À l'instar de nombreux États occidentaux, Ottawa cherche d'une part, à réduire son niveau d'endettement par le biais de coupures massives dans ses dépenses sociales et d'autre part, à réduire les charges sociales des entreprises canadiennes qui s'estiment défavorisées par rapport à la concurrence étrangère. Sous le couvert d'une fausse opération de modernisation, la crise de légitimité de l'État social se poursuit donc de plus belle et le remodelage du dispositif s'effectue en semant de nombreuses victimes sur son passage. Les provinces bien sûr, qui sont déjà coincées dans un étau financier intenable mais surtout, les centaines de milliers de sans-

emploi pour qui la protection sociale apparaît de plus en plus comme un privilège et de moins en moins comme un droit. Telle une épée de Damoclès trop longtemps suspendue, la menace est finalement tombée. Les règles du jeu en matière [88] de protection sociale seront désormais radicalement changées. Compétitivité et lutte au déficit obligent ! Du moins, à ce qu'on dit...

Se rafraîchir la mémoire

Il est assez loufoque que les conservateurs aient subi une véritable raclée lors de la dernière élection fédérale en grande partie parce qu'ils avaient laissé planer l'hypothèse d'une réforme restrictive des programmes sociaux, sans vouloir aborder explicitement ce thème en cours de campagne électorale. Surtout que pendant ce temps, les libéraux eux, esquivaient habilement la question et on ne trouvait nulle trace de projet majeur de modifications des politiques sociales dans leur fameux livre rouge.

Or, l'élection était à peine passée que le ministre fédéral des Ressources humaines, Lloyd Axworthy, annonçait avec tambours et trompettes un vaste exercice visant à « moderniser et à restructurer les programmes sociaux canadiens ». Après une première phase de consultations menée d'un océan à l'autre à un train d'enfer, le ministre a déposé un document de consultation à l'automne 1994 intitulé *La Sécurité sociale dans le Canada de demain*, un document entièrement rédigé au conditionnel, qui posait une myriade de questions sans vraiment proposer des options arrêtées. Et bien que le document n'offrait aucune analyse chiffrée des divers scénarios envisagés, une des clés de ce projet était certes ce graphique qui nous montrait l'ascension presque continue des dépenses reliées à l'assurance-chômage et à l'aide sociale en relation avec le PIB et ce, depuis une vingtaine d'années. Puis cette courte phrase qui mettait brutalement les pendules à l'heure :

La réforme de la sécurité sociale doit s'inscrire dans le cadre des paramètres financiers nécessaires pour atteindre l'objectif gouvernemental de réduction du déficit à 3% du PIB d'ici 1996-1997 ⁸⁸.

Même si le ministre Axworthy niait qu'un memorandum confidentiel du cabinet Chrétien — révélé par le Toronto Star — ait une quelconque valeur, le budget Martin de 1995 allait confirmer un peu plus tard les appréhensions entretenues par plusieurs. Selon la note du Star, Ottawa avait déjà prévu que la réforme devrait permettre d'économiser d'ici 1999, 7,5 milliards de dollars sur les 38 milliards de dollars consacrés annuellement aux programmes sociaux. Or, non seulement le budget Martin a-t-il confirmé la mise en œuvre de telles coupures au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et du Financement des programmes établis (FPE), mais il a aussi annoncé une réforme majeure de l'assurance-chômage, devant [89] se traduire par une baisse d'au moins 10% de son enveloppe d'ici quelques années. Cet assujettissement évident du projet Axworthy au cadre financier du gouvernement, de même que l'implication grandissante du ministre des Finances dans le dossier, ont fortement teinté la démarche gouvernementale qui a abouti au projet de loi C-111.

⁸⁸ Gouvernement du Canada (1994). *La sécurité sociale dans le Canada de demain* : document de travail, Ottawa.

De quoi parle-t-on au juste ?

Même si le ministre des Ressources humaines parlait d'une réforme de l'ensemble du régime de sécurité sociale, deux importants volets n'étaient pas scrutés dans son livre vert, soient les régimes de retraite et les dépenses fédérales de santé. Ils représentent pourtant des montants importants dans les dépenses de programmes d'Ottawa, comme l'illustrent les données suivantes.

Dépenses fédérales au titre des programmes sociaux en 1994-95 (en milliards \$)

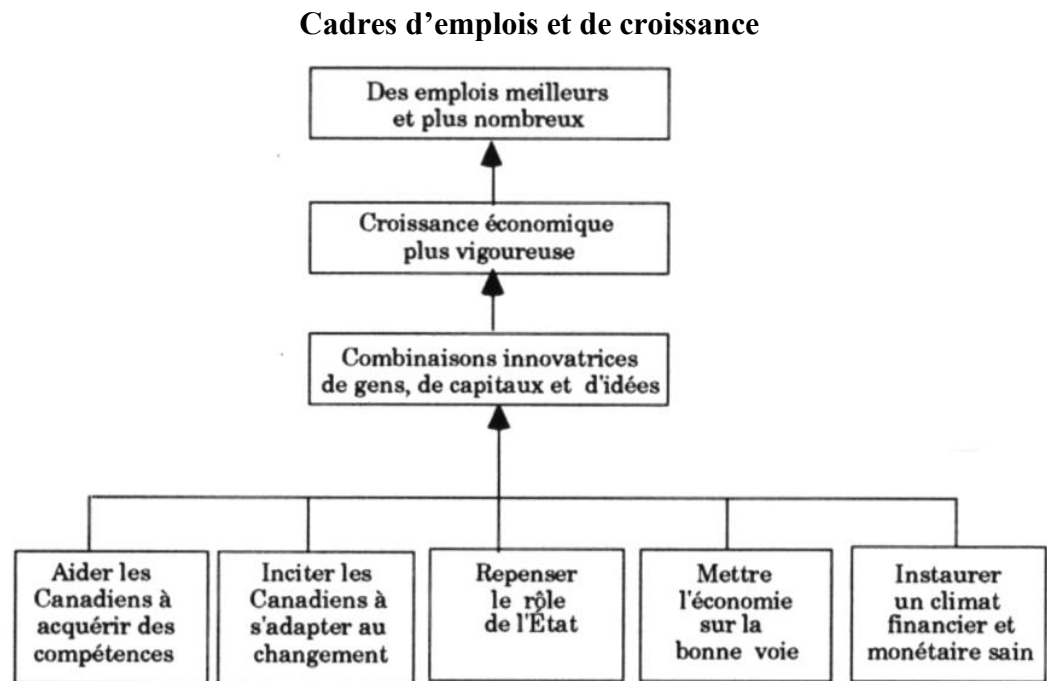
Prestations aux personnes âgées	20,6
Assurance-chômage *	15,6
Financement des programmes établis	
Santé	7,3
Enseignement postsecondaire*	2,3
Régime d'assistance publique du Canada*	7,4
Autres	5,3
Total	58,5

Note : les programmes marqués d'une astérisque ont fait l'objet de la consultation fédérale dans le cadre de la réforme Axworthy.

Afin de mieux comprendre le sens et les objectifs qui sous-tendent le projet de réforme, il importe, comme nous l'avons souligné précédemment, de le situer dans le cadre de la politique économique du gouvernement fédéral dont les grandes lignes furent dévoilées dans trois documents lors de l'automne 1994. Regroupés autour d'une stratégie globale ayant pour thème « Programme : emploi et croissance », le gouvernement libéral reprenait essentiellement les mêmes grands axes que son prédécesseur : création d'un climat propice

à l'entreprise privée, ouverture des marchés, amélioration des compétences, accent sur l'innovation, révision du rôle de l'État, lutte au déficit, etc.⁸⁹ Le schéma suivant résume ce cadre fédéral.

[90]



Source : Gouvernement du Canada, Programme emploi et croissance : un nouveau cadre de politique économique, Ottawa, 1995.

Dans cette perspective, des programmes sociaux tels l'assurance-chômage et l'aide sociale deviennent davantage des instruments de relance économique et d'adaptation à la concurrence internationale exacerbée, que des outils palliant l'insécurité économique grandissante d'une population bousculée par la restructuration économique. Cette vision est d'ailleurs conforme à l'analyse et aux conclusions qui émanaient de la conférence du G-7 sur l'emploi tenue à Détroit en mars 1994 ainsi que du Sommet du G-7 à Naples l'été suivant.

⁸⁹ Voir à ce sujet les trois documents du Programme : emploi et croissance respectivement intitulés : Un nouveau cadre de politique économique, L'innovation : la clé de l'économie moderne et Instaurer un climat financier sain, tous publiés à l'automne 1994 à Ottawa.

Conséquemment, l'incitation au travail, la réduction des charges salariales des entreprises et la guerre au déficit budgétaire demeurent plus que jamais des priorités dans l'agenda fédéral.

***Du projet Axworthy au budget Martin :
les choses se précisent.***

On l'a dit, le livre vert ne présentait que des hypothèses, et n'incluant aucun plan précis de réforme sociale. Mais c'est l'armature qui importait et non tous ces scénarios tels un revenu minimum garanti ou encore un programme d'assurance-chômage « à deux vitesses », qui à force d'hypnotiser les observateurs, leur ont peut-être fait perdre de vue l'essentiel, à savoir que le gouvernement libéral, loin de renoncer à l'approche du « workfare » dont raffolaient les conservateurs, a décidé de s'y engouffrer davantage. Et sur le dos des provinces de surcroît !

[91]

Personne ne peut s'opposer à l'idée « d'aider les gens à se trouver et à conserver un emploi », la prétendue idée centrale du livre vert. Après tout, la meilleure sécurité du revenu ne repose-t-elle pas sur l'accès à un emploi de qualité ? Là où le bât blesse toutefois, c'est lorsqu'on mise essentiellement sur le relèvement de l'employabilité des sans-emploi pour combattre le chômage et l'exclusion. Cette forme de pensée magique, en vertu de laquelle le marché s'occupera du reste en créant de bons emplois en volume suffisant, a pourtant fait long feu.

Rappelons à cet égard qu'avant de passer dans le collimateur, le Conseil économique du Canada a montré comment le marché du travail canadien s'est tertiarisé et polarisé depuis vingt-cinq ans ⁹⁰. Le secteur manufacturier n'a cessé de perdre des plumes tandis que l'emploi tertiaire s'est surtout concentré dans les services traditionnels. Résultat : la proportion des emplois non standards (instables et à bas salaires) a fortement augmenté et la répartition des revenus d'emploi s'est sensiblement polarisée.

⁹⁰ Conseil économique du Canada (1991). *Tertiarisation et polarisation de l'emploi*, Ottawa.

De toute façon, croire que le relèvement des compétences peut suffire à redresser la situation du marché du travail équivaut à croire que l'offre d'emplois crée automatiquement la demande d'emplois, une théorie qui a passablement de plomb dans l'aile. C'est d'ailleurs ce genre de logique qui a inspiré la dernière réforme de l'aide sociale au Québec avec les résultats désastreux que l'on connaît aujourd'hui : explosion du nombre d'assistés sociaux, faible taux de réinsertion sur le marché du travail, ballottement d'un programme à l'autre. Un échec tellement cuisant que la ministre québécoise de la sécurité du revenu a récemment donné le signal d'une autre réforme majeure. Mais qu'importe, malgré l'inefficacité notoire de ces stratégies, Ottawa prend aussi le virage de l'employabilité.

Les fameuses mesures *actives* — par opposition à l'aide financière *passive* — n'ont pas fini de faire couler de l'encre, car Ottawa a clairement manifesté son intention de les financer à même la caisse du régime d'assurance-chômage, une caisse à laquelle, rappelons-le, il ne contribue plus depuis quelques années. De là à conclure que la formation des sans-emploi sera financée avec l'argent découlant des coupures dans les prestations des bénéficiaires de l'assurance-chômage, il n'y a qu'un pas qu'entend bien franchir le gouvernement fédéral, comme le précise le budget Martin de 1995.

S'inspirant des mesures annoncées dans le budget de 1994, le ministre du Développement des ressources humaines déposera des mesures législatives à l'automne afin de modifier encore davantage le Régime d'assurance-chômage. Les fonds consacrés aux aspects du régime qui [92] créent la dépendance et répriment l'énergie économique du pays seront plutôt affectés à des programmes destinés à accroître l'employabilité ⁹¹.

En 1994, ces mesures intérimaires à portée clairement restrictive avaient permis au gouvernement fédéral d'économiser 725 millions de dollars en 1994-1995 et 2,4 milliards de dollars par année ensuite. Or, les provinces ont largement écopé pour cette autre réforme qui a eu pour effet de gonfler les clientèles de l'aide sociale et conséquemment, les coûts des budgets sociaux provinciaux. Le Québec en sait quelque chose, lui qui malgré une reprise économique déjà vieille de trois ans

⁹¹ Gouvernement du Canada (1995). *Plan budgétaire*, Ottawa, p. 63.

et un taux de chômage diminuant progressivement, a néanmoins vu son nombre de bénéficiaires d'aide sociale continuer de croître pour dépasser les 800 000 personnes, un sommet. Que l'évolution de la clientèle de l'aide sociale n'ait pas fléchi en phase ascendante du cycle économique nous en dit long sur l'opération de délestage que mène Ottawa sur le dos des provinces depuis quelques années.

Or, ces dernières ne sont pas au bout de leurs peines puisque parallèlement à l'annonce de la réforme de l'assurance-chômage — sur laquelle nous reviendrons —, le dernier budget fédéral a modifié en profondeur les transferts sociaux aux provinces en fusionnant le Régime d'assistance publique du Canada et le Financement des programmes établis pour créer le Transfert social canadien (TSC). Comme on s'en doute, en période d'austérité, cette « modernisation » a servi de prétexte au fédéral pour sabrer davantage dans les enveloppes destinées aux provinces.

Création du TSC : la lutte au déficit s'accélère

Suite au budget Martin et à l'adoption du projet de loi C-76, les principaux transferts aux provinces dans le cadre du RAPC et du FPE seront restructurés et fusionnés dans un seul programme à partir de 1996-1997 : le Transfert social canadien.

Rappelons que les principaux programmes de transferts fédéraux sont la péréquation, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPE), qui représente la contribution fédérale au financement de la santé et de l'éducation postsecondaire.

Or, en annonçant des modifications majeures au financement de ces programmes, le dernier budget fédéral a totalement modifié les règles du jeu, car le niveau total du TSC n'atteindra que 26,9 milliards de dollars en 1996-1997, soit 2,5 milliards de dollars de moins [93] que ce qui était prévu dans le cadre du FPE et du RAPC. La répartition de ces coupures entre les provinces s'effectuera au prorata de leurs droits totaux au FPE et au RAPC en 1995-1996. En outre, cela représentera un manque à gagner pour le Québec de quelque 650 millions de dollars.

**La création du Transfert social canadien
(en millions \$)**

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
<i>Accords actuels</i>					
RAPC	7 719	7 952	7 952		
FPE-Ens.postsec.	6 108	6 177	6 251		
FPE-Santé	15 128	15 299	15 483		
Total	28 955	29 428	29 686		
<i>Transfert social canadien</i>					
Droits totaux				26 900	25 100
Transferts financiers				12 363	9 364

Source : Plan budgétaire 1995 du gouvernement fédéral.

En 1997-1998, les droits totaux des provinces au titre du TSC ont été fixés à 25,1 milliards de dollars, soit 4,5 milliards de moins qu'en vertu du régime actuel. Toutefois, comme le budget Martin n'a pas spécifié le mode de répartition interprovinciale du TSC, une bataille épique est à prévoir entre Ottawa et les provinces. Selon le critère retenu, le manque à gagner pour le Québec pourrait osciller entre \$1,2 milliard et \$1,8 milliard pour cette seule année !

Lorsqu'on parle des transferts fédéraux, il faut distinguer les droits totaux des montants effectivement versés par le fédéral, en l'occurrence les transferts financiers. En 1995-1996, presque deux-tiers des droits totaux des provinces, soit 26 milliards de dollars, seront versés sous forme de transferts financiers, alors que le reste sera consenti sous forme de transferts fiscaux (points d'impôt).

Dans le cas du RAPC, Ottawa verse en espèces la totalité des droits à l'aide d'une formule de financement dite « à frais partagés ». Avant 1990-1991, le gouvernement fédéral payait 50% de toutes les dépenses admissibles à l'aide sociale et aux services sociaux. Depuis ce temps, la croissance annuelle des contributions du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation a été plafonnée à 5% jusqu'à la fin de 1994-1995. En 1995-1996, Ottawa a décidé de geler ces droits totaux au niveau de 1994-1995.

[94]

Par ailleurs, les droits totaux au titre du FPE représentent une combinaison de transferts fiscaux et de transferts financiers. Pour établir ces derniers, le gouvernement fédéral soustrait des droits totaux la valeur des points d'impôt consentis à toutes les provinces ainsi que l'abattement spécial du Québec. Le gouvernement fédéral comptabilise toujours les transferts fiscaux dans sa contribution au FPE même si en réalité, ce sont les transferts financiers qui constituent sa réelle participation au financement du programme. La répartition interprovinciale des droits totaux au FPE est établie au prorata de leur population. On parle ici d'une formule de financement global (*block funding*).

En créant le TSC, la passe-passe fédérale consiste à ne retenir désormais qu'une formule de financement global pour l'ensemble des transferts aux titres du RAPC et du FPE, ce qui permettra à Ottawa de réduire sensiblement ses dépenses sociales en reportant une bonne partie du fardeau financier sur le dos des provinces. Comme les dépenses d'aide sociale sont fortement liées à l'évolution de la conjoncture économique et augmentent habituellement en temps de récession, la formule de financement global aurait pour effet de mettre ces dépenses sociales fédérales à l'abri des soubresauts de l'économie, laissant les provinces aux prises avec le dilemme d'augmenter leur déficit ou de serrer davantage la vis aux prestataires d'aide sociale. Le Conseil national du bien-être social a d'ailleurs comparé à l'aide de simulations, les dépenses fédérales engagées au RAPC en vertu des deux formules de financement : la formule actuelle par frais partagés et la formule de financement global en vertu de la réforme. Il en conclut qu'en vingt ans, Ottawa aurait économisé près de 20 milliards de dollars, dont 3 milliards pour la seule année 1995-1996 ⁹² !

Puisque désormais, une seule subvention globale nettement inférieure servira à financer à la fois l'aide sociale, l'éducation postsecondaire ainsi que la santé et les services sociaux, les provinces seront inévitablement confrontées à des arbitrages douloureux et on peut d'ores et déjà parier que ce sont les assistés sociaux qui en feront les frais. Car il ne faut pas oublier que la loi nationale sur la santé

⁹² Conseil national du bien-être social (1995). *Le budget fédéral de 1995 et le financement global*, Ottawa.

continuera de s'appliquer, limitant ainsi la marge de manœuvre des provinces désireuses de modifier le système de santé.

Quoi qu'il en soit, il est clair qu'il est fini le temps où les dépenses sociales fédérales dépendaient des décisions prises par les provinces en matière d'aide sociale et de services sociaux. La lutte au déficit que mène le gouvernement fédéral atteindra bientôt une nouvelle vitesse de croisière et s'érigera sur les cendres de l'État social [95] canadien. Et il est également passé le temps où nos gouvernements devaient inconditionnellement aider toute personne jugée dans le besoin. En abrogeant le RAPC, Ottawa invite désormais les provinces à « innover » en matière d'aide sociale, ouvrant la porte à toutes les trouvailles que les génies du « workfare » — cette subordination des droits sociaux à des mesures conditionnelles — s'empresseront de proposer.

L'assurance-chômage et le « coût excessif » de la protection sociale

L'autre très gros morceau du projet Axworthy-Martin est évidemment la réforme de l'assurance-chômage que nous avons évoquée plus tôt. Contrairement à celle qui modifie les transferts aux provinces, la logique de compressions qui l'anime, n'est pas dictée avant tout par les impératifs budgétaires du gouvernement fédéral. En effet, le régime d'assurance-chômage s'autofinance et ses cotisations sont fixées de telle sorte que sa caisse s'équilibre au cours du cycle économique ⁹³. Les enjeux soulevés ici sont donc d'un tout autre ordre.

Même si le projet de loi C-111 a été retiré et qu'on ne connaît toujours pas la version finale de la réforme, les objectifs eux, demeurent limpides et inchangés depuis le début. Se montrant sensible au lobby

⁹³ Bien sûr le fait que la caisse d'assurance-chômage affiche présentement un surplus permet au gouvernement fédéral de réduire temporairement son déficit budgétaire. Par ailleurs, la pratique gouvernementale qui consiste à puiser dans la caisse d'assurance-chômage pour financer les mesures de formation permet à Ottawa de réduire d'autant ses dépenses budgétaires à ce chapitre. Mais ce sont là à notre avis des effets collatéraux souhaités par Ottawa sans pour autant s'avérer les motifs déterminants de la réforme.

acharné du monde des affaires, Ottawa cherche premièrement à réduire le coût du régime afin de diminuer les charges sociales des entreprises. Comment ? Simplement en diminuant les bénéfices. Il est déjà clair que la réforme rendra l'admissibilité au régime plus restrictive. Mentionnons à cet égard que suite aux réformes des conservateurs, la proportion de chômeurs et chômeuses admissibles a déjà chuté de 87% à 50% entre 1990 et 1995.

« Il est généralement convenu que les charges sociales découragent, au moins à court terme, la création d'emplois. Il faut donc voir certains avantages à une réforme entraînant une réduction des cotisations » ⁹⁴. Cette observation générale concernant les charges sociales s'est nettement précisée dans le budget Martin de 1995 où l'augmentation du coût du régime d'assurance-chômage fut clairement présentée comme un frein à l'embauche, en particulier dans le cas des emplois à revenu peu élevé.

Le gouvernement fédéral reprenait ainsi le mot d'ordre de l'OCDE qui fait campagne sur cette question depuis quelques années ⁹⁵. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux se sont en effet suffisamment alourdis au fil des décennies pour devenir la cible des milieux d'affaires et des gouvernements engagés dans une course [96] effrénée à la compétitivité. Il est d'ailleurs assez paradoxal de voir ces derniers invoquer les dangers qui menacent notre filet de protection sociale pour justifier son démantèlement brique par brique en asphyxiant son financement ! Comparant les processus nord-américain et européen de restructuration de la protection sociale actuellement en cours, Boismenu et Noël nous rappellent que cet argument est servi à toutes les sauces.

On affirmera [tantôt] que les systèmes de sécurité sociale sont en danger à cause de la forte compétition internationale venant soit de pays où le coût lié à la protection sociale est faible et qui ont récemment amélioré grandement leur compétitivité en matière de productivité ou de qualité de produit, soit de pays déjà fortement industrialisés, de haute productivité et

⁹⁴ Gouvernement du Canada (1994). La sécurité sociale dans le Canada de demain : document de travail, Ottawa.

⁹⁵ Voir à ce sujet : OCDE (1995). L'étude de l'OCDE sur l'emploi : faits, analyse, stratégies, Paris.

innovateurs qui ont commencé à réduire les charges sociales des entreprises ⁹⁶.

Pour Boismenu et Noël, s'il semble acquis que la concurrence internationale fragilise les systèmes de protection sociale, rien n'indique en revanche que cette dernière freine la compétitivité. Elle procure en effet des avantages importants, non seulement aux prestataires concernés, mais aussi à l'ensemble de la société. Elle améliore l'état de santé des populations et peut, dans un monde secoué par des progrès techniques rapides et par une concurrence internationale vive, contribuer à la cohésion et à la paix sociale. Dans un article traitant des défis et tendances de la protection sociale en Europe, Alain Euzéby rappelle que ces avantages collectifs sont souvent sous-estimés voire négligés car ils ne sont guère mesurables ⁹⁷. Sur le plan strictement économique, les prestations de chômage et d'aide sociale soutiennent également la demande globale, ce qui n'est pas négligeable lorsqu'on connaît la torpeur qui afflige les dépenses de consommation.

Pourtant, le discours dominant va très loin en affirmant l'existence d'un arbitrage politique obligé entre la compétitivité et la solidarité sociale. Pour reprendre le raisonnement de Jean-Paul Fitoussi ⁹⁸, cette conception, hantée par les menaces de la mondialisation, donne le feu vert aux stratégies visant à accroître tous azimuts la flexibilité du marché du travail. Elle annonce du même coup une aggravation du phénomène de l'exclusion. En outre, l'avalanche de coupures survenues depuis quelque temps dans les systèmes de protection sociale américain, albertain et plus récemment, ontarien, s'inscrit clairement dans ce sillon. Même si le projet Axworthy-Martin ne déballe pas un discours néolibéral aussi tranché que celui des Newt Gingrich, Ralph Klein ou encore Mike Harris, ses orientations ne trompent guère ⁹⁹.

⁹⁶ Gérard Boismenu et Alain Noël (1995). « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », dans *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24.

⁹⁷ Voir à ce sujet : Alain Euxzeby (1992). « La protection sociale en Europe : tendances et défis », dans *Futuribles*, n° 171, décembre 1992.

⁹⁸ Jean-Paul Fitoussi (1994). « Compétitivité et cohésion sociale », dans *Lettre de L'OFCE*, numéro du 7 décembre 1994.

⁹⁹ Pour un exposé fort intéressant sur les valeurs et l'idéologie sous-jacentes au projet Axworthy-Martin, voir l'excellent article de Jacques Beauchemin,

[97]

Mais revenons aux soi-disant effets pervers qu'auraient des prélèvements excessifs au titre de la protection sociale. On demeure toujours étonné à l'examen de données comparatives portant sur les cotisations de sécurité sociale. Compte tenu de l'intensité du discours nous invitant à la rectitude fiscale, on s'attend généralement à voir le Canada en tête du peloton des surtaxés. Or, on observe presque le phénomène inverse et ce, quel que soit l'indicateur retenu.

Que l'on considère les cotisations totales à la sécurité sociale ou seulement la part assumée en théorie par les employeurs ¹⁰⁰, le constat est le même : le Canada consacre relativement peu de ressources à la protection sociale comparativement aux autres grands pays industrialisés (voir tableau). On pourra rétorquer que plusieurs mesures sociales sont financées par l'entremise de la fiscalité générale mais là encore, un survol international des données portant sur l'ensemble des prélèvements obligatoires (pays de l'OCDE) révélerait la faiblesse relative de la pression fiscale au Canada, de même que la situation fiscale privilégiée des entreprises canadiennes. Il semble difficile dans ce contexte d'accorder beaucoup de sérieux à l'argument voulant que la protection sociale canadienne entraîne des coûts excessifs, du moins si l'on prend comme référent la zone de l'OCDE.

Gilles Bourque et Jules Duchastel (1995). « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », dans *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24. Les auteurs y montrent notamment qu'en abandonnant la notion de risque social, l'État néolibéral « inverse les termes de la régulation sociale providentialiste en ce qu'il se dégage de la responsabilité de protéger les individus des aléas de l'existence sociale. Il se contente désormais de les appuyer, dans un contexte où ils devront de plus en plus assumer eux-mêmes les conséquences de ces risques sociaux. Il s'agira de leur fournir toutes les chances possibles ». C'est cette philosophie politique déjà présente dans le rapport de la Commission Macdonald — dont le noyau dur était le projet économique de libre-échange avec les États-Unis — qui fut reprise dans le document Axworthy.

¹⁰⁰ On parle de contribution théorique des employeurs parce que de nombreuses études concluent que ces derniers réussissent à transférer le coût de cette parafiscalité aux travailleurs et aux consommateurs.

**Cotisations de sécurité sociale en pourcentage du PIB
dans les pays du G7 en 1992**

	Cotisations employeurs	Cotisations totales
France	19,5	12,0
Allemagne	15,2	7,7
Italie	13,3	9,2
Japon	9,7	5,0
États-Unis	8,8	4,9
Royaume-Uni	6,3	3,7
Canada	6,0	4,0

Source : Statistiques des recettes publiques des pays de l'OCDE 1965-1993.

Et dans la mesure où il est clair qu'une stratégie de coupures de l'assurance-chômage gonfle le coût des programmes d'assistance sociale ¹⁰¹, la réduction globale des charges sociales (éminemment recherchée faut-il le préciser) est loin d'être assurée. Sans compter que d'autres effets pervers peuvent survenir. Mentionnons à cet égard une étude récente réalisée pour le compte du gouvernement fédéral, étude qui a mis en évidence les impacts négatifs des réformes restrictives de l'assurance-chômage sur la répartition du revenu au [98] Canada. S'appuyant sur une comparaison des régimes en place en 1971, 1986, 1990 et 1994, les auteurs démontrent qu'elles ont accru les inégalités.

¹⁰¹ Voir à ce sujet l'étude réalisée pour le compte du ministère du Développement des ressources humaines du Canada par Tom Crossley et Peter Kuhn, *Effects of Bill C-113 on UI and Welfare Takeup Rates*, Ottawa 1994.

En particulier, les quintiles inférieurs semblent perdre beaucoup plus que les quintiles intermédiaires et supérieurs lorsque le régime d'assurance-chômage est moins généreux ¹⁰².

Évidemment, ces résultats n'étonnent guère mais leur caractère empirique qui repose sur l'évolution réelle du régime canadien d'assurance-chômage leur confère un intérêt certain. Cela confirme, si besoin est, que l'État fédéral subordonne désormais le régime canadien de protection sociale aux impératifs de la compétitivité des entreprises, quelles que soient les conséquences sociales qui s'ensuivent. Bref, il semble donc acquis que le scénario qui sera retenu par le gouvernement fédéral en sera un de resserrement des conditions du régime en vue de satisfaire ceux qui le jugent trop onéreux.

Pour Ottawa, comme pour de nombreux gouvernements provinciaux, la cause est entendue et le jugement est clair. Notre système de protection sociale se traduit par des dépenses excessives, par des prélèvements indus et par une surprotection des bénéficiaires qui nuisent à la bonne marche du marché de l'emploi et de l'économie. À aucun moment dans le débat concernant la réforme de la protection sociale, a-t-on vu nos décideurs politiques s'interroger sur les limites à la compétitivité, pour reprendre l'expression du Groupe de Lisbonne ¹⁰³, ou encore sur l'efficacité douteuse d'une stratégie de lutte au déficit misant essentiellement sur la réduction des dépenses sociales. Jamais depuis sa naissance, l'État social n'a été aussi ébranlé. Ses fondements mêmes sont battus en brèche au nom d'un redéploiement économique purement hypothétique. Pendant que le credo néolibéral s'enracine, certains doutes surgissent néanmoins ici et là quant au bien-fondé de ces stratégies de démantèlement. Nos programmes sociaux coûtent-ils réellement trop cher ? Et si c'était le canular du siècle ?

¹⁰² Erksoy Sadettin, Osberg Lars et Phipps Shelley (1994). *The Distributional Implications of Unemployment Insurance : A Micro-simulation Analysis*. Étude réalisée pour le compte du ministère du Développement des ressources humaines du Canada.

¹⁰³ Groupe de Lisbonne (1995). *Limites à la compétitivité : vers un nouveau contrat social mondial*, Montréal, Boréal.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[99]

[100]

[101]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

**“Défendre nos droits
économiques et sociaux :
le Sommet mondial pour
le développement social
de Copenhague (6 au 12 mars 1995).”**

Georges A. Le BEL ¹⁰⁴

[Retour à la table des matières](#)

Nous assistons en ce moment au Québec et au Canada, à une remise en cause de ce qui fut notre environnement social depuis plus de cinquante ans. Nos politiques sociales font l'objet de coupures importantes, et notre société se divise progressivement en deux, mettant en péril la participation démocratique et le concept même de citoyenneté.

Nos hommes politiques nous affirment qu'ils n'y peuvent rien et que ce sont les conditions de la position concurrentielle du pays sur les marchés internationaux qui dictent maintenant les politiques économiques et sociales. Nous sommes en présence de ce qu'il est convenu d'appeler un immense déficit démocratique : les élus que nous aurions choisis nous disent sans vergogne qu'ils ne sont pas là pour

¹⁰⁴ M. Le Bel est professeur au département de sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

choisir mais pour obéir aux impératifs venus d'un ailleurs que l'on identifie sous le terme fourre-tout de « marché ».

La poursuite de cette position concurrentielle exigerait même que l'on remette en cause les politiques sociales et d'emploi qui nous distinguent de nos voisins du sud et que certains identifient avec les chemins de fer et la dette, comme le ciment essentiel du Canada. Face à cela, les forces d'opposition et principalement syndicales ont perdu cette vigueur qui leur permettait d'offrir aussi bien une analyse et des politiques alternatives que le rapport de force nécessaire pour les faire avancer.

[102]

Cette transformation et cette remise en cause de l'environnement social se traduit par le recul des droits économiques et sociaux, essentiellement les droits à un travail régulier et rémunérateur qui assure un niveau de vie suffisant. La formule peut paraître vaste et floue, mais, pour le juriste, elle concerne des droits précis qui sont définis dans une multitude de lois et d'instruments juridiques aussi bien nationaux qu'internationaux. Cet appareil normatif fonde et structure une série de politiques sociales et économiques dont l'objet est de garantir le bien-être des populations par le travail, ce qui en retour, légitime l'État. C'est l'essence sociale du keynésianisme et du fordisme que de distribuer les moyens de consommer pour faire progresser l'économie. Les cinquante dernières années de politiques sociales se sont présentées sous le paradigme de Rawls ; la poursuite du maximum d'égalité avec le minimum de contraintes.

On nous annonce aujourd'hui que nous changeons de paradigme, que l'État doit contribuer à produire la richesse avant de penser à la distribuer et que cette création de richesse passe par l'amélioration de la position concurrentielle de chacun des États par rapport aux autres. La légitimation de l'intervention de l'État ne viendrait plus de la production du bien-être par le travail rémunérateur, mais de l'impératif de produire des richesses dans un marché de plus en plus globalisé, quitte à obliger les populations à abandonner des avantages et des droits acquis au cours de la période précédente qui conjugait et jugeait la liberté à l'aune de l'égalité promise ou espérée.

Face à cette volonté politique et étatique de sabrer dans ce que furent nos droits sociaux, nous nous sommes demandé si nous pourrions

trouver dans le droit international des arguments pour contrer l'évolution et la mise en œuvre de la nouvelle politique des « libres-marchés » où les politiques économiques et sociales sont vues comme des obstacles au libre commerce et à la position concurrentielle des États.

Cette question, nous avons décidé de la poser dans les instances internationales. On le sait, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, simple résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, n'est contraignante que par l'adhésion universelle aux droits qui y sont énoncés ; mais elle est accompagnée de plusieurs instruments conventionnels, ces contrats que signent les États entre eux. Le respect de ces instruments est supervisé par des organismes divers dont l'un est le Comité du Pacte sur les Droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies. La Section québécoise de [103] l'Association américaine des juristes, lui a donc posé cette question et il a constaté que les politiques sociales et économiques du Canada ne respectaient pas ses engagements internationaux ¹⁰⁵ surtout en ce qui concerne la féminisation de la pauvreté, la paupérisation croissante des enfants, l'absence de politique de logement social, la privatisation des solutions au problème des sans-abri et de la faim, etc...

Le Canada a, bien sûr, réagi fortement à cette condamnation ¹⁰⁶ en invoquant entre autres le fait que les plaignants, n'étant pas un État, n'avaient pas statut pour déposer pareille plainte en l'absence d'un Protocole régissant cette matière. Piquée au vif par cette tentative du Canada de restreindre l'accès de ses citoyens et de leurs groupes aux

¹⁰⁵ Le 28 mai 1993, sur plainte de la section québécoise de l'Association américaine des juristes, le Comité constatait que sur au moins treize (13) éléments la politique sociale canadienne ne respectait pas les exigences du Pacte. Le comité résumait ainsi sa pensée : « Il ne semble pas y avoir eu de progrès sensible dans la réduction de la pauvreté durant la dernière décade, pas plus que de la sévérité de la pauvreté pour certains groupes particulièrement vulnérables. » En mai 1995, une nouvelle plainte était déposée en ce qui concerne la mise en œuvre éventuelle des décisions du budget Martin et de la réforme Axworthy sur laquelle le Comité du Pacte s'est appuyé pour demander des explications supplémentaires aux autorités canadiennes.

¹⁰⁶ Communication de la Mission permanente du Canada à la vingt-sixième réunion de la neuvième session du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, du 24 novembre 1993 ; (E/c. 12/1993/sr .26)

instances des Nations-Unies, l'Association américaine des juristes s'est donné comme tâche d'assurer la participation des groupes québécois au Sommet mondial pour le développement social dont les travaux préparatoires débutaient à ce moment-là.

Il s'agissait pour les groupes ¹⁰⁷ qui se réunirent dans ce qui s'appellera le « Réseau de sensibilisation au développement social », de maintenir la possibilité pour les groupes québécois d'avoir accès aux instances d'une part et d'autre part de préserver les éléments du droit international qui nous permettent de combattre la réduction de nos droits au niveau national.

Cette situation de laminage des droits économiques et sociaux est vécue partout et la division traditionnelle Nord-Sud ne tient plus depuis que les néo-libéraux ont décidé de faire passer au sein même de nos sociétés la frontière du Tiers-monde que chaque professeur de l'UQAM franchit tous les jours sur la rue Sainte-Catherine. Progressivement, le caractère inacceptable de la situation a mobilisé des énergies pour trouver les causes de cette situation et tenter de les changer ¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Le Réseau comporte quatre composantes essentielles ; d'abord, les trois centrales syndicales, (CSN, CEQ, FTQ), le groupe des Treize (l'ensemble des associations de femmes au Québec), l'Aqoci (Association québécoise des cinquante-trois organismes de coopération internationale du Québec), et Solidarité populaire Québec (regroupant entre cent cinquante et quatre cents organisations populaires québécoises). L'éventail représentatif de ce Réseau était tel que malgré de nombreux efforts et des offres financières alléchantes, refusées au Réseau mais offertes à d'autres, personne au Québec n'a accepté les séjours offerts à New-York pour parler au nom du Québec populaire au sein de la délégation canadienne.

¹⁰⁸ C'est dans ce contexte que nous organisons à l'UQAM, en septembre 1994 un Colloque international sur le thème de « combattre la pauvreté au Nord comme au Sud » auquel plus de cinquante-trois organisations syndicales et populaires du Sud ont pu confronter leurs analyses avec plus de quatre-vingts organisations québécoises et canadiennes. La principale conclusion en fut que la pauvreté n'est pas un état de fait, ni une catégorie sociale unique, mais la résultante de multiples causes et que les moyens de la combattre devaient adopter de multiples formes ; que la situation de pauvreté ne pouvait constituer en soi une base de regroupement et d'action sociale et que la nouvelle actualité du thème de la pauvreté, outre ses manifestations concrètes croissantes, résultait probablement de la réactualisation du thème de la charité, corrélative du retrait de l'État devant ses responsabilités.

Au-delà des conditions nationales, le caractère mondial de la remise en question et de la crise ont fait rechercher les causes et les solutions du côté des phénomènes internationaux ¹⁰⁹. La crise de la dette, les politiques de la Banque mondiale, les ajustements structurels et les conditions imposées à l'aide au développement comportent des effets sociaux qui nient les droits fondamentaux de la personne et empêchent les États d'en promouvoir la réalisation.

C'est cette extension des problèmes qui amena les États du Sud à poser dans les termes des droits économiques et sociaux déjà reconnus dans les traités internationaux, les problèmes de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion sociale. C'est ainsi qu'en 1992, l'Assemblée générale des Nations-Unies a convoqué un « Sommet mondial pour le développement social » qui prend sa place dans un [104] cycle récent des conférences initiées par les Nations Unies, (Droits des enfants, New York, 1990 ; Environnement, Rio, 1992 ; Droits de l'Homme, Vienne, 1993 ; Population, Le Caire, 1994 ; et Femmes, Beijing, 1995.)

Les thèmes du Sommet mondial

Ces sommets réunissent d'abord des chefs d'État, mais aussi des comités d'experts et permettent la participation des Organisations non gouvernementales (ONG) qui se réunissent parallèlement. Ils débouchent sur une déclaration et un plan d'actions tant pour les États que pour le système des Nations Unies. Plus de 118 chefs d'État et de gouvernement, ont participé du 6 au 12 mars 1995, au Sommet de

¹⁰⁹ Selon le diagnostic fait par l'ambassadeur du Chili à l'ONU qui présidait le Sommet mondial « La mondialisation de l'économie a amené une augmentation des disparités et des inégalités, un accroissement des problèmes sociaux dans le monde. Le « trickle down » ne fonctionne pas, au contraire, il y a accroissement de la misère, ce qui augmente la pression sur les systèmes de sécurité sociale ; menace la culture, induit des phénomènes de transition politique qui produit souvent un sentiment d'incertitude, d'insécurité et d'instabilité. On sait que cela va changer, mais on ne sait pas quand ? comment ? où ? qui ? Et dans ce processus, les travailleurs sont exclus et marginalisés. » New York, ONU, Janvier 1994.

Copenhague ¹¹⁰ préparé par trois conférences de deux semaines chacune au siège de New York et de nombreux colloques et réunions d'experts.

Le Sommet portait sur trois thèmes essentiels : la réduction ¹¹¹ de la pauvreté, l'intégration sociale et le travail productif. Chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre du plan d'action qu'on pourrait résumer ainsi : pour réduire la pauvreté, il faut des emplois productifs sans lesquels il ne peut y avoir d'intégration sociale. Les États du Sud ¹¹² ont ajouté qu'en plus du travail, l'intégration sociale exigeait aussi l'éducation et la santé.

Sur la pauvreté, on a assisté à de longues discussions sur sa définition et sa mesure. On en est venu à distinguer l'extrême pauvreté (moins de 275 dollars américains par personne par année, seuil de maintien physique de la personne (sic !) ¹¹³ pour 630 millions de personnes en 1990), de la pauvreté absolue (moins de 1 dollar américain par jour par personne ; 1,1 milliard de personnes en 1990 et 1,8 en 1994) et à s'entendre pour éradiquer la première à l'horizon de l'an 2000. Pour le reste, le Sommet mondial a distingué le *overall poverty* (privation de revenu, d'emploi, de contrôle sur sa propre vie et d'espoir de s'en sortir), de la pauvreté tout court qui serait la privation de ce que d'autres ont. Avec de telles définitions, on comprend qu'on ne revienne pas de Copenhague avec des barèmes pour l'aide sociale.

La Déclaration de Copenhague insiste sur quelques éléments positifs : « Au cours des 50 dernières années, la richesse des nations a été multipliée par sept et les échanges internationaux ont augmenté plus spectaculairement encore [...]. L'espérance de vie a augmenté et l'alphabétisation, l'enseignement primaire et l'accès aux soins de [105]

¹¹⁰ En sus de 2 274 membres d'ONG, 2 626 journalistes, 2 564 membres des Nations unies. Au total, 12 575 personnes ont été mis à contribution et près de 45 millions de dollars ont été dépensés.

¹¹¹ Si la résolution de l'Assemblée générale parlait de la « réduction », les conférences préparatoires ont rapidement convenu d'ajouter aussi « l'éradication de l'extrême pauvreté » à leurs débats.

¹¹² Le « groupe de 77 » qui regroupe 127 États du Sud plus la Chine, qui était présidé depuis deux ans par l'Algérie, et l'est maintenant par les Philippines.

¹¹³ Ces chiffres et catégories sont ceux de la Banque mondiale dans son 1990 World Development Report ajustés aux prix de 1985. Ils sont repris dans le rapport de 1994.

santé de base [...] se sont améliorés dans presque tous les pays. » (par. 15-a, b, Déclaration) Mais le constat était inévitable : « nous assistons un peu partout dans le monde à l'expansion de la prospérité pour les uns, mais malheureusement aussi à l'expansion d'une pauvreté sans nom pour les autres. Cette contradiction flagrante est inacceptable et il faut y porter remède de toute urgence. » (par. 13, Déclaration)

Ce remède pourrait être l'accessibilité pour tous à un travail productif, mais la Déclaration se contente de souhaiter une politique de main d'œuvre et de plein emploi (ce qui n'est pas rien dans le contexte actuel) mais qui tienne compte de contraintes du marché en enlevant toutes les entraves, y compris certains droits sociaux ou syndicaux présentés parfois comme privilèges des nantis à l'encontre des exclus. Le Réseau mettait plutôt de l'avant des emplois socialement productifs ; c'est à dire comportant une utilité sociale d'intégration et de promotion de celui qui les accomplit, et qui respectent l'environnement, le travail non rémunéré des femmes, l'action sociale et de participation des citoyens.

Le travail productif comme seul moyen de nos sociétés pour associer toute la population à la vie sociale ne suffit plus aux impératifs d'« intégration » que nie la conception néo-libérale fondée précisément sur son contraire : l'exclusion de ceux que le marché considère comme « inaptés ou inadaptés. » Il aurait donc fallu recourir à un autre concept comme celui de pleine citoyenneté qui implique une participation économique, sociale et démocratique. La citoyenneté est un phénomène relationnel et non un droit individuel et l'affirmation unilatérale par le Sommet des seuls droits individuels risque de contredire les exigences de la citoyenneté démocratique et de la participation. Les droits individuels ne peuvent fonder le développement social puisque le système libéral qui en résulte produit l'exclusion.

Glissements des thèmes du Sommet

Bien sûr, on s'attendait à ce que le Sommet mondial réaffirme les droits et les acquis de l'évolution juridique des cinquante dernières années. Cela fut fait par la reconnaissance de tous les droits de l'homme qui sont proclamés « universels, indivisibles, interdépendants et

interreliés » sans l'accompagner immédiatement, comme à Vienne, de la restriction : « en tenant compte des particularismes nationaux et régionaux, de la diversité des contextes historiques culturels et religieux ». La présentation de ces droits dans le nouvel ordre (alphabétique) des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux évite la querelle sur la prévalence des droits civils et [106] politiques sur les autres. Le texte s'intéresse aux titulaires de droits : l'enfant (15 mentions), les femmes (un chapitre faisant ici le lien entre les Conférences du Caire et de Beijing), les travailleurs (5 mentions), les minorités, les migrants porteurs ou non de document. On note aussi les références aux droits dits de « troisième génération » ¹¹⁴ que ce soit le droit à la paix et à la sécurité, à un environnement sain et au développement durable, « partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme » (Par. 15) ¹¹⁵.

Mais ce qui frappe, surtout dans un Sommet sur le Développement social, c'est qu'entre les droits fondamentaux de l'homme et les droits à la paix, à la sécurité et à un environnement sain, la Déclaration reste bien vague en ce qui concerne l'explicitation des droits économiques, sociaux et culturels. On a beau chercher, on ne trouve au mieux qu'une réaffirmation de ce qui existait déjà, mais surtout, on soumet la réalisation de ces droits à plusieurs conditions. Il faudrait d'abord qu'ils correspondent aux politiques, priorités et à la diversité culturelle et religieuse des États. Ils sont ensuite conditionnés par la croissance

¹¹⁴ Les droits dits de première génération sont les droits individuels spécifiés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte sur les droits civils et politiques qui nous viennent de la Révolution française. Par droits de deuxième génération, on entend les droits compris dans le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels et qui sont issus des luttes de la Révolution industrielle du fordisme et du Keynésianisme. Finalement, ceux de troisième génération comprennent les droits plus « nouveaux », tels le droit à la paix et à la sécurité ou au développement durable résultant de l'idéal des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale dont les vaincus sont aujourd'hui en position de nous imposer leurs solutions économiques.

¹¹⁵ Réaffirmant ainsi la Déclaration des Nations Unies sur le Droit au développement de 1986. La résolution de l'Assemblée générale du 6 mars 1989 (89/45) faisait déjà ce lien qu'il ne peut y avoir de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans respect du droit au Développement. C'est probablement-là l'expression la plus forte qu'il ne peut y avoir de respect des droits de l'homme s'il n'y a pas respect du droit au développement.

économique elle-même dépendante de la réalisation des conditions optimales du libre-marché auxquelles ces droits ne doivent pas faire obstacles. Enfin, ces droits n'existent pas en soi, mais visent maintenant à la satisfaction des « besoins essentiels » (mentionnés plus de vingt fois) de nourriture, vêtement et logement, éventuellement d'éducation et de santé qui une fois satisfaits, seront la preuve que les droits économiques et sociaux ont été respectés.

Les États insistent maintenant sur le développement social, alors que les textes internationaux parlaient d'abord de droits sociaux. Ce qui apparaît comme un glissement dans les termes est en fait une transformation de fonds très importante ¹¹⁶ Qu'est-ce qui explique ce glissement ? L'analyse sous-jacente fait référence à la globalisation de l'économie qui, soumise à la loi du marché, acquerrait une autonomie nouvelle, et échapperait à la maîtrise des États. Ne contrôlant plus leur économie maintenant mondialisée, les États ne pourraient plus assumer leur responsabilité sociale mais devraient adapter leurs politiques sociales aux impératifs concurrentiels du marché créant par là les conditions de la globalisation du développement social.

C'est pourquoi, on parle moins maintenant de droits sociaux que les États s'engagent à promouvoir et à réaliser progressivement, et dont on peut vérifier la mise en œuvre (*accountability*) et sur lesquels on peut leur demander de rendre des comptes (*liability*). Plutôt que des droits sociaux, on parle maintenant de satisfaction des [107] besoins minimaux (*basic needs*). Il s'agit là d'une entreprise de déresponsabilisation des États, puisque nous sommes passés d'une perspective de droits dont on peut réclamer la mise en œuvre, à une perspective de politiques sociales ou de développement qui nous confine maintenant aux seules sphères politiques en nous privant des instruments juridiques qui viennent avec les droits.

¹¹⁶ « Our challenge is [...] to respond to the *immediate needs* of those who are most affected by *human distress*, [...] and to eliminate *extreme poverty*. Focus our efforts and policies *on the satisfaction of basic needs for all* with regard to food security and elimination of malnutrition, primary healthcare and voluntary family planning, safe drinking water and sanitation, universal primary education, adequate shelter and access to information and knowledge. » Commitment 2.

Ce passage du discours des droits au discours des besoins ¹¹⁷, place tout le mouvement social sur la défensive. Nous n'avons plus alors d'arguments contre les coupures du gouvernement, puisque c'est lui qui définit ce que sont les besoins qu'il entend satisfaire. Les organisations populaires sont alors confinées à présenter les cas les plus criants de besoins sociaux, souvent en se bousculant entre elles, sans pouvoir remettre en cause la mécanique menant à la définition de ces besoins.

Cela a pour conséquence que les États du Nord tout en reconnaissant certains problèmes évidents, déclarent que dans l'ensemble les besoins minimaux de logement, nourriture et vêtements étant assurés chez eux, les obligations qui découleraient du « Développement social » ne concerneraient que les États du Sud frappés par des conditions extrêmes. Et d'imposer alors, selon une tradition bien établie, toute une série de conditions au Sud pour réaliser le développement social et toucher les maigres aides du Nord, sans remettre en cause les modèles de consommation et de production du Nord qui sont souvent la cause des problèmes au Sud.

C'est ainsi qu'après avoir assisté au premier glissement des droits sociaux à la satisfaction de « besoins fondamentaux », on est progressivement passé du développement social au droit au

¹¹⁷ Les documents préparatoires voulaient stimuler le progrès et la « sécurité humaine » (*human security*), fondée sur une administration responsable (*accountable*) des institutions publiques (*good governance*) et des affaires privées et une autonomie (*participation and self-reliance*) accrue de la communauté qui permet (*empowerment*) aux gens, surtout les pauvres et les exclus de participer aux décisions qui affectent leur vie. (Voir *Interventions économiques*, no 26, pp. 171-189 : où nous analysons l'organisation idéologique de ces concepts autour de la notion de « Good Governance ».) Un texte de l'agence d'information de l'ONU à propos du Sommet a le mérite de regrouper tous ces concepts de façon concise : « It also called for actions to support progress and *human security*, establish *good governance* and *accountability* in public and private institutions, improve community *participation and self-reliance*, and *empower* people, particularly the poor, to participate in decisions affecting their lives. » Ce sont-là les principaux mots-clefs, les éléments symboliques autour desquels tournaient les discussions. Chacune de ces expressions est lourdement chargée et emporte avec elle un schéma global particulier d'analyse des conditions de réalisation du développement social. Chacune de ces expressions peut d'ailleurs être comprise dans plusieurs sens à la fois de telle sorte qu'un consensus universel puisse être atteint sans que soit remises en causes les politiques des États.

développement, ce qui n'est pas la même chose et nécessite une explication.

Les États du Groupe de 77 se sont rendus compte au cours des travaux préparatoires que les pays du Nord voulaient se servir de la question des droits économiques, sociaux et culturels pour leur imposer de nouvelles conditions à l'octroi de l'aide au développement. L'Europe et le Canada défendaient ce virage pour ne pas isoler les États-Unis qui ne reconnaissent pas le caractère internationalement contraignant des droits de l'Homme dans leurs dimensions économiques, sociales et culturelles ¹¹⁸.

Dans un mouvement de repli, le Groupe des 77 a exigé que soit réaffirmé le droit au développement et respecté les engagements pris en ce qui concerne l'aide et l'effacement de la dette. C'en était fait alors de l'analyse qui tentait de remettre en cause la traditionnelle division Nord-Sud pour aller aux sources de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion liées à l'exploitation économique et à la perpétuation [108] de modes de production et de consommation qui contredisent non seulement les objectifs de la Conférence environnementale de Rio sur le Développement durable, mais aussi les objectifs de celle de Vienne sur les droits de l'Homme.

Les travaux du Sommet ont donc été marqués par un glissement progressif des thèmes. Alors que nous devions discuter du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion, le Nord a réussi à imposer le modèle selon lequel le progrès social passe avant tout par la croissance économique. Le Canada peut donc affirmer qu'il remplit ses obligations sociales, même s'il diminue les sommes qu'il y consacre, puisque c'est la

¹¹⁸ Le nombre de signataires de ce Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels est supérieur à celui des signataires du Pacte sur les Droits civils et politiques (125 États signataires); mais le hic, c'est que les États-Unis d'Amérique ont signé, mais n'ont pas ratifié le Pacte sur les Droits économiques, sociaux et culturels de telle sorte qu'on argumentait à New York que si nous insistions sur le Pacte, alors les EUA imposeront leur analyse au monde sans s'obliger eux-mêmes. Cependant l'argument inverse est aussi valable, le fait d'ancrer le Sommet sur le Pacte aurait imposé aux États des obligations vérifiables par un mécanisme déjà rodé, alors que ne pas le faire confère à la déclaration du Sommet un caractère uniquement moral pour tous les États, ce qui revient strictement au même pour les États-Unis d'Amérique.

croissance économique, et non l'État, qui en est responsable ¹¹⁹ Coincé dans ce schéma, le Sommet social a alors glissé vers un Sommet du développement, où les pays du Sud ont insisté sur l'accroissement de l'aide internationale pour assurer la croissance économique. Le Sommet a alors négligé les droits économiques, sociaux et culturels pour s'intéresser au droit au développement, qui lui est relié, mais qui est tout de même autre chose.

Face à cela, les ONG présentes au Sommet ont dénoncé dans une Déclaration alternative, les postulats économicistes du Sommet et invité les Groupes de citoyens à proposer au Forum parallèle des ONG une dénonciation du modèle de marché et l'exigence que les Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) et l'Organisation mondiale du commerce aient des comptes à rendre à la communauté internationale, que le Conseil Économique et social de l'ONU exerce cette responsabilité qui est la sienne et que les ONG et groupes populaires puissent participer à ces institutions. Cela se traduira dans les documents officiels par un vœu pour une « coordination » accrue des institutions de Bretton Woods avec celles des Nations-Unies.

Un bilan ?

Le Sommet a permis de poser le diagnostic que les obligations imposées par les institutions de Bretton Woods forcent les États à violer leurs obligations en vertu des traités et pactes internationaux sur les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux de l'homme. On souhaite donc qu'elles se coordonnent avec les autres instances de l'ONU et tiennent compte du social dans leurs politiques ¹²⁰ Mais ce faisant, le Sommet a validé la sujétion des politiques sociales aux impératifs du marché, ce qui nous semble un recul.

¹¹⁹ Pour couronner le tout, c'est le Canada qui dans un amendement, s'est objecté à ce que le Sommet prenne l'engagement d'augmenter les sommes consacrées au développement social tant au niveau national qu'international.

¹²⁰ Certains craignent cependant que cette coordination qui est loin d'être assurée, ne se traduise par l'introduction dans tout le système des Nations Unies, des modes non démocratiques et inégalitaires de fonctionnement des institutions bancaires internationales.

La réaffirmation des droits individuels traditionnels peut être considérée comme un recul, si nous avons dû pour ce faire, entériner [109] des thèses néo-libérales qui les contredisent et sont précisément la cause de leurs violations. La bataille pour les droits économiques, sociaux et culturels ne sera de toute façon jamais terminée dans la mesure où ils comportent des éléments juridiques indissociables que sont l'interdépendance et surtout la progressivité.

Quant à notre objectif de ne pas permettre que le Canada trouve dans le Sommet une justification au démantèlement des politiques sociales, nous pourrions au mieux conclure à une partie nulle. Les schémas économicistes des textes du Sommet donnent raison au budget Martin, mais les droits qui y sont quand même affirmés, nous fournissent des instruments pour continuer la lutte pour l'égalité réelle et non seulement pour l'égalité des chances.

Si le Sommet n'a pas répondu aux espoirs de fonder une nouvelle approche intégrée du Développement social qui dépasse le paradigme Nord-Sud, la Déclaration et le Plan d'actions fournissent quand même certains arguments pour continuer la bataille pour la promotion de nos droits économiques, sociaux et culturels.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[110]

[111]

[112]

[113]

ÉVÉNEMENT SPÉCIAL

[114]

[115]

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 27

“Compte-rendu du Colloque de l'AÉP.”

Gilles L. BOURQUE et Luc THÉRIAULT

[Retour à la table des matières](#)

Par les présentations qui ont été faites et les discussions qu'elles ont suscitées, nous avons tout lieu d'être satisfait du colloque de l'AÉP des 27 et 28 octobre dernier. Par contre, du côté de la participation, son succès n'a pas eu l'ampleur de celui tenu l'an dernier. Dans ce compte-rendu nous ne revenons que brièvement sur les communications puisque le précédent numéro du Bulletin de septembre 1995 a déjà publié les résumés. Nous nous contenterons ici de rendre compte des discussions engagées dans chacun des ateliers.

La séance d'ouverture du colloque portait sur « les systèmes d'innovation, la qualification et la diffusion de l'innovation technologique ». Jorge Niosi (CIRST) et Bertrand Bellon (Université de Paris-Sud) nous parlâmes du développement du cadre conceptuel des systèmes d'innovation ; Jeffrey Roy (Université d'Ottawa) insista plus spécifiquement sur les rapports ou les nouvelles relations État/industries ; enfin, Diane Poulin (Université Laval) porta sa communication sur le rôle et l'importance de l'entreprise-réseau.

C'est essentiellement sur deux grands thèmes que s'engagea la discussion dans ce premier atelier. D'abord, il fut question de la difficile relation entre le global et le local. Derrière le slogan « penser globalement, agir localement », ne trouve-t-on pas dans la réalité un immense déséquilibre entre les grands projets portés par les alliances

de firmes multinationales, les plus importants par les ressources qu'ils mobilisent, et les petites alliances locales qui prennent souvent la forme de recherche très pointue ou qui s'épuisent dans des essais sans lendemain ? Autrement dit, on remarque que la multiplication [116] alliances locales n'implique pas nécessairement l'émergence d'un système national d'innovation. Sur ce point, des conférenciers ont fait remarquer que l'opposition grande entreprise/PME n'était pas fondamentale. Au contraire, l'enjeu serait de construire un nouvel espace social d'où devra ressortir la qualité des relations partenariales et coopératives dans les réseaux de proximité et dans les capacités de réaction ou d'ajustement, et ceci dans un environnement changeant.

L'autre thème important fut celui du nouveau rôle de l'État. Contrairement aux « Trente Glorieuses » où l'action de l'État s'exerçait dans un environnement relativement stable, on constate qu'il doit maintenant agir en partenaire flexible dans un environnement flexible. Il aurait un rôle spécifique mais devrait se placer au même niveau que ses partenaires, sans relation de hiérarchie. La grande difficulté réside évidemment dans la représentation de ces nouvelles frontières, très fluctuantes, entre la société politique et la société civile, ainsi que de nombreux processus d'intermédiation qui s'entremêlent afin d'établir de nouvelles stratégies.

La diffusion de l'innovation technologique, la qualification et le travail étaient les thèmes de la deuxième séance du colloque. Dans sa présentation, Pierre Doray (CIRST) a soutenu que nous assistons à l'institutionnalisation d'un nouveau rapport entre formation, emploi et travail, lui-même associé à un nouveau modèle industriel. De son côté, Daniel Villavicencio (INIDET, Mexico) s'est demandé s'il faut repenser le concept de « qualification » ? L'approche favorisée par ce dernier suggère que les rapports entre technologie et qualification ne peuvent se construire que par l'apprentissage collectif. David Roland et Diane-Gabrielle Tremblay (Télé-université) ont, pour leur part, abordé le modèle de management japonais (toyotiste) qui est vu comme un modèle spécifique de gestion de la spécialisation flexible. Ces chercheurs ont fait le point sur une enquête en cours portant sur la réalité, somme toute assez peu « japonaise », des entreprises nippones implantées au Canada. François Stankiewicz (Université de Lille) a, quant à lui, souligné que le travail s'assimile de plus en plus à une

capacité d'adaptation des salariés. Le critère de l'adaptabilité prendrait donc le pas sur celui de la productivité.

Lors de la période de discussion, un premier intervenant se demandait s'il n'était pas aussi valable de parler d'un système d'innovation propre à une industrie plutôt qu'à un pays. Là-dessus, D. Villavicencio ajouta qu'on a peut-être trop valorisé le modèle japonais et exagéré son exportabilité, sans se soucier de la mesure dans laquelle on peut transporter une « cohérence sociétale » dans un autre pays.

[117]

En réponse, D.-G. Tremblay disait parler plutôt d'un idéal-type propre surtout à l'automobile et, dans une certaine mesure, à l'électronique. De toute évidence, la relation d'emploi à long terme ne concerne pas plus d'un tiers des entreprises. Le poids de la flexibilité pèse lourdement sur les salariés des sous-traitants. Daniel Villavicencio soutenait que l'intérêt est d'analyser le modèle japonais comme une forme différente de coordination par rapport au modèle fordiste, par exemple aux niveaux des échanges d'information et de l'apprentissage individuel ou collectif. Ainsi le modèle japonais, en mobilisant (plutôt qu'en réduisant) les ressources, se révèle plus performant vis-à-vis du changement.

Pierre Doray précisa qu'il est possible de partir des « modèles » ou des « lieux » d'analyse (les industries). Alternativement, on peut se pencher sur les différentes dimensions et les différents facteurs qui composent les « géométries variables » que sont les pratiques sociales d'organisation du travail et de formation. Il voulait aussi savoir pourquoi les entreprises japonaises sont aussi peu « japonaises » au Canada. L'hypothèse explicative, selon D.-G. Tremblay, tiendrait au fait que l'ensemble du système d'innovation et de régulation au Canada affecte les pratiques des entreprises japonaises dans le contexte canadien.

Juan-Louis Klein, qui présidait cette séance, souligna qu'il faudrait traiter de façon différente « l'innovation sociale » et « l'innovation productive ». Le toyotisme étant plutôt une innovation sociale qui a permis aux Japonais de construire un système différent de production, comme cela s'était produit avec le taylorisme-fordisme en Amérique. La question étant, pour J.-L. Klein, de savoir s'il y avait un certain décalage entre les deux types d'innovation. En réponse à cette question,

D.-G. Tremblay reconnaissait la distinction entre les deux types d'innovation, mais préférait voir l'innovation organisationnelle (sociale) comme une condition permettant l'introduction d'innovations de nature technologique ou productive. Les deux types d'innovations sont donc étroitement liés. En lien avec ce point, D. Villavicencio souleva l'hypothèse qu'on est passé d'une époque tayloriste, où l'organisation sociale du travail s'adaptait aux conditions de production, à la phase actuelle où les conditions sociales de la production sont des pré-conditions à l'innovation technologique.

Un intervenant de la salle a souligné que la transmission officielle des savoirs dans le système d'enseignement fonctionne de façon très cloisonnée et très linéaire, à l'opposé de la flexibilité dont on parle de plus en plus dans le monde du travail. Il pourrait donc avoir un risque de rupture entre les systèmes d'enseignement « tayloristes » et les exigences du monde du travail. Sur ce point, P. Doray avouait [118] l'existence du problème au niveau de l'enseignement secondaire. Il soulignait cependant qu'au primaire, à l'université et surtout au CEGEP professionnel, la gestion des temps d'études est beaucoup moins tayloriste. Selon P. Doray, il devrait être possible d'établir au Québec plus de rapprochements entre les institutions scolaires et les entreprises à travers, par exemple, la formation continue et les programmes coopératif travail/étude. Par contre, un intervenant de l'Université de Montréal affirma, sur la base d'une étude en cours, que l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins des entreprises semblent faibles dans le domaine de la formation en fabrication mécanique. Pierre Doray, qui dit avoir suivi la question de la formation en électronique au CEGEP, répliqua que l'adéquation dans ce secteur est beaucoup plus forte.

La troisième séance portait également sur la diffusion de l'innovation, de la qualification et du travail. Elle fut ouverte par Jean Ruffier (Groupe lyonnais de sociologie industrielle) sur le thème de la mise au point d'un nouvel instrument de mesure dite de l'efficacité productive afin de mieux saisir ces activités dans une situation où les interrelations sont mondiales. La séance se poursuivit avec Gilbert de Terssac (CNRS-Université de Toulouse) dont la communication portait sur les caractéristiques des activités de conception et sur les règles qui rendent ces processus possibles. Les deux autres présentations de cette séance abordèrent des thèmes québécois et canadien : Patrice de

Broucker (Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre) compara la formation professionnelle au Canada à celle d'autres pays de l'OCDE et Lisette Boucher (Université du Québec à Hull) aborda l'étude de l'apprentissage de la diffusion de l'innovation en utilisant le concept de l'effet sociétal.

Dans cette séance, la discussion a surtout porté sur les systèmes d'éducation. En particulier, à l'appui de la thèse de P. de Broucker, sur l'idée que l'on ne pouvait, en tant que tel, importer les modèles allemand ou japonais de système éducatif mais tout au plus tenter d'en appliquer les principes ou les règles qui les gouvernent et qui tiennent dans la cohérence globale de la société. Bien qu'on leur reconnaisse de nombreuses différenciations, au niveau de leur application concrète, les modèles allemand et japonais convergeraient au niveau du principe d'une plus grande cohérence, c'est-à-dire d'après de Broucker, d'une bonne intégration socio-économique, politique et culturelle. Par exemple, il pourrait s'agir de fortes valeurs centrées sur l'éducation chez tous les acteurs importants et des complexes arrangements institutionnels concrétisant leur engagement. Comme le soulignaient certains intervenants, il n'existe pas de causalité simpliste ou linéaire liant hiérarchiquement un système d'innovation [119] à un système éducatif. De nombreuses entreprises innovatrices peuvent coexister avec un système éducatif boiteux. De même, la présence d'un système éducatif des plus « performants » risque de ne pas se concrétiser en système d'innovation si on poursuit simultanément une politique néolibérale entraînant un taux de chômage élevé et une croissance économique mitigée.

De nombreux intervenants insistèrent sur cette question des liens entre le système d'éducation et le marché du travail. On soutenait, en particulier, qu'une économie dynamique et en croissance favorise, ou du moins crée, les conditions permettant et facilitant les adaptations nécessaires face aux conditions changeantes. Effectivement, les exemples allemands, japonais ou Scandinaves ont amplement démontré que les ajustements structurels affectant certains secteurs industriels ont grandement été favorisés par des situations de plein emploi. Ce qui nous amène à conclure à l'importance, et là-dessus on revient à l'énoncé initial, de la cohérence des stratégies de développement industriel et de l'emploi, ainsi que des politiques sociales pour une efficacité maximale des systèmes éducatif et d'innovation.

La quatrième séance s'inscrivait sur le thème de l'action et des positions syndicales face à la diffusion de l'innovation technologique, de la qualification et de leurs effets sur l'emploi. Lise Boivin (CSN) nous fit part de son expérience de recherche-action concernant l'implantation d'un nouveau système de gestion des suivis médicaux dans un hôpital, liée à une tentative de démarche participative qui tourna court. Pierre Beaulne (CEQ) fit un historique et un bilan du processus d'informatisation dans les lieux d'enseignement en lien à l'évolution de la position de la Centrale sur la question. Enfin, Mona-Josée Gagnon (Université de Montréal et FTQ) nous fit part de son questionnement par rapport au changement technologique dans les entreprises manufacturières, remettant en cause au passage certains « tabous » dans les positions syndicales traditionnelles.

Dans la période de discussion plusieurs intervenants reprirent les thèmes soulevés par Mona-Josée à propos du requestionnement des positions syndicales traditionnelles. On souligna, par exemple, l'effondrement du syndicalisme français et son incapacité à gérer le nécessaire repositionnement des centrales face aux changements. On suggère donc de renouveler les hypothèses de travail, de multiplier les expériences de terrain, puis de se repositionner en conséquence. Plusieurs questions ont été posées : les syndicats doivent-ils participer et ainsi accepter les effets négatifs des changements technologiques ? En particulier, que fait-on des changements qui impliquent la [120] suppression d'emplois ? Se retrouve-t-on face à une question de survie même des syndicats ? Évidemment la problématique peut-être formulée plus simplement, à savoir d'être pour ou contre l'emploi, mais la pratique est plus complexe que cela. Pour certains, le changement est là et la question est alors de savoir si on doit réagir de façon défensive ou offensive.

Un intervenant approuva la critique sévère faite à la thèse de Braverman, ancrée dans une vision déterministe de la technique. Il y avait, dans cette thèse, un refus de voir la réalité et cela eu des conséquences néfastes sur la pratique syndicale. Mais jusqu'où doit-on aller, quel investissement doit-on envisager dans la connaissance du contenu de cette « boîte noire » que constitue la technologie ? On signale, par ailleurs, le danger de dérapage sur la question des formes de gestion : par exemple, les compétences de coopération et d'apprentissage importantes à développer ne peuvent faire l'économie

de contenus qui s'enracinent dans la réalité, dans du savoir et du savoir-acquis.

En somme, on ne peut que constater la nécessité d'un rapport de force favorable. L'expérience de la démarche participative décrite par Boivin, démontre l'importance d'une présence syndicale forte, en tant que contre-pouvoir autonome, lorsqu'on fait face à une direction intransigeante. Ainsi, l'expérience malheureuse du syndicalisme français démontre l'importance de l'expérimentation de nouveaux rôles chez les syndicats.

À la dernière séance, les conférenciers ont abordé la question de la diffusion de l'innovation technologique dans le cadre du libre-échange au Québec et au Canada. Daniel Drache (Université York) a parlé de la nouvelle division internationale du travail et de son impact sur le développement de la technologie et de l'emploi au Canada. Selon lui, l'expérience du Canada montre les limites de l'ALÉNA comme politique industrielle de développement. Anthony Masi et Michael Del Balso (Université McGill) nous ont offert une analyse de l'évolution des investissements dans la perspective du débat canadien sur la désindustrialisation et l'ALÉNA. De son côté, Michel Doré (CSN) s'est employé à montrer que, contrairement à ce qui devait se produire, il y a peu de création d'emplois dans les secteurs technologiques suite à l'adoption du traité de libre-échange Canada/États-Unis. Pour la CSN, la capacité des nouvelles technologies à générer l'innovation et la compétitivité est tributaire de mesures macroéconomiques et sociales, notamment de politiques industrielles, technologiques, régionales et de main-d'œuvre.

En réponse à un commentaire de la salle, les présentateurs de cette séance ont admis la difficulté de dégager, en ces domaines, les [121] conséquences qui tiennent spécifiquement à l'Accord de libre-échange de celles qui sont plutôt propres à la récession mondiale du début des années 1990. Cependant, ils s'accordaient généralement pour dire que cet Accord avait globalement envenimé les grandes tendances macroéconomiques négatives (comme la désindustrialisation) dans plusieurs secteurs industriels au Canada. De plus, selon Drache, les industries canadiennes qui ont augmenté leur présence aux États-Unis ces dernières années le doivent plus à la faiblesse de notre dollar qu'à l'Accord du libre-échange.

Deux intervenants de la salle ont suggéré qu'au lieu d'analyser les effets du libre-échange simplement pour le Canada ou le Québec, il serait plus juste de poser la question d'une nouvelle dynamique pour l'ensemble nord-américain. À cette intervention, on a répondu que rien n'excluait qu'on puisse examiner une « union » en termes de l'évolution de la situation de chacun des partenaires.

On est ensuite revenu sur la question de savoir s'il est approprié de définir le travail en lien étroit avec la question de l'adaptation. Le représentant de la CSN a avancé qu'il serait plus intéressant de centrer la réflexion sur « vers quoi l'on s'adapte ». Pour Doré, la polyvalence et la flexibilité définies comme un accroissement des droits patronaux à faire comme bon leur semble est une chose, mais elles peuvent aussi être définies comme l'émergence d'un savoir collectif au sein des équipes de travail. Le travail ne peut donc, d'après lui, être compris simplement comme une capacité à s'adapter.

Un des participants de l'Université McGill a souligné qu'on a toujours parlé de la « Révolution industrielle » et jamais d'une « désagréculturation » de l'économie. Il a ainsi suggéré que notre préoccupation actuelle au sujet de la « désindustrialisation » nous empêche peut-être de bien voir ce qui s'en vient. En terminant sur la question de l'ALÉNA, Drache a dit qu'il s'agissait d'une nouvelle façon pour les grandes entreprises américaines de réorganiser l'espace continental de manière plus formelle, en donnant au Congrès américain le rôle de grand arbitre.

Dans son mot de la fin, Robert Dalpé directeur du CIRST rappelait que le colloque avait pour objectifs à la fois de faire le bilan des recherches dans ce très large domaine et de proposer des pistes pour l'action. D'une part, des analyses ont été présentées sur le rapport entre le local et le global, sur le lien entre les types d'innovations (sociale, organisationnelle et technologique) et sur la problématique de la formation. D'autre part, on a souligné l'importance de la coopération et de la concertation entre les acteurs sociaux, on a questionné le rôle de l'État et des services publics. On a aussi posé la question du [122] rôle des régions et de l'intégration des jeunes et des femmes au marché du travail. Ce faisant, on peut dire que le colloque aura atteint ses objectifs, du moins en partie.

[123]

RUBRIQUE LIVRES

[Retour à la table des matières](#)

[124]

[125]

RECENSIONS

Pierre ROSANVALLON (1995). *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 223 p.

par Sylvie Morel

[Retour à la table des matières](#)

Après *La crise de l'État-providence*, publié en 1981, Pierre Rosanvallon propose un nouvel ouvrage aux finalités ambitieuses : contribuer à « la refondation intellectuelle et morale de l'État-providence [...], condition de sa survie, [...] en avançant les premiers éléments d'une reproblématisation d'ensemble de la question sociale » (p. 10). La « crise de l'État-providence » est entrée, depuis le début des années 1990 dans « une phase nouvelle », affirme l'auteur : après la « crise financière », déclenchée il y a vingt-cinq ans, et la « crise idéologique », qui avait marqué les années 1980, voici maintenant que s'ouvre une « crise philosophique ». Cette dernière est liée à l'apparition d'« une nouvelle question sociale », celle que font émerger les phénomènes actuels d'exclusion.

Dans les pays industriels, deux problèmes majeurs sont aujourd'hui, selon P. Rosanvallon, déterminants : « la désagrégation des principes organisateurs de la solidarité et l'échec de la conception traditionnelle des droits sociaux à offrir un cadre satisfaisant pour penser la situation des exclus » (p. 9). Aussi est-ce sur la base de ce diagnostic que l'auteur structure son argumentation. Dans la première partie de l'ouvrage, intitulée « Refonder la solidarité », P. Rosanvallon s'attache à montrer que les « anciens mécanismes producteurs de solidarité », basés sur le système des assurances sociales, se désagrègent de façon irréversible. Dans la seconde partie, « Repenser les [126] droits » — il tente de tracer

les « limites de l'État-passif-providence » et d'élaborer quelques pistes de réflexion concernant l'alternative qu'il défend : « l'État-actif-providence » et la « société d'insertion ».

L'État-providence s'identifiant à « une espèce de société assurantielle » n'est pas condamné à disparaître mais aura un rôle moins central, affirme P. Rosanvallon. La raison en est simple. Ce modèle n'est plus, selon lui, adapté aux réalités de cette fin de siècle. Le « principe implicite de justice et de solidarité qui sous-tendait l'État-providence, déclare-t-il, reposait sur l'idée que les risques étaient à la fois également répartis et de nature largement aléatoire » (p. 28). Or, désormais, ce sont des « états stables », des situations de rupture à faible réversibilité, qu'il nous faut affronter avec des phénomènes comme l'exclusion, le chômage de longue durée ou encore la « dépendance » des personnes âgées. Aussi, en matière sociale, le concept central, juge-t-il, n'est plus celui de risque mais celui de précarité ou de vulnérabilité (p. 29). Second aspect, indique l'auteur, la notion de risque a changé d'échelle. Elle a trait à des menaces qui ne concernent plus les individus mais des populations entières : de plus en plus c'est le « risque catastrophe » (risques naturels, accidents technologiques majeurs, catastrophes environnementales) qui fait problème. Parallèlement, selon lui, « nos sociétés retrouvent un sens plus marqué de la responsabilité individuelle » (p. 30), ce qui est contraire au développement de la société assurantielle, basée sur le principe de la socialisation de la responsabilité. Pour l'ensemble de ces raisons, la notion classique de risque perd, à ses yeux, son caractère unificateur.

Le système des assurances sociales est aussi ébranlé par les progrès de la génétique médicale, soutient P. Rosanvallon. La connaissance génétique fait en sorte que le risque est appréhendé, non plus à partir du groupe, mais de l'individu. Les déterminismes et les comportements personnels sont maintenant mieux connus, invalidant ainsi la logique assurantielle qui, inversement, consistait « à effacer les données individuelles, pour les fondre dans des caractéristiques générales, d'ordre statistique, d'une population » (p. 35). D'autres facteurs interviennent dans le déclin de la société assurantielle : les « facteurs de décomposition institutionnelle », comme le fait que l'État contribue déjà, par une série de « redistributions cachées », à dénaturer le modèle assurantiel, le fait que le renouvellement de la réflexion sur l'équité vient maintenant remplacer « l'idée faussement simple de « réduction

des inégalités » » (p. 43), et l'affaiblissement du paritarisme qui donnait une identité organisationnelle au système des assurances sociales.

D'après P. Rosanvallon, le contexte actuel nous oblige à passer à une histoire « à la fois plus philosophique et plus politique » de [127] l'État-providence, une histoire où prime la notion de citoyenneté et « mettant en rapport les droits sociaux avec la dette que l'État contracte envers des individus » (p. 49). Selon lui, c'est la dimension « civique » de l'État-providence, la figure du « citoyen », qu'il s'agit de faire réémerger. Les rapports entre la justice et la solidarité — celle-ci se définissant « très schématiquement » « comme une forme de compensation des différences » (p. 56) — sont aujourd'hui modifiés. Dans l'univers opaque du modèle assuranciel, dit l'auteur, la justice avait une dimension purement procédurale, se confondant avec « la recherche d'une règle universelle » (p. 55). Maintenant que les situations et les chances de chacun sont plus clairement connues, on ne peut plus se fonder sur une telle conception de la justice. On peut douter, dit-il, de l'adoption « automatique et logique » de principes de justice, comme le principe de différence de Rawls, quand la société est, comme c'est désormais le cas, mieux informée de ses différences. En d'autres termes, le voile d'ignorance, concept développé dans la théorie rawlsienne, « est maintenant irrémédiablement déchiré » : c'est dans le face-à-face direct des groupes et des individus que devront se définir les normes de justice acceptées » (p. 36). L'auteur propose ainsi de substituer au concept d'équité procédurale celui d'équité de résultats, lequel permet, selon lui, d'intégrer les variations des situations de chacun.

Maintenant que le balancier revient « vers la valorisation de la citoyenneté sociale », une partie du financement de l'État-providence doit se déplacer vers l'impôt, déclare P. Rosanvallon. Ainsi se réalisera la « substitution de l'assuré social au contribuable » (p. 80). L'objectif n'est pas, précise-t-il, d'opter pour le principe de sélectivité, ce qui représenterait, selon lui, un « retour en arrière ». Le passage à un système « solidariste » consiste plutôt, selon l'auteur, à redéfinir la « matière » de la solidarité et à « réinventer » le prélèvement (p. 98). Ceci signifie qu'il faut compenser les disparités de statuts qui équivalent à des traits « naturels » ou « hérités » de sorte que la matière de la solidarité puisse avoir « quelque chose » « d'objectif et d'indiscutable ». Tel est le cas de la solidarité entre les handicapés et

les bien portants, entre les jeunes et les vieux, entre les emplois protégés et les emplois exposés. Ainsi, dit l'auteur, laissera-t-on, « entre l'assurance traditionnelle (redistribution à l'intérieur d'une classe donnée de risques) et l'impôt classique sur le revenu (redistribution des revenus instantanée), s'ouvrir la voie d'un nouveau type de prélèvement, permettant d'opérer une redistribution à partir d'une appréhension élargie du champ des différences et des inégalités » (p. 100). Sur ce point, P. Rosanvallon donne l'exemple de la contribution sociale généralisée (CSG) ¹²¹, dont la nature hybride, possédant les caractères à la [128] fois d'un impôt et d'une cotisation, représente une tentative prometteuse, selon lui, de dépassement d'un système exclusivement financé par les cotisations.

Après la désagrégation du modèle des assurances sociales, « l'État-providence traditionnel » est confronté, dit l'auteur, au problème relatif à notre conception des droits sociaux : « la conception traditionnelle des droits sociaux », suivant laquelle l'État-providence « fonctionne comme une machine à indemniser », est « inopérante pour traiter le problème majeur de l'exclusion » (p. 10). Le type de traitement qu'elle génère, adapté à des dysfonctionnements passagers (maladie, chômage de courte durée, etc.), se révèle impuissant, affirme P. Rosanvallon, devant des « aléas plus stables ». Le problème est celui de l'inadéquation de l'« État passif-providence », avec son cortège d'effets pervers. Économiques d'abord, ceux-ci sont liés au déséquilibre de plus en plus prononcé entre les besoins de financement et ceux de l'indemnisation ainsi qu'au cercle vicieux engendré par la menace toujours plus forte pour l'emploi du poids sans cesse croissant des cotisations. Effets pervers au niveau social ensuite, avec « la coupure entre indemnisation et insertion », dissociant l'économique et le social, dont se satisfait cet État. L'efficacité et la « solidarité » se séparent aussi au fur et à mesure de la « lente dissolution » du contrat salarial : l'ancienne « redistribution implicite à l'intérieur de la masse

¹²¹ La CSG a été créée en France en février 1991 pour élargir le financement de la Sécurité sociale, tous régimes confondus, à certains revenus du capital et de remplacement. Son rendement est très élevé, équivalant à 38,2 milliards de francs par point en 1994, comparativement, par exemple, à 15,9 milliards de francs pour les cotisations sociales (régime général) ; *La France de Van 2000, Rapport de la Commission présidée par Alain Mine*, Paris, Commissariat général du Plan, Éditions Odile Jacob, 1994, pp. 244-245.

salariale », des salariés les plus qualifiés aux salariés les moins qualifiés, cède la place au creusement des inégalités salariales observé dans plusieurs pays.

Il faut cependant résister, nous dit l'auteur, à la « tentation de salarier l'exclusion » avec des solutions comme celle du revenu d'existence. La mise à l'écart des populations exclues risquerait de s'ensuivre. Selon P. Rosanvallon, « (l)'insertion par le travail doit d'abord rester la pierre angulaire de toute lutte contre l'exclusion » (p. 125). C'est dans le sens de la « réinvention de l'idée de droit au travail » qu'il faut s'engager, soutient l'auteur. Or, le détour par l'histoire permet de constater que « la réflexion sur les conditions de passage d'une assistance passive (la distribution de secours) à une forme active d'insertion par le travail, n'a finalement jamais été menée à son terme dans les pays occidentaux » (p. 158). C'est à cette tâche que s'attellera l'*État-actif-providence*, « pour trouver la voie de ce que pourrait être un nouveau droit à l'insertion » (p. 11).

P. Rosanvallon affirme ainsi la nécessité d'opérer une rupture radicale dans l'approche de l'emploi et d'adopter une nouvelle façon d'envisager la gestion sociale du chômage. Pour ce faire, dit-il, il nous faut « explorer un espace encore très flou : celui d'une éventuelle zone intermédiaire entre logique d'indemnisation et garantie de l'emploi ». [129] Et l'auteur de poursuivre : « (s)eul un mot, à la fois vague et essentiel, semble aujourd'hui consonner avec cette recherche : insertion. De façon certes encore très tâtonnante, c'est en effet autour du mot et de l'idée d'insertion que s'exprime la tentative de trouver de nouveaux rapports entre emploi et État-providence » (p. 166). Ainsi faut-il structurer « positivement » cette notion d'insertion (qui n'est pour l'instant « adossée qu'à des refus », dit-il (p. 167)), ce qui permettra de renouveler notre vision des droits sociaux.

La recherche de l'enrichissement de la notion de droit social passe ainsi, pour P. Rosanvallon, par le renforcement des « obligations positives », tendance inévitable, affirme-t-il. : « nous irons inéluctablement vers la formulation de contreparties aux droits sociaux » (p. 178). Si l'on examine les expériences du *workfare*, aux États-Unis, et du revenu minimum d'insertion (RMI), en France, qui ont pour point commun, évalue l'auteur, la lutte contre l'exclusion, force est de constater que celles-ci « conduisent à un même type de redéfinition du social » (p. 177). L'une des raisons en est que, « dans

les deux cas [...], les droits sociaux se trouvent réinterprétés dans une perspective contractualiste articulant droits et obligations » (p. 178). Celles-ci ne sont pas univoques, correspondant, de l'avis de l'auteur, à une implication *réciproque* de l'individu et de la société. Cet *individualisme contractuel*, « dans lequel le respect principal de l'individu va de pair avec la reconstruction du lien social » (p. 187), pourrait prendre racine dans ce que P. Rosanvallon appelle un « espace économique intermédiaire », sorte « d'économie intermédiaire de l'intégration sociale ». L'auteur propose alors de transférer une partie des allocations sociales (d'assistance) vers des « agences sociales autonomes qui fonctionneraient comme des prestataires de services collectifs ou sociaux et rémunéreraient le travail des chômeurs effectuant ces tâches » (p. 192). Cette économie intermédiaire devrait se limiter au secteur non marchand.

Ces transformations doivent être appréciées à l'aune d'un phénomène contemporain, pense P. Rosanvallon, celui de la « individualisation du social », c'est-à-dire le fait que ce ne sont plus des populations cibles mais des individus et des situations spécifiques que l'État-providence doit maintenant prendre en charge. La dette sociale, dit-il, prend la forme « d'un devoir individuel face à des personnes particulières » (p. 222). Dans ce « nouvel âge de la société individualiste », dès lors que les allocations ne procèdent plus d'une contrepartie assurancielle, doit-on craindre la transformation de l'État en une instance de contrôle des comportements, s'interroge l'auteur ? Le risque d'un tel retour en arrière, comme on pourrait le croire avec ce que l'on voit se passer notamment aux États-Unis, est écarté, [130] pense-t-il. Cela tient au fait que ce n'est plus, comme par le passé, l'« individu moral » mais l'« individu social » que visent les nouvelles politiques sociales. L'individualisme actuel ne représente pas un recul puisque l'objet du droit n'est plus une allocation mais un rapport social (p. 220). C'est en ce sens aussi que P. Rosanvallon parle des contreparties imposées aux allocataires en employant l'expression d'obligations « positives » : « En étant plus individualisés, les droits sociaux peuvent ainsi être recompris et élargis. Il redevient possible de penser positivement en termes de conquête sociale, alors que l'approche classique conduit au mieux à une problématique de la « conservation des droits acquis », quand ce n'est pas au consentement résigné à leur lente érosion » (p. 219). Aussi est-ce, selon lui, par

l'expérimentation de façons inédites de lier les droits à des « contreparties positives » que s'enracineront dans la réalité les droits des exclus.

Un ouvrage aussi ambitieux, tant par l'ampleur du sujet couvert que dans les objectifs poursuivis, suscite plusieurs commentaires. Peut-être est-ce d'ailleurs là son premier mérite, c'est-à-dire celui de provoquer le débat. À notre point de vue, on doit aussi mettre au crédit de l'auteur le fait de ne pas tomber dans le piège des formules mises en avant actuellement qui prétendent régler le problème de l'exclusion en rompant la relation revenu-emploi. Ainsi, face à « l'impasse du revenu d'existence », P. Rosanvallon réaffirme la « centralité de la question de l'emploi » et met en garde contre la « salarisation de l'exclusion ». Cet ouvrage offre aussi l'intérêt d'indiquer la montée de certaines notions, comme celle de responsabilité pour l'ensemble de la société, laquelle se manifeste, dans le domaine des droits sociaux, par les nouvelles approches « contractualistes » (workfare, insertion). Enfin, l'exposé historique de P. Rosanvallon sur le droit au travail est d'une lecture intéressante.

Ceci étant, plusieurs limites de l'ouvrage de P. Rosanvallon sont à souligner. Tout d'abord, on aurait apprécié une plus grande rigueur dans la définition des termes utilisés. La notion d'« équité », par exemple, n'est définie que de façon sommaire. Celle de « solidarité » est présentée comme une cause entendue, ne justifiant aucune définition, alors que des principes de solidarité différents sont à la base de tous les types de programmes sociaux, et non pas, comme le laisse entendre l'argumentation générale de l'auteur, seulement dans le cadre des programmes financés par l'État ¹²². Le glissement subreptice, ensuite, qui s'opère de la notion de solidarité au qualificatif de « solidariste » a de quoi étonner, quand on sait qu'en France, le « solidarisme » représente, depuis la fin du siècle dernier, un riche mouvement de réflexion, en partie à l'origine de la conception de la

¹²² On retient en effet cette impression, ceci malgré la précision qu'apporte l'auteur sur le fait qu'assurance et solidarité ne sont pas contradictoires. Ajoutons que la confusion entre solidarité et fiscalisation peut être due au biais « franco-français » qui consiste à appeler « programmes de solidarité » ce que, dans plusieurs pays, on appelle « programmes d'assistance ».

Sécurité sociale et du système d'assurances sociales actuel ¹²³. Ceci sans parler [131] de la panoplie de nouvelles expressions que l'auteur ne se lasse pas d'introduire — équité de résultats, État-passif/actif-providence, État-civique-providence, etc. — qui alourdissent indûment l'exposé.

Passons sur certaines affirmations proprement choquantes, comme celle consistant à définir la discrimination comme étant des « différences de traitement des individus imputables à des caractéristiques naturelles (le sexe, l'âge, la race, les handicaps physiques ou psychiques) » (p. 58), ceci dans une typologie des sources des inégalités qui évacue les déterminations sociales ¹²⁴. Signalons rapidement aussi certaines erreurs, comme celle de l'origine de l'expression de *workfare*, identifiée au début des années 1980 (p. 171), alors qu'elle remonte, en réalité, à la fin des années soixante, ou encore celle qui consiste à amalgamer les réformes du programme d'assistance AFDC à un changement de cap de l'État-providence américain (p. 170), qui compte, pour sa part, une quantité de programmes variés qu'aucune réforme n'a fondamentalement modifiés. Enfin, on trouve des déclarations qui sont, et c'est le moins que l'on puisse dire, surprenantes ¹²⁵.

Arrêtons-nous toutefois sur d'autres types de confusions retrouvées dans l'ouvrage qui sont, quant à eux, moins folkloriques. Ainsi en est-il de l'interprétation que présente P. Rosanvallon du concept de voile d'ignorance, élément fondamental de la théorie de la justice de John Rawls. L'auteur confond deux niveaux théoriques quand il affirme que les connaissances dont nous disposons aujourd'hui sur les individus

¹²³ Sur ce point, on pourra consulter l'ouvrage suivant : CURAPP, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (1992), *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Paris, PUF, 202 p.

¹²⁴ « Le progrès de notre connaissance des inégalités entre les hommes conduit à distinguer trois facteurs de différenciation : les déterminations de la nature, les variables de comportement, les résultats du sort » (p. 57).

¹²⁵ On apprend, par exemple, que c'est « l'État-providence qui a maintenu au Canada le sentiment d'une certaine cohésion nationale dans les périodes où le lien fédéral apparaissant politiquement fragile », que « ce sont les liens qui reliaient chaque Québécois à l'État-providence qui ont conduit à l'échec du référendum de 1980 », moment où « le lien vécu de l'implication et de la solidarité sociales avait été plus fort que le sentiment politique et culturel de la séparation » (p. 69-70).

équivalent à la « déchirure du voile d'ignorance » : il offre une interprétation substantielle de ce qui, dans la réflexion rawlsienne, est un artifice méthodologique purement rationnel. En effet, Rawls ne nous projette pas dans une société réelle, privée d'informations sur le devenir de ses membres, mais dans la constitution abstraite hypothétique d'une « position originelle », où l'on fait comme si chaque entité était derrière un voile d'ignorance, de telle sorte qu'aucune contingence particulière ne vienne affecter le choix rationnel des principes de justice appelés à régir, pour tous, la société réelle ¹²⁶.

Autre exemple du même ordre, la présentation de P. Rosanvallon des assurances sociales. L'auteur nous présente ainsi une logique des assurances sociales calquée sur le modèle de l'assurance privée. Tel est le cas lorsqu'il affirme que le principe assuranciel « présupposait que les individus étaient égaux devant les différents risques sociaux susceptibles d'affecter l'existence » (p. 54). C'est comme si l'auteur ne reconnaissait pas que la prise en charge par l'État des assurances contre les principaux risques sociaux représentait un saut qualitatif dans l'évolution de la protection sociale : à la différence des assurances privées, les assurances sociales ont pour fonction d'opérer une redistribution horizontale des revenus entre des [132] catégories de la population à risques différenciés, et donc de protéger des groupes qui seraient autrement exclus de toute couverture. Dès lors que sont reconnues aux assurances sociales leurs spécificités par rapport aux assurances vendues dans le secteur privé, on comprend mal pourquoi un financement partiel des programmes d'assurances par l'État, cas d'ailleurs fréquent, serait de nature, comme le prétend P. Rosanvallon, à compromettre la nature assurancielles du système. À offrir une telle lecture des choses, on finit par entériner la distanciation croissante qui s'opère entre, d'un côté, des régimes d'assurances sociales qui, à force de resserrer les conditions d'admissibilité et la durée des prestations, dérivent imperceptiblement vers le modèle de l'assurance privée, et, de

¹²⁶ L'idée de la position originelle est d'établir une procédure équitable (*fair*) de telle sorte que tous les principes sur lesquels un accord interviendrait soient justes. C'est pourquoi je pose que les partenaires sont situés derrière un voile d'ignorance. Ils ne savent pas comment les différentes possibilités affecteront leur propre cas particulier et ils sont obligés de juger les principes sur la seule base de considérations générales » ; John Rawls (1971), *Théorie de la justice*, Paris, Éditions du Seuil, (1987), p.168.

l'autre, des régimes de « dernier recours », que l'on veut de plus en plus séparer de l'assurance sociale. À cet égard, il n'est pas indifférent de souligner que la solution de « l'économie d'insertion » prônée par P. Rosanvallon ne concerne que les allocataires des programmes d'assistance (RMI, AFDC, personnes en chômage de longue durée), ajoutant ainsi à la coupure entre le monde de l'assurance sociale, réservé aux personnes qui continuent de circuler dans l'univers de l'emploi, et celui de l'assistance, pour celles qui se retrouveraient désormais dans un « espace économique intermédiaire », créé spécialement à leur intention. Pourtant, la reconnaissance d'un risque commun — celui du chômage — devrait conduire au contraire à un traitement semblable pour toutes les personnes qui, en amont ou en aval, y sont exposées ; c'est du moins ce qu'exigerait le principe d'« équité horizontale », désormais si cher à certains intervenants du monde public français ¹²⁷.

Que signifie d'ailleurs ce « droit à l'insertion » dont nous entretenit l'auteur dans des termes qui ne pèchent pas toujours par modestie ¹²⁸. Désormais employée à toutes les sauces, la notion d'insertion (comme celle d'exclusion) aurait-elle acquis, en France, une valeur incantatoire ? D'abord, en opposant l'indemnisation à l'insertion, P. Rosanvallon reprend la lancinante distinction entre mesures actives et passives, jusqu'à l'appliquer d'ailleurs à la description de l'État-

¹²⁷ Ce nouvel engouement pour la notion d'équité est probablement le mieux exprimé dans le rapport remis au Premier ministre de la commission présidée par Alain Mine, intitulé *La France de l'an 2000*. Cette commission, qui a déposé son rapport à la fin d'octobre 1994, regroupait un éventail de personnalités des milieux gouvernemental, patronal et universitaire. P. Rosanvallon était membre de cette commission. À titre d'exemple de cette défense de la notion d'équité, qui se présente *contre celle d'égalité*, citons le passage suivant : « Telle qu'elle est, avec son histoire et son système de valeurs, la France doit trouver une traduction raisonnable de la société de compétition. L'oublier conduirait à la démobilisation et à l'échec. Les combats les plus difficiles doivent être justes [...]. La France est à la recherche d'un « compromis de combat » qui rende compréhensible et acceptable pour tous la course à l'efficacité et ses sacrifices. Ce compromis se substituera à celui des années de forte croissance. *La Commission souhaite qu'il soit fondé sur le principe d'équité*, par opposition à l'aspiration égalitaire qui a bercé toute l'histoire sociale d'après-guerre » (Mine 1994 : 87).

¹²⁸ C'est à la clarification philosophique de cette transmutation de l'indemnisation en insertion qu'il faut aujourd'hui s'atteler » (p. 129).

providence. L'on sait pourtant que cette distinction est tronquée, qu'il n'y a pas de mesure qui soit active ou passive en soi, que la réussite d'un programme dépend de la dynamique impulsée par son articulation avec les politiques du marché du travail et le contexte plus général de l'emploi. Il est trompeur de séparer ainsi indemnisation et insertion tout comme d'ailleurs d'apparier l'économique au premier et le social au second. L'auteur dit ensuite renoncer à l'option de la sélectivité mais défend néanmoins un modèle de réforme qui prend place dans le champ de l'assistance (workfare et insertion), lequel est lié à un type de programmes explicitement définis comme étant [133] sélectifs. Il faut souligner aussi que l'association du RMI et du workfare à la « société d'insertion » est une opération contestable. Ainsi est-il, selon nous, inapproprié d'utiliser indifféremment, comme le fait l'auteur, la notion d'insertion dans des contextes aussi différents que ceux de la France et des États-Unis ¹²⁹. Que penser ensuite de cette « société d'insertion » où les droits s'allient aux obligations ? De notre point de vue, l'argumentation de l'auteur n'est pas très convaincante quant à la « conquête sociale » que représente le dépassement d'une « vision traditionnelle » des droits sociaux associé à l'imposition de contreparties pour les allocataires des programmes d'assistance. On comprend mal pourquoi un droit à la subsistance serait conditionnel à des démarches d'insertion, exigence venant s'ajouter, rappelons-le, aux multiples conditions existantes des programmes d'assistance : si les mesures d'insertion sont conçues de façon à profiter véritablement aux personnes exclues, on présume qu'une part importante d'entre elles s'en prévaudront, sans qu'il ne soit nécessaire de les imposer. De plus, un droit à l'insertion ne peut jamais être qu'une pâle réplique d'un droit à l'emploi.

C'est bien évidemment là où le bât blesse. P. Rosanvallon reste muet sur les propositions de réformes touchant l'emploi et les changements qui seraient susceptibles d'améliorer le système assurantiel ou le système fiscal. Il est, à notre avis, particulièrement désolant qu'une réflexion sur le problème de l'exclusion fasse l'impasse sur la question d'un meilleur partage de l'emploi. Pourtant, dans les pays où il puise ses exemples, essentiellement les États-Unis et la France, les propositions de réforme liées au marché du travail sont nombreuses.

¹²⁹ Voir, à ce sujet, notre article dans ce numéro.

Aux États-Unis, dans le cadre des débats sur la réforme de l'aide sociale (du programme AFDC), plusieurs défendent ce qu'il est convenu d'appeler un programme d'action « hors aide sociale » (*non welfare reform*), ceci par opposition aux réformes exclusivement centrées sur les programmes d'assistance dont on reconnaît les limites. On désigne ainsi soit des interventions directes sur le marché du travail (hausse du salaire minimum), soit des services de soutien (renforcement des services de garde d'enfants) ou encore des mesures fiscales (augmentation du « crédit d'impôt sur le revenu salarial », le Earned Income Tax Crédit, EITC). De même, en France, n'y a-t-il pas un foisonnement de réflexions concernant, par exemple, l'aménagement du temps de travail ? ¹³⁰ Ces questions restent, de notre point de vue, indissociables des discussions sur l'État-providence. Car, comme le dit Robert Castel, auteur cité d'ailleurs par P. Rosanvallon, *le traitement social de l'exclusion ne saurait être seulement le traitement des exclus* ¹³¹.

[134]

Le but de l'exercice était louable : dessiner les contours de ce « nouvel âge du social », où la refondation de la solidarité et la redéfinition des droits doivent mener, selon l'auteur, à « une meilleure articulation entre la pratique de la démocratie [...] et la gestion du social » (p. 12). Revivifier la gauche aussi, en ouvrant la voie à une « nouvelle pensée du social ». Au terme de cet ensemble de déclarations et d'exhortations, il reste malheureusement bien peu à se mettre sous la dent. En cette période de libéralisme triomphant, ceci est particulièrement décevant...

NOTES

¹³⁰ Voir à ce sujet : Cette, Gilbert, Taddei, Dominique (1994), « Le travail posté à temps réduit : problématique, déterminants et enjeux dans la France des années 1990 », *Interventions économiques*, n° 25, printemps, pp. 109-139.

¹³¹ Robert Castel (1992), « De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus », dans Joëlle Affichard, Jean-Baptiste de Foucauld, *Justice sociale et inégalités*, Paris, Éditions Esprit, pp. 135-148.

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[135]

*
* *

Juan-Luis KLEIN et Benoît LÉVESQUE (dir.) (1995). *Contre l'exclusion : repenser l'économie*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

par Éric Forgues

Les actes du colloque annuel de l'AÉP de 1994, qui portait sur l'exclusion et la nécessité de repenser l'économie, paraissent un an seulement après le colloque. Performance digne de mention dans le domaine de l'édition, qui comporte ainsi l'avantage de présenter un ouvrage d'une actualité toujours aussi criante. En effet, le phénomène de l'exclusion est loin d'avoir diminué et les solutions apportées sont loin d'en prendre toute la mesure. Donc, l'intérêt de repenser et redéfinir l'économie, cette machine à produire de l'exclusion, reste entier.

Présenter un ouvrage qui compte dix-sept articles et deux commentaires n'est généralement pas facile. Mais la convergence des [136] points de vue des auteurs est si grande que le nombre des articles présentés disparaît derrière leur unité et leur cohérence. En effet, une forte parenté théorique et idéologique unit les auteurs dans la manière qu'ils posent la problématique, l'expliquent et cherchent à la résoudre. Inutile d'ajouter que cette parenté facilite grandement le travail de recension. Sans présenter systématiquement chaque article, cette recension fera plutôt ressortir l'esprit général de l'ouvrage, de même que les thèses fondamentales qui y sont avancées.

Le point de départ de la réflexion est, bien entendu, le problème de l'exclusion (sur les formes et l'ampleur que peut prendre ce phénomène, voir les articles de Tremblay et Grell). C'est en cherchant à comprendre ce phénomène que surgissent les fils directeurs qui

permettront de contrer ce phénomène (Lévesque). À cette fin, la thèse qui est avancée, et que partagent les auteurs, est qu'on ne peut contrer l'exclusion qu'en se donnant des outils théoriques pour repenser et reconstruire l'économie. Autrement dit, le problème de l'exclusion ne peut être abordé et résolu à l'intérieur des catégories et du paradigme de l'économie néo-classique, puisque ce paradigme fait partie du problème. Il importe donc de s'affranchir de ce paradigme, c'est-à-dire de repenser l'économie en de nouvelles catégories, si on veut sérieusement aborder le phénomène de l'exclusion. C'est pour ainsi dire le point focal de cet ouvrage, le point d'où découlent les différentes analyses des auteurs.

Certes, les analyses sont diverses et originales, mais toutes reconnaissent la nécessité de repenser l'économie en dehors des catégories néo-classiques et des politiques néo-libérales. Plus précisément, il s'agit de repenser l'économie dans son insertion sociale, culturelle et éthique afin de fonder une pratique économique, disons-le, à grandeur humaine (Roustang ; Goulet). En bref, si le cadre néoclassique tolère ou même accentue le phénomène de l'exclusion, selon une logique économique objectiviste, le cadre d'une économie sociale (solidaire, alternative, associative, etc.) rend ce phénomène intolérable, car il déroge à la logique sociale immanente à l'économie. Ainsi, il ne s'agit pas tant de définir un système de valeurs précis, que de montrer la nécessité d'inscrire une logique sociale élargie (normative, éthique, culturelle et politique) au sein même de l'économie.

Cela exige une remise en cause des rôles traditionnels de l'État, du marché et de l'individu-citoyen et des rapports qu'ils entretiennent entre eux. Si l'État pouvait jusqu'à récemment palier aux carences du marché et former avec lui le couple régulateur par excellence des Trente glorieuses, en assumant les fonctions complémentaires de production, de consommation et d'intégration, il appert que [137] ce couple connaisse actuellement des ratés qui se traduisent notamment par le phénomène de l'exclusion. L'État, qui s'était arrogé le monopole du social et du politique — encore plus fortement en France qu'ailleurs (Archambault ; Laville) —, encourageait une économie « aseptique », c'est-à-dire une économie « asociale ». En conséquence, la promotion d'une économie sociale met en cause le rôle traditionnel de l'État qui supporte pareille pratique économique.

Cette remise en cause n'est pas que théorique, elle se produit déjà en pratique grâce à des initiatives locales qui ouvrent une brèche dans l'économisme et l'interventionnisme étatique (voir les études de cas de Favreau ; Archambault ; Hiernaux-Nicolas ; Tremblay). Le retrait de l'État offre une opportunité à ces initiatives dont la logique autonome va à l'encontre de la logique hétéronome de l'État (Godbout). Opportunité qui doit être saisie avant que ne succombe à la logique du marché la gestion du social. Reste à déterminer le statut et le rôle de l'État dans ce nouveau contexte (Andrew ; Mendell).

Par ailleurs, il demeure important de repenser en lui-même le phénomène de l'exclusion. Les auteurs qui traitent cette question (Tremblay ; Caillé ; Lévesque) s'entendent pour dire que l'exclusion est devenu une composante structurelle de l'économie. Même la croissance économique ne peut enrayer ce phénomène, contrairement à ce qui est encore trop souvent soutenu. Face à ce phénomène, deux types de solutions sont envisagés : le premier vise toujours le plein emploi à l'aide de politiques de partage du travail, alors que le second vise l'intégration sociale des exclus sans passer par l'obtention d'un emploi. L'objectif est de garantir la reconnaissance politique, sociale et économique des exclus. Il s'agit de savoir si cette reconnaissance est conditionnelle à un emploi salarié ou non. C'est sur ce point que certaines divergences peuvent être pressenties chez les auteurs.

La lecture de cet ouvrage nous incite bien plus qu'à repenser l'économie, car c'est toute la société que le lecteur est amené à repenser. Cet ouvrage offre des bases théoriques solides pour comprendre sous un nouveau jour le phénomène de l'exclusion et pour saisir ce que pourrait être une économie sociale. Certaines initiatives locales concrètes et certaines analyses générales montrent bien les orientations à suivre pour redéfinir en ce sens l'économie ; seulement, le lecteur peut se demander si des tendances historiques réelles supportent cette analyse. Ce lecteur pourra alors profiter du colloque de 1996, car il nous convie à une réflexion sur le rôle des mouvements sociaux au-delà du néolibéralisme.

*
* *

[138]

J.P. DUPUIS (dir.), *Le modèle québécois de développement économique*, Québec, Presses interuniversitaires, 1995, 183 p.

par Fahim Youssofzai

Comme son titre l'indique, ce livre contient des textes portant sur le modèle de développement économique québécois et, se divise en deux parties. La première partie comprend quatre textes dans lesquels les auteurs (Paquet, Bélanger, Smith et Noël) cherchent à cerner les contours du modèle québécois et à évaluer ses performances en terme de développement économique. Dans la deuxième partie, d'autres auteurs (Aktouf et al., Bélanger et Lévesque, Hamel et Forgue) évaluent le lien entre le modèle de développement économique québécois et les modes de gestion des entreprises québécoises. Finalement, en conclusion, Dupuis présente une synthèse critique de l'ensemble des textes.

Ainsi, Paquet ¹³² examine le concept de Québec inc. et se questionne, dans un premier temps, sur sa genèse et les défis globaux qui l'ont entraînés ainsi que sur ses antécédents québécois et canadiens ; ensuite il décompose ce concept selon quatre niveaux : en tant que métaphore, réseau, pacte collectif et appellation pour le nationalisme économique. Pour l'auteur, en tant que métaphore, Québec inc. a certainement joué un impact important pour le développement de la société québécoise, mais il a aussi été la cause d'un certain « excès de confiance chez certaines entreprises ». Paquet ajoute que l'existence des réseaux au Québec n'est pas tellement significative. Par ailleurs, il ajoute que l'on en a fait un mauvais usage dans le sens que Québec inc. n'a pas consolidé en véritables réseaux socio-économiques les alliances survenues durant les années 1960 et 1970 entre le gouvernement et les entreprises. Bien que des conventions aient été établies, ajoute l'auteur, souvent elles l'ont été « de manière épisodique ou sous la pression momentanée des gouvernements, et toujours pour des raisons pointues » ; rien ne soutient donc l'idée d'une « coalition de partenaires

¹³² Gilles Paquet, *Québec inc. mythe ou réalités*.

sociaux s'étant entendus sur des règles de gouvernance ». D'autre part, continue l'auteur, le corporatisme au Québec semble avoir joué un rôle plutôt subsidiaire étant donné qu'en dehors d'une contribution limitée dans la mise en place de certains aspects des politiques économiques, il n'a pas eu un rôle prépondérant dans la formulation de ces politiques. Finalement, concernant l'évaluation de l'apport des sociétés d'État au modèle de développement au Québec, Paquet propose qu'il faudrait faire une étude avantage/coût extensive pour pouvoir juger leur effet réel. Bref, dans l'ensemble, l'auteur croit que la société québécoise n'a pas encore réussi à se donner les mécanismes permettant de mieux maîtriser son avenir. Paquet conclut [139] que le grand danger serait de présumer que le réseau communautaire existe et qu'il va suffire d'y injecter des moyens techniques et financiers comme pour la stratégie des grappes industrielles de l'ancien ministre Tremblay.

Bélanger ¹³³ situe le modèle dans une perspective historique et le présente à la fois comme le résultat d'un processus de reprise en main par les Québécois de leur économie, à la fois comme un projet de société. Pour l'auteur, il s'agit là d'« un modèle de développement fondé sur une alliance entre les pouvoirs économiques public et privé, appuyé par des organisations socio-économiques dont l'objectif est de poursuivre une politique de croissance économique du Québec ». Ainsi, durant les années 1960 et 1970, d'un côté l'État s'était donné la tâche de planifier, d'organiser et de définir les politiques tout en laissant à l'entreprise privée la tâche de les exécuter, de l'autre côté, il faisait appel à la concertation des partenaires sociaux par l'intermédiaire des sommets économiques. Mais, ajoute l'auteur, la sympathie pour la privatisation sous le gouvernement Bourassa de même que la préparation des entreprises québécoises à la mondialisation des marchés entre 1985 et 1989 feront basculer l'initiative dans le camp de l'entreprise privée. Celle-ci, affirme Bélanger, dicte aujourd'hui le rythme d'une grande partie des modalités de l'intervention gouvernementale sur le terrain. Ainsi, « En voulant à tout prix créer notre propre bourgeoisie, nous avons laissé l'arrivisme, l'opportunisme et une certaine médiocrité prendre le contrôle de l'économie », ajoute l'auteur. De plus, Bélanger trouve que le développement de l'entreprise privée pour l'entreprise privée relève de « l'utopisme », car

¹³³ Yves Bélanger, *Québec inc. la dérive d'un modèle ?*

« l'entreprise privée n'a pas rendu la marchandise » ; « le leadership des entreprises privées s'est soldé par des échecs » au Québec. Il ajoute que ce sont les sociétés d'État, et non le secteur privé, qui ont le plus contribué au développement de la province. Bien que Québec inc. n'a toujours pas répondu complètement aux attentes des Québécois, avec des correctifs, il pourrait apporter une contribution certaine, conclut l'auteur.

Quant à Smith ¹³⁴, il évalue les répercussions du Québec inc. en se basant sur l'étude des cas concrets comme des politiques de francisation des entreprises et la politique industrielle de la province. Selon l'auteur, d'un point de vue strictement économique, l'application de ces mesures dans les entreprises québécoises entreprises québécoises entre 1961-1978 a entraîné des pertes d'une main-d'œuvre qualifiée et des capitaux anglophones. À ce propos, l'auteur s'interroge à savoir dans quelle mesure l'excédent de croissance provoqué par la libération des talents des francophones a remplacé les coûts de l'immigration anglophone ? Sur le plan des politiques économiques, Smith affirme que, durant les décennies précédant 1970, le gouvernement [140] du Québec, comme la plupart des gouvernements du monde occidental, intervenait directement dans l'économie ; cependant, depuis, cette intervention directe a sérieusement diminué dans les autres pays industrialisés. D'autre part, l'auteur est d'avis qu'une telle politique ne peut pas être intégrée au Québec tant que la province n'aura pas une influence effective auprès du gouvernement fédéral afin d'influencer à son avantage ses politiques des taux d'intérêt et de change et ses dépenses. Concernant les relation du travail, en s'appuyant sur des statistiques et en comparant le Québec à l'Ontario, Smith trouve que même durant la période des initiatives corporatistes du parti Québécois (dans les années 1970), le taux des conflits du travail est resté plus élevé (environ le double) au Québec qu'en Ontario. Bref, Smith conclut que, de façon générale et par comparaison à certains pays européens, Québec inc. n'a pas fait intervenir l'État dans l'économie de façon particulièrement importante ni fructueuse ; il ne semble pas avoir amélioré la performance économique globale du Québec.

¹³⁴ Michael Smith, *L'impact du Québec inc., répartition des revenus et efficacité économique*.

L'évaluation du Québec inc. par Noël ¹³⁵ est très différente. L'auteur trouve que ce modèle a joué un rôle positif dans le développement de l'économie de la province. Pour Noël, avant que Porter (1990) ne médiatise la concertation sectorielle, « avant que les grappes et le modèle d'entreprise à valeur ajoutée voient le jour, les grandes institutions financières québécoises avaient décidé de se concerter pour doter le Québec « d'entreprises phares » dans divers secteurs économiques ». Noël base son analyse sur l'approche stratégique et examine les ratios financiers d'un échantillon d'entreprises qu'il appelle « les firmes de Québec inc. » durant la période 1985-92 ; il trouve que ces dernières ont toutes connue une forte croissance de leurs actifs. Ensuite, dans la deuxième partie de son étude, en s'inspirant de Michel Albert (1991), Noël cherche à positionner le modèle québécois par rapport au modèle « rhénan » (observable surtout en Allemagne et au Japon) et au modèle « néo-américain ». Il affirme que le modèle Québec inc. se rapproche plus du modèle rhénan qui a pour caractéristiques un capitalisme patient et sélectif ainsi qu'une concertation où l'État et ses grandes institutions s'engagent activement dans le développement du secteur de pointe. L'auteur conclut qu'au Québec, « l'État demeure un joueur important de l'espace stratégique qui se mondialise » et que « les recommandations des Porters de ce monde valent pour les géants seulement ».

Dans la deuxième partie du livre, d'autres auteurs évaluent le lien entre le modèle de développement économique et les modes de gestion des entreprises au Québec. Ainsi Aktouf et al. ¹³⁶, à partir d'une analyse historique et d'une étude du terrain ethnologique au sein de [141] la multinationale Cascades, cherchent à identifier le mode de gestion québécois. Pour les auteurs, le modèle de gestion québécois s'enracine dans les valeurs originelles de l'éthique catholique et de la mentalité rurale. Aktouf et al. affirment que les particularismes québécois, la tradition catholique et la culture peuvent à la fois rendre compte du retard des entreprises québécoises au début des années 1960 comme du succès qu'atteste la formule du Québec inc. au début des années 1980.

¹³⁵ Alain Noël, *Québec inc. Veni ! Vidi ! vici !*

¹³⁶ Chanlat Aktouf Bédard, *Management, éthique catholique et esprit du capitalisme : l'exemple québécois.*

D'autres auteurs élargissent la base du débat sur les particularités québécoises. Ainsi, Bélanger et Lévesque ¹³⁷ soulignent l'existence du rôle important d'un autre acteur important, le syndicat, que l'étude d'Aktouf et al. a négligé. Il est important, d'après les auteurs, de tenir compte des rapports sociaux dans les sociétés capitaliste comme la société québécoise. Le modèle de développement québécois a entraîné l'émergence de la croissance d'un réseau de relations entre les forces coopératives, les entreprises étatiques, le capital privé francophone et une force syndicale puissante qui s'inscrit au projet sociétal, ajoutent les auteurs. Pour eux, ce modèle a donné naissance à au moins un autre mode de gestion, celui axé sur un partenariat syndical-patronal qui, depuis les années 1980, s'étend à une recherche de voies de sortie de la crise. Les deux traits principaux de ce modèle sont, d'une part, des contrats collectifs négociés, où les travailleurs sont inclus dans le système de prise de décision, c'est à dire, dans le système politique de l'entreprise, d'autre part, des formes flexibles d'organisation du travail. Quant à Hamel et Forgue ¹³⁸, ils se basent sur le cas de deux entreprises typiquement francophones, la Volcano et la Forano, qui ont suivi des trajectoires différentes de celle de Cascades. Pour expliquer les types de gestion paternaliste, cette étude insiste plus la caractéristique « dominée » de l'économie du Québec par les Anglo-saxons.

À titre de conclusion, Dupuis ¹³⁹ fait une synthèse de toutes les études que contient le livre pour évaluer les forces et les faiblesses de chacune d'entre elles et pour se questionner sur les débats qu'elles soulèvent. Par ailleurs, l'auteur essaye de cerner le noyau dur du modèle québécois et d'identifier son origine et ses particularités. Dupuis constate que, dans leurs études respectives, les auteurs ne parlent pas de la même chose ; ils n'évaluent pas le même modèle de développement ; ils ne s'entendent pas sur le contenu du modèle québécois ni sur les acteurs qu'il représente. Dupuis évoque le « modèle de finalité normative » chez certains auteurs et, le « modèle de finalité descriptive » chez les autres. Par exemple, explique Dupuis, lorsque les

¹³⁷ Bélanger et Lévesque, *La modernité par les particularismes : le modèle québécois de développement économique*.

¹³⁸ Jacques Hamel et Éric Forgues, *De la famille à la culture d'entreprise : un modèle québécois de développement ?*

¹³⁹ J.P. Dupuis, *Synthèse critique, comprendre le modèle québécois de développement économique*.

auteurs essayent de démontrer que le modèle de développement influence les modes de gestion, lorsqu'ils évaluent les performances [142] économiques du modèle, ils veulent présenter un modèle normatif ; mais lors qu'ils décrivent les faits comme tel, ils s'inscrivent plus dans le courant descriptif. Pour Dupuis, les auteurs ne sont pas clairs sur leurs intentions, sur le sens qu'ils donnent à leurs modèles ; ils « jouent tantôt à l'un, tantôt à l'autre ». L'auteur critique l'évaluation du Québec inc. donnée par Smith ; il la trouve peu convaincante, car « elle se base sur des données fragmentées » et tire des conclusions qui ne sont pas basées sur les faits. Il en est de même quant aux conclusions de Paquet qui sont aussi basées sur les cas non concrets et insuffisamment documentées, poursuit l'auteur. Pour Dupuis, c'est Noël qui fait l'évaluation la plus rigoureuse du modèle en terme de performance économique. Quant aux études d'Aktouf et al., Bélanger et Lévesque, Hamel et Forgue, Dupuis trouve qu'elles ont un point commun dans le sens où elles reconnaissent l'existence des liens entre le modèle de développement économique et les modes de gestion des entreprises.

Dupuis trouve que dans le Québec inc., on trouve des éléments communs qui constituent le noyau dur de ce qui serait un modèle de développement. Chez tous les auteurs, ce noyau dur est constitué par les éléments comme la concertation, la collaboration, la solidarité et l'alliance entre les acteurs en vue d'assurer le développement économique, etc. ; il comprend un ensemble d'acteurs : l'État, les sociétés d'État, les grandes entreprises francophones, les coopératives et les centrales syndicales, argumente Dupuis. Quant aux origines du modèle québécois, elles remontent au moins aux années 1930, poursuit l'auteur. Pour Dupuis, l'originalité de la formule québécoise tient au fait qu'en Amérique du Nord, c'est le Québec qui a le plus favorisé les formules corporative et néo-corporative. Par ailleurs, on se dirige ici vers des formes où ce sont les acteurs sociaux, les organismes communautaires, locaux et régionaux qui occupent une place de plus en plus centrale. Finalement, des trois formes de concertation, c'est celle entre syndicat et entreprise (Bélanger et Lévesque) qui est nouvelle au Québec, conclut Dupuis.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[143]

LIVRES REÇUS

Bernard EME et Jean-Louis LAVILLE (dir.) (1994). **Cohésion sociale et emploi**, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique, 285 p.

par Diane-Gabrielle Tremblay

Cet ouvrage regroupe les contributions d'une douzaine d'auteurs qui s'interrogent, en quelque sorte, sur l'avenir de l'emploi, du salariat et de la protection sociale. Les éditeurs soutiennent qu'il ne faut pas se laisser bercer par l'espoir d'une prochaine reprise susceptible de permettre le retour au plein emploi, mais constater que le salariat est bel et bien en cause. La synergie entre État et marché serait du passé selon eux. Tous les auteurs ne partagent pas nécessairement ce diagnostic, d'autant plus que les contributions de chacun ne portent pas toutes sur des thèmes de même envergure, ou de même portée.

Dans l'introduction, Laville développe le thème de la nouvelle question sociale ; pour l'essentiel, il plaide pour que l'on traite ensemble, les questions de l'emploi et de la cohésion sociale, questions qui lui paraissent indissociables et invitent à s'interroger sur les politiques publiques en regard de cette articulation. La deuxième partie de l'ouvrage développe ce thème, en traitant de l'économie solidaire, et ce, après avoir consacré une première partie à la « nouvelle donne » observée dans les champs de l'économie et du social. La troisième partie invite à se pencher sur le thème des politiques publiques et du

lien social. Les cas de l'Allemagne et du Québec y sont traités, sans que ce soit précisément sous les mêmes angles. Ces textes sont suivis par deux autres, de nature plus théorique, qui approfondissent non seulement les liens entre économique et social, mais également les liens pouvant être repérés entre social et local, entre État et société, entre emploi et chômage, entre droits et obligations, entre bénévolat et emploi, tout cela bien sûr dans la perspective d'un ralentissement de la création d'emploi et d'une remise en question de la protection sociale.

*
* *

[144]

Michael J. PIORE (1995). ***Beyond Individualism : How Social Demands of the New Identity Groups Challenge American Political and Economic Life***, Cambridge, Harvard University Press, 210 p.

par Diane-Gabrielle Tremblay

Bien que la revue Interventions économiques favorise la recension des ouvrages en langue française, l'ouvrage de Michael Piore, acheté récemment en Ontario, suscite un débat important dans cette province et mérite d'être connu. Si le Québec n'est certes pas aussi marqué par le phénomène de la « rectitude politique » (*Political Correctness* !) que le Canada anglais, et surtout les États-Unis, il n'en demeure pas moins que les « nouveaux groupes identitaires » ont une importance plus grande que par le passé. Ces groupes interrogent les choix de l'État et ont une incidence importante en matière de politiques sociales.

Ne serait-ce que par les questions qu'il soulève, car il ne donne pas de solutions ou de réponses, cet ouvrage est certes intéressant dans le contexte canadien. Pour l'essentiel, Michael Piore pose la question de l'arbitrage, nécessaire mais difficile, que l'État doit opérer entre les contraintes économiques et les demandes sociales, entre le déficit et les demandes, fort justifiées, des nouveaux groupes identitaires (on ne parle pas seulement ici des groupes de femmes, mais des minorités ethniques, des gais, des lesbiennes, des personnes « moins capables »

ou « less able » — euphémisme anglais pour les personnes handicapées —, etc.).

L'ouvrage est extrêmement bien documenté, tant sur le plan de l'évolution des politiques américaines et des positions des politiciens, que sur celui de la théorie économique, sociologique ou juridique que l'on peut invoquer à l'appui des diverses thèses. On ne suivra peut-être pas Piore aussi facilement ici que dans ses ouvrages sur la segmentation du marché du travail ou les politiques d'emploi, puisqu'il va jusqu'à présenter une approche cognitive à la science économique, et une approche interprétative du phénomène de la cognition, avant de revenir à l'idée d'une politique de « compréhension commune » (Common Understanding), mais c'est certes un livre dont la lecture est fort stimulante et qui incite à une réflexion approfondie en regard de l'évolution des politiques sociales.

[145]

Claude VIENNEY (1994). *L'économie sociale*, Paris, Éd. La Découverte, collection Repères, 124 p.

par Diane-Gabrielle Tremblay

En lien avec le thème du dossier, ce petit ouvrage de La Découverte présente les activités, les acteurs et les règles de fonctionnement de l'économie sociale en France. Il rappelle d'abord que le concept même d'économie sociale est entré dans le vocabulaire du droit français au début des années 1980 pour désigner les coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif. Il s'agit d'un ouvrage plutôt descriptif, qui se conclut toutefois sur les changements de références dans le domaine de la solidarité, une question abordée dans le présent ouvrage. Si l'on peut bien sûr faire quelques parallèles avec le Québec, la protection sociale, les services d'assurance, les services sanitaires et sociaux, ainsi que les services financiers couverts ici sont propres au contexte français, mais il est intéressant de connaître les institutions mises en place en France, à titre de point de comparaison avec des organismes semblables créés ici.

Daniel LENOIR (1994). *L'Europe sociale*, Paris, Éd. La Découverte, collection Repères, 124 p.

par Diane-Gabrielle Tremblay

Ce livre rappelle que la Communauté européenne est principalement une construction économique. L'Europe sociale représenterait l'ensemble des politiques d'accompagnement de cette construction fondée sur le marché. Le livre expose ces politiques, en s'intéressant plus particulièrement aux divergences et aux convergences qu'on peut observer à cet égard. L'auteur s'interroge surtout sur les possibilités de survie des politiques sociales nationales et se demande si l'on peut réellement parler d'un « modèle social européen ».

Bénédicte REYNAUD (1994). *Les théories du salaire*, Paris, Éd. La Découverte, collection Repères, 124 p.

par Diane-Gabrielle Tremblay

Cet ouvrage rend compte des différentes théories élaborées au cours des dernières années pour rendre compte du salaire. Fort bien documenté et bien argumenté, il nous présente un historique des théories, à partir des classiques et de Marx, en passant par les néoclassiques et par Keynes, pour traiter ensuite de l'effondrement des paradigmes traditionnels. La seconde partie expose les théories plus modernes, s'inspirant des approches institutionnalistes, régulationniste, et [146] autres. Cette deuxième partie représente plus des deux tiers de l'ouvrage et l'on ne peut que constater que l'auteure, qui a produit bon nombre de travaux sur le thème du salaire, connaît bien la documentation scientifique. Elle expose les différentes théories de manière très claire, tout en faisant état de commentaires et d'évaluations des diverses visions.

[147]

Interventions économiques

Numéros parus

1. **Sur l'économie** (épuisé), printemps 1978
- 2 **L'impérialisme** (épuisé), automne 1978 - hiver 1979
- 3 **Sur l'économie**, printemps 1979
- 4 **Le travail**, hiver 1980
- 5 **La crise** (épuisé), printemps 1980
- 6 **Le capital québécois**, hiver 1981
- 7 **L'environnement**, printemps 1981
- 8 **La question régionale**, printemps 1982
- 9 **Agro-alimentaire : l'heure des choix**, automne 1982
- 10 **La filière canadienne**, printemps 1983
- 11 **Crise et politiques économiques**, automne 1983
- 12/13 **Emploi : l'éclatement ?**, printemps 1984
- 14/15 **Politiques industrielles**, printemps 1985
- 16 **Développement : la crise des modèles**, printemps 1986
- 17 **L'État en question I**, printemps 1987
- 18 **L'État en question II**, automne 1987
- 19 **Flexibilité du travail et de l'emploi**, printemps 1988
- 20/21 **Femmes et économie**, automne 1988 - hiver 1989
- 22/23 **L'économie mondiale en mouvement**, printemps 1989-
automne 1989
- 24 **Emploi et concertation**, hiver 1989-1990
- 25 **L'emploi en transition**, printemps 1994
- Hors série **Études d'économie politique, travail et société**, septembre
1984

**Diffusion des nouvelles technologies : stratégies
d'entreprises et évaluation sociale, automne 1987**

26. **De l'ordre des nations à l'ordre des marchés, hiver 1995**

[148]

Fin du texte