

Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice*

Ai-Thu Dang**

Université Paris I, CEE et EconomiX (CNRS)

Hélène Zajdela

Université Paris XIII - CEPN (CNRS) et CEE

1 Introduction

Depuis une dizaine d'années, les pays européens connaissent de profondes réformes en matière de protection sociale, marquées notamment par une modification des liens entre emploi et protection sociale. En particulier, leur renforcement a conduit à substituer à la logique d'indemnisation « passive » des risques sociaux « subis », une logique contractuelle d'incitation à l'adoption de conduites « actives » de réduction des risques en échange de prestations devenues conditionnelles. L'introduction des mécanismes de contrepartie dans l'octroi des prestations financières est en relation directe avec l'émergence d'un nouveau référentiel en matière de politiques économiques et sociales, l'État social actif¹. Ce dernier s'appuie sur un nouveau principe d'action politique, celui de l'activation, concept flou et polysémique (*cf* Elbaum 2006). L'idée est de substituer à la redistribution anonyme et inconditionnelle, le principe de contractualisation de la protection sociale.

* Une première version de ce texte a fait l'objet d'une présentation aux Journées d'études, « La justice sociale : histoire et théories », de l'Association Charles Gide, Aix-en-Provence, 7 et 8 décembre 2006, ainsi qu'à un séminaire du Centre d'Études de l'Emploi, le 6 mars 2007. Nous remercions les participants pour leurs commentaires et, en particulier, Hervé Defalvard et Claude Gamel. Nos remerciements vont aussi aux deux rapporteurs anonymes de la Revue dont les remarques et suggestions ont permis d'améliorer le contenu de ce texte. Les précautions d'usage s'appliquent ici.

** Correspondance avec les auteurs : Ai-Thu Dang, Centre d'Études de l'Emploi, « Le Descartes I », 29 Promenade Michel Simon, 93166 Noisy-le-Grand Cedex, France. Courriel : dang@univ-paris1.fr

¹ Pour un aperçu de la manière dont ce référentiel théorique a modifié les politiques sociales en Belgique, voir Vielle et alii. (2005).

Si le concept d'État social actif est initialement apparu dans les travaux de A. Giddens (1994, 1998), promoteur de la « troisième voie » anglaise, les institutions internationales (OCDE, UE) ont aussi beaucoup œuvré à la formation d'une communauté épistémique largement acquise aux politiques d'activation. Toutefois, cette thématique commune n'empêche pas des différences importantes dans la mise en œuvre de ces politiques, en raison notamment de l'existence de configurations institutionnelles et de systèmes de valeurs différents (Scharpf et Schmidt, 2000).

L'État social actif s'accompagne d'une révision de la notion de responsabilité qui va de pair avec une nouvelle façon de concevoir la protection sociale. En effet, les principes qui ont présidé à la mise en place de l'État social traditionnel reposaient sur une définition socialisée du risque permettant de ne pas poser la question de la responsabilité individuelle (Ewald, 1986). L'appartenance à une catégorie de risque social (chômage, accident professionnel, maladie, invalidité, maternité, etc.) ouvrait droit au versement d'indemnités financières compensatoires. La nouveauté de l'État social actif réside dans sa façon de réarticuler le couple responsabilité individuelle – solidarité ou responsabilité sociale pour repenser la protection sociale et donc l'économie des droits et des devoirs. Sans proposer une marchandisation complète de l'action publique, l'État social actif doit reposer sur une logique de contractualisation des droits sociaux et d'obligations réciproques tout en maintenant une certaine forme de solidarité et de redistribution des richesses. L'un des traits essentiels de l'État social actif est la valorisation de l'autonomie des individus et la socialisation par le travail, mettant fin ainsi à l'octroi de prestations sociales sans contrepartie accusées d'être des pièges pour les bénéficiaires et une source d'enfermement dans une situation de dépendance à l'égard de l'État. Dans la dynamique de l'État social actif, les pouvoirs publics sont au contraire investis de la responsabilité de restaurer la capacité de choix et d'action des individus. Les politiques actives, en permettant aux bénéficiaires des allocations d'assurance ou d'assistance d'exercer une activité en contrepartie de ces allocations, favoriseraient la prise en charge individuelle. La thématique de la responsabilité est donc prégnante dans la transformation de l'État social traditionnel en État social actif.

Parallèlement, depuis les années quatre-vingt, la philosophie politique et l'économie normative ont connu un renouveau important. En particulier, le concept de responsabilité a commencé à jouer aussi un rôle central et explicite dans les théories de la justice. Les analyses de R. Dworkin (1981a, b) ont cherché en effet à répondre à une question soulevée initialement par J. Rawls (1971) et approfondie par A. Sen (1980), à savoir ce qu'il est important pour une société juste d'égaliser. Cette question de « l'égalité de quoi ? » se relie directement à celle de la responsabilité en ce sens que l'individu peut légitimement attendre d'une société juste une compensation financière, si son bien-être est affecté par des éléments dont il n'est pas responsable.

Curieusement, le débat sur la transformation de l'État social traditionnel en État social actif est rest e d econnect e de la controverse sur la manière d'articuler responsabilité individuelle et responsabilité collective dans les théories post-welfaristes de la justice². L'objet de cet article est précisément d'établir des ponts entre ces deux débats, en questionnant les fondements normatifs des politiques d'activation, au centre de l'État social actif, afin de souligner les « préférences révélées » des décideurs politiques. Il s'agira de montrer comment les théories de la justice de Rawls, Dworkin et de Sen, qui s'articulent autour des notions comme la responsabilité, la solidarité, l'égalité, la liberté, ainsi que la théorie de la reconnaissance de N. Fraser, peuvent être utilisées pour éclairer d'une autre façon l'évaluation des politiques sociales et, en particulier, les politiques d'activation.

Notre réflexion s'organisera en quatre temps. La première partie propose d'identifier les conventions de responsabilité inhérentes aux différents systèmes de protection sociale au travers de l'exemple des politiques de *Making work pay*. Deux conceptions distinctes de la responsabilité s'opposent au départ : une conception de la responsabilité individuelle au Royaume-Uni et collective en France. Mais l'importation de politiques d'activation, conçues initialement dans le cadre du système libéral d'emploi et de protection sociale, s'est accompagnée d'un glissement de la convention de responsabilité en France.

La deuxième partie cherchera les soubassements implicites des politiques d'activation dans les théories libérales et  galitaristes de la justice. Nous soulignerons que la base d'information et de jugement, qui sous-tend les politiques d'activation, repose sur une conception de l'individu et de la responsabilité qu'on pourrait relier aux analyses de Rawls et de Dworkin. En effet, ces auteurs définissent l'espace de responsabilité individuelle par les préférences d'une part et proposent un principe de compensation consistant à egaliser les « biens premiers » ou les « ressources » d'autre part. Dire que les politiques d'activation peuvent trouver un renfort philosophique dans la « théorie de la justice comme équité » de Rawls peut paraître surprenant. En réalité, nous montrerons qu'une telle interprétation est possible à condition de tenir compte des développements de la pensée de Rawls depuis la publication de son ouvrage majeur *Théorie de la Justice*.

Après avoir mis en évidence les présupposés normatifs des politiques d'activation, les troisième et quatrième parties interrogent cette conception de l'individu autonome, libre, et capable de s'engager dans une relation contractuelle avec les autorités publiques. Comme toutes les politiques publiques, les politiques d'activation ne sont pas neutres : la base informationnelle, sur laquelle elles reposent, véhicule des normes institutionnelles qui soulèvent des enjeux en termes de reconnaissance et de liberté réelle. La troi-

² R. Dworkin (2000, p. 7) a pourtant affirm e que ses idées étaient proches de celles de la « troisième voie » d'A. Giddens. Il a d'ailleurs participé à un ouvrage collectif dirig e par A. Giddens (2001).

sième partie mobilisera les travaux de N. Fraser pour montrer comment les politiques d'activation, au sens des politiques de *Making Work Pay*, participent au déni de reconnaissance. En effet, la qualité des rapports sociaux ne peut être seulement mesurée à l'aune de la répartition juste ou injuste des ressources matérielles. Notre idée de la justice doit aussi prendre en compte nos conceptions sur la manière dont les individus sont reconnus comme citoyens et membres à part entière de la société. Les institutions n'expriment pas seulement des rapports de reconnaissance, elles les produisent également.

Le choix de la référence par rapport à laquelle l'action publique doit être conçue, mise en œuvre et évaluée, est crucial. La quatrième partie montrera comment une autre base d'information et de jugement, privilégiant dans l'optique de Sen les possibilités de choix et d'action des individus, donnerait des résultats différents.

2 Les conventions de responsabilité au travers des politiques d'activation

La nature et les fondements mêmes des États-providence diffèrent d'un pays à l'autre, et conduisent à tracer une frontière différente entre ce qui relève de la responsabilité individuelle et ce qui relève de la responsabilité de la société. Nous nous attacherons, à partir de l'exemple des politiques d'activation, à montrer que la responsabilité individuelle prend un sens particulier dans le système de protection sociale britannique (1.1) tandis qu'une conception collective de la responsabilité semble *a priori* structurer le système d'insertion à la française (1.2). Toutefois, on constate depuis peu un glissement vers la responsabilité individuelle en France consécutif à la généralisation des politiques d'activation (1.3).

2.1 Une conception spécifique de la responsabilité individuelle : le Royaume-Uni

Il ne s'agit pas ici de reprendre précisément les différentes typologies des États-providence, ni de tenter de situer au mieux le Royaume-Uni par rapport à ces idéaux-types. Nous prendrons comme acquis que, dans le cadre de la typologie d'Esping-Andersen (1990)³, le Royaume-Uni s'apparente assez nettement au modèle libéral⁴. Cela signifie pour notre propos que le

³ Selon Esping-Andersen (1990), les régimes de protection sociale se différencient par la spécificité des arrangements institutionnels liant l'Etat, le marché et la famille. Il établit une typologie des systèmes de protection sociale à partir de trois critères définissant ces arrangements (degré de démarchandisation ou qualité des droits sociaux, effets de la redistribution en termes de stratification sociale, manière dont Etat, marché et famille sont reliés). Il distingue ainsi trois idéaux-types : le régime libéral ou anglo-saxon, le régime conservateur-corporatiste ou continental et le régime social-démocrate ou nordique.

⁴ Pour une comparaison institutionnelle entre la France et le Royaume-Uni, voir Erhel et Zajdela (2004).

système britannique de protection sociale présente un degré de démarchandisation relativement faible et que l'activation y prend une forme spécifique, axée sur le *workfare*⁵.

Comme le souligne Crowley (2000), malgré une histoire jalonnée de nombreuses réformes depuis sa conception par Beveridge, la protection sociale britannique est caractérisée par une grande continuité historique, que l'on peut appréhender au travers des liens qu'elle entretient avec la notion de charité : « *Dans de nombreux cas, dont la France est exemplaire, la protection sociale se pense comme opposée à la charité. L'existence de l'assurance sociale est ce qui rend la charité superflue. Au Royaume-Uni au contraire (...), le rapport est de complémentarité plus que d'opposition* » (p.7).

Ce lien avec la charité aboutit à plusieurs conséquences caractéristiques du système de protection sociale anglais. Il a été construit autour de l'idée que l'individu devait d'abord trouver par le marché les moyens de sa subsistance et que ce n'est qu'*a minima* que l'État devait intervenir. Cet aspect résiduel de la protection sociale a conduit à fixer les prestations d'assurance au niveau de subsistance.

La logique de la protection sociale s'inscrit donc explicitement dans une lutte contre la pauvreté et la manière dont elle se pose conduit nécessairement à identifier les personnes réellement dans le besoin. À divers degrés, il s'est toujours agi de faire la différence entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants. C'était le cas lors des *Poor laws*. Même si le système mis en avant par Beveridge tentait de rompre en partie avec cette vision (la notion d'indigence disparaît au profit de la notion de malchance ou d'aléa), il restait toutefois fondé sur une notion d'égalitarisme particulière : prestations et cotisations forfaitaires fixées à un niveau minimal. En outre, pour éviter que les personnes ne soient incitées à rester sans emploi, leurs indemnités étaient versées sous conditions de ressources au bout d'un an. L'État ne doit ni se substituer à l'initiative privée, ni risquer par des prélèvements publics excessifs de désinciter les individus à épargner ou à avoir recours à l'assurance privée.

Parallèlement à ce système d'assurance, le système de protection sociale britannique comporte également, depuis sa création, des prestations d'assistance⁶, sous condition de ressources. *A priori*, ces prestations d'assistance ne devaient concerner que les individus qui ne peuvent travailler (les

⁵ Barbier (2002) distingue deux régimes polaires d'activation en Europe : le régime d'activation libéral, fondé sur le *workfare*, est « piloté par le rapport des individus avec le marché du travail qui est censé produire les résultats sociaux les meilleurs en termes d'efficacité et d'équité », et le régime universel « qui relativise le rôle du marché (...) [et] s'appuie sur la production d'un ensemble diversifié et étendu de services sociaux, intégrant la formation de longue durée » (p. 315 et 317). Le Royaume-Uni se rapproche du régime libéral d'activation.

⁶ L'*Income Support (IS)* a été créée en 1986 mais différentes versions d'un revenu minimum se sont succédé depuis 1948.

personnes souffrant de handicaps, par exemple). Par définition du niveau de subsistance, ces prestations d'assistance ne peuvent également lui être inférieures.

La coexistence de ces prestations d'assurance et d'assistance, toutes deux au même niveau, crée d'emblée un sentiment d'assistance généralisée et de déresponsabilisation individuelle. Mais, cela semblait passer au second plan tant que le niveau du chômage était faible et que globalement le marché du travail assurait sa fonction régulatrice de revenus. Le plein emploi était un implicite de la conception beveridgienne de la protection sociale.

On a assisté à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix à un accroissement de la générosité du système. En effet, une certaine dose de proportionnalité au salaire a été introduite dans les allocations d'assurance⁷ (allocations chômage puis retraites) et des prestations sans conditions de ressources sont apparues pour les personnes handicapées⁸.

Mais, à partir du milieu des années soixante-dix, la montée et la persistance du chômage ont provoqué une crise du système. Une crise financière tout d'abord : la croissance des dépenses publiques liées à la protection sociale devient difficilement soutenable. Mais, également, un retour du discours culpabilisant envers les personnes dépendantes : l'accroissement du nombre de personnes dépendantes du système de protection sociale a été perçu comme moralement insupportable et leur chômage a été interprété comme la conséquence des désincitations à travailler engendrées par le système de prestations. À partir de 1979, avec l'arrivée au pouvoir du parti conservateur, on retrouve donc la conception initiale d'une protection sociale minimale et de politiques visant à réduire le rôle de l'État (*cf.* Crowley, 2000). Depuis cette période et encore aujourd'hui, la volonté d'activation des personnes vivant de prestations a conduit à des réformes successives du système de protection sociale selon une logique de tri : la crainte est qu'en aidant ceux qui n'en auraient pas besoin, l'on crée un problème de dépendance et de pauvreté plus qu'on ne le résout.

Dans un premier temps, il s'est agi de durcir les allocations chômage en réduisant leur niveau (la proportionnalité au salaire a été supprimée) et en introduisant des conditions plus restrictives. Ces mesures avaient pour objectif de limiter les risques de désincitation à l'activité et de faire un tri parmi les chômeurs. Ceux qui pouvaient trouver un emploi (appelons-les les « mauvais chômeurs » en ce sens qu'ils profitaient des allocations chômage pour ne pas travailler) n'avaient dès lors plus intérêt à rester inemployés et

⁷ Pendant une courte période seulement car la montée du chômage au milieu des années 1970 a conduit à revenir au système forfaitaire.

⁸ En 1971, est créée l'*Invalidity Benefit*, allocation contributive sans conditions de ressources et non imposable, dont une partie (*additional pension*) est même proportionnelle aux revenus antérieurs. Elle est complétée en 1975 par une prestation non contributive toujours sans conditions de ressources mais d'un montant plus faible (*Non contributory invalidity pension* puis *Severe Disablement Allowance*, à partir de 1984). Pour une revue détaillée des allocations handicap et de leur évolution, voir Burchardt (1999).

le système d'allocation chômage, même minimal, pouvait alors remplir sa fonction première d'aider les « bons chômeurs », ceux qui ne trouvaient pas immédiatement un emploi. Toutefois, ce type de réforme a eu certains effets contraires à ceux escomptés.

En effet, comme une grande partie du chômage provenait essentiellement d'une insuffisance de la demande de travail, cette action sur l'offre de travail, en limitant la durée des allocations d'assurance, a eu comme conséquence d'accroître le nombre de chômeurs dépendants du régime d'assistance⁹. Paradoxalement, les risques de trappes que l'on redoutait se sont donc aggravés puisque sous conditions de ressources et différentiel, le revenu minimum engendre des taux marginaux d'imposition supérieurs à 100% à la reprise d'emploi. De plus, le nombre de personnes dépendantes du régime d'invalidité s'est fortement accru. Ceci est souvent analysé comme le résultat d'un arbitrage rationnel des individus, les allocations d'invalidité étant bien plus généreuses que l'IS (*cf.* Faggio et Nickell, 2005). Mais ce peut être aussi la conséquence de véritables problèmes de santé consécutifs à l'accroissement de la pauvreté et à la perte d'espoir des personnes trop longtemps priv  es d'emploi.

Ces deux évolutions ont conduit à de nouvelles réformes, toujours dans cette logique de « tri ». Face à la mont  e en puissance de l'IS, son montant a été réduit et des subventions à l'emploi ont été cr  ees (*in work benefits*)¹⁰ afin de rendre le travail plus intéressant financieurement. En 1996, la réforme du système d'allocation chômage a ensuite formalisé ce tri entre les chômeurs et les inactifs. En effet, la *JobSeeker's Allowance* est une prestation imposable, compos  e d'une prestation forfaitaire contributive (*JSA-Contribution Base*, JSA-C) d'une durée de 6 mois et d'une prestation d'assistance sous conditions de ressources, de durée illimit  e. Cette dernière se substitue à donc à l'IS qui ne doit plus concerner les chômeurs mais devient un revenu d'assistance réservé aux retraités, aux parents isolés ou aux personnes malades. Toutefois, cette différence n'est que symbolique : le montant des deux prestations est identique¹¹, seuls le nom et le statut changent. Les personnes qui relèvent de l'IS sont inactives, et n'ont donc pas les devoirs des chômeurs qui sont, depuis l'instauration de la JSA, la contrepartie de leurs droits.

Face à la mont  e en puissance des prestations handicap, celles-ci vont être également r  form  es afin de faire le « tri » entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas travailler. D'une part, *l'Invalidity Benefit* va être remplacé en 1995 par *l'Incapacity benefit* (IB) moins généreux et aux conditions d'éligibilité plus sévères. Il est imposable et la part de la prestation proportionnelle aux revenus est supprim  e pour les nouveaux entrants. Tou-

⁹ à la fin des années 1980, l'IS concernait 4 millions de personnes (*cf.* Crowley, 2000) et en 1992, 90% des chômeurs percevaient l'IS (*cf.* Evans, 1999).

¹⁰ On cr  e en 1988 le *Family Credit*, qui ne concerne que les familles.

¹¹ Le montant du volet contributif du JSA est également le même, mais il n'est pas sous conditions de ressources.

tefois, compte tenu de la réforme des allocations chômage, le régime invalidité, toujours sans conditions de ressources, reste beaucoup plus généreux.

Le changement de gouvernement avec l'arrivée du *New Labour* en 1997 devait marquer un tournant dans la politique britannique en s'engageant à lutter simultanément contre le chômage et la pauvreté, en particulier celle des familles de travailleurs. Les mesures prises par le gouvernement travailliste se réclament en effet d'une « troisième voie »¹², intermédiaire entre un traitement social du chômage et de la pauvreté – qui accroît le nombre d'inactifs, assistés et sans aucune autonomie – et un libéralisme économique sur le marché du travail – qui conduit à l'apparition et le développement de travailleurs pauvres, pas plus autonomes puisque subventionnés. Il s'agit d'élaborer un État social actif qui permette « d'armer les individus face au marché ». C'est ainsi que Giddens (1998) le définit : « *Dans la société du bien être positif le contrat entre l'individu et le gouvernement se modifie puisque l'autonomie et le développement de soi – qui permet l'extension de la responsabilité individuelle – en deviennent l'élément essentiel. Le bien-être, dans ce sens fondamental, concerne les riches autant que les pauvres. Le bien-être positif remplacerait ainsi chacune des négations de Beveridge par une affirmation : à la place du manque, l'autonomie ; à la place de la maladie, la santé active ; à la place de l'ignorance, l'éducation, comme composante permanente de la vie ; à la place de l'insalubrité le bien-être ; à la place du désœuvrement, l'initiative* » (pp.127-128).

Concrètement, pour éviter les écueils des politiques de ceux qui l'ont précédé et limiter les risques de trappes, le *New Labour* propose de nouvelles réformes. Le JSA est considéré comme un bon moyen de trier entre les chômeurs et les inactifs. Mais le *welfare to work* consiste à rétablir pour les chômeurs un lien entre emploi et protection sociale selon une logique de contrepartie¹³. Ils ont des devoirs : leurs allocations deviennent conditionnelles à leur bonne conduite en termes de recherche d'emploi. Ils ont des droits : l'État s'engage à les accompagner dans leur recherche d'emploi (par le biais des *New Deal*¹⁴), et à compenser éventuellement l'insuffisance de leur revenu d'activité (par le biais des *in-work benefits*). Le *Family Credit* est transformé en un crédit d'impôt¹⁵ (le *Working Families' Tax Credit*, WFTC), toujours ciblé sur les familles et conditionnel à au moins 16 heures de travail.

Même si le *New Deal* prévoit des programmes de formation pour ceux qui ont les plus grands problèmes d'employabilité, le *work first* (travail avant tout) est considéré comme plus efficace : *"In general, the evidence*

¹² Voir Giddens (1998).

¹³ Pour Giddens (1998), le premier slogan de la Troisième voie est *"no rights without responsibilities"* (p. 65).

¹⁴ Ces programmes sont obligatoires pour les jeunes de 18 à 24 ans qui perçoivent la JSA depuis plus de 6 mois ainsi que pour les plus de 25 ans au bout de 18 mois. Pour plus de détail sur les *New Deal*, voir Grattadour (2005).

¹⁵ La justification réside dans le fait qu'un crédit d'impôt apparaîtrait moins comme de l'assistance qu'une prestation, mais la différence reste symbolique.

favours 'work first' over 'training first', with the mix depending on the particular client. In general, training is most likely to succeed if linked to a job that someone has already secured' (Layard, 2004 p. 5). Il faut donc que les chômeurs acceptent au plus vite un emploi, même si c'est un « mauvais emploi » (*bad job*) et même si nombreux sont ceux qui se retrouvent au chômage un an après. Le risque de perte d'employabilité associé au chômage de longue durée est considéré comme bien plus dommageable. Les *in work-benefits* et les crédits d'impôts ne constituent pas non plus une nouveauté et bien que pr  sent  es comme ayant exclusivement des vis  es redistributives¹⁶, ils ont été conçus également pour rétablir des incitations à travailler et lutter contre les trappes à chômage.

En fait, la politique du *New Labour* se situe dans la continuité de la politique de tri¹⁷ et l'étend aux bénéficiaires de prestations handicap, dont le nombre continue de croître. En 2001, avec la suppression de la SDA (*Severe Disablement Allowance*), il n'est plus possible de percevoir une prestation non contributive sans condition de ressources. Seules les personnes dont le handicap s'est déclaré avant leurs 20 ans deviennent éligibles à l'IB sans contribution préalable. En 1998, des programmes (facultatifs) d'activation pour les personnes handicap  es (*New deal for disabled people*) sont introduits et généralisés en 2001 mais leur recours reste faible. Face à ce problème, les *Pathway to work*, exp  riment  es depuis 2003 dans certaines régions et en cours de généralisation, concernent de façon obligatoire tous les nouveaux demandeurs de l'*Incapacity Benefit*. Les demandeurs sont mis en relation avec un *personal adviser* ainsi qu'avec un service de santé afin de préciser un projet de recherche d'emploi en accord avec leurs capacités et leurs compétences. Ils doivent entretenir des relations régulières avec leur conseiller mais bénéficient d'une prime de réhabilitation et de subventions à l'emploi pendant un an en cas de retour à l'emploi. Enfin, le *Green paper on welfare reform* de janvier 2006 prévoit de remplacer l'IB à partir de 2008 par l'*Employment and support allowance*. L'objectif est toujours de distinguer les personnes gravement handicap  es qui b  n  ficeront du *support component*, de celles qui ne sont que temporairement dans l'incapacité de travailler. Leur prestation, l'*employment support*, sera d'un montant plus faible et sera vers  e en contrepartie de leur participation à des programmes d'activation. Ils seront donc soumis au même régime que les chômeurs qui bénéficient du JSA (leur allocation tendra d'ailleurs par tranches vers le niveau de cette dernière).

¹⁶ Layard (2004) refuse de les qualifier de « *Making Work Pay* ». Selon lui, les suppléments de revenu n'ont qu'une ambition redistributive visant à réduire la pauvreté en rendant meilleurs les mauvais emplois ('to make 'bad' jobs better', p. 6).

¹⁷ Toutefois, une nouveauté importante réside dans l'introduction d'un salaire minimum, pour éviter les effets d'aubaine du côté des entreprises.

Finalement, au Royaume-Uni, le *welfare to work*, en mettant le principe de conditionnalité au cœur des réformes¹⁸, a participé à l'érosion de l'idée même de « droits sociaux » liés essentiellement à la citoyenneté que l'on trouvait dans le système beveridgien (Dwyer, 2004).

2.2 La responsabilité collective en France

La présence de trappes à inactivité et donc la logique sous-jacente aux politiques de *Making work pay* (rendre le travail rémunérateur) sont inhérentes au fonctionnement mais aussi aux dysfonctionnements du modèle anglo-saxon d'emploi et de protection sociale. Dans ce système, le risque de dépendance par rapport à l'assistance a toujours existé, mais il devient prégnant si le travail ne garantit pas la sortie de la pauvreté.

Dans les pays qui s'apparentent au modèle continental d'emploi et de protection sociale fondé sur l'assurance, la conception de la protection sociale est d'emblée d'une nature différente. Le système est généreux et ne vise pas explicitement à lutter contre la pauvreté. Il a toujours existé un lien entre emploi et protection sociale puisque c'est l'emploi lui-même qui permet d'acquérir les droits d'accès à la protection sociale. Ce lien, inversé par rapport aux pays anglo-saxons, peut être comme le propose Barbier (2002) qualifié de *work to welfare*. En France, il n'existait pas de revenu minimum jusqu'en 1988 mais un salaire minimum (le Smic, Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) suffisamment élevé *a priori* pour empêcher l'apparition de *working poor*. Les deux éléments à l'origine des trappes étaient donc absents.

Mais précisément parce qu'ils reposaient sur l'emploi, la crise économique, amorcée au milieu des années 1970, a provoqué une crise profonde des systèmes continentaux de protection sociale. L'exclusion et la pauvreté se sont accrues consécutivement à l'augmentation du niveau et de la durée du chômage, laissant de plus en plus de personnes hors du filet de protection. C'est pour cette raison que le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été instauré en France en 1988 : il constitue un droit universel, sous conditions de ressources et différentiel, sans autre contrepartie que la disponibilité à s'insérer¹⁹.

Toutefois, les débats autour de l'instauration du RMI en 1988 et de l'importance justement du volet 'insertion' du dispositif témoignent de la spécificité initiale des revenus minima dans les systèmes de protection sociale non fondés sur l'assistance. L'article 1^{er} de la loi sur le RMI stipule

¹⁸ Dwyer (2004) reconnaît que tous les systèmes de protection sociale comportent un minimum de conditionnalité, mais montre au travers de l'analyse des réformes mises en place par le *New Labour* dans différents domaines (l'aide sociale, le logement, l'éducation et la santé) comment le principe de conditionnalité est devenu un élément central dans le système de protection sociale britannique, jusqu'à modifier le contrat social entre les citoyens et l'Etat.

¹⁹ Il ne comporte pas d'obligation de recherche d'emploi, mais uniquement l'obligation de signer un contrat d'insertion (*cf. infra*).

en effet que : « *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. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion* » (souligné par nous). Le RMI, en invoquant l'« *impératif national* » de solidarité à l'égard des plus démunis, ne se situe donc pas dans une problématique de responsabilité individuelle. Le RMI a été considéré, à ses débuts, comme un mode de régulation du lien social, au sens d'une réponse collective à ce qui avait été perçu dans les années quatre-vingt, comme un phénomène nouveau lié à la dégradation du marché du travail et à ses effets sociaux. Cette idée d'une dette nationale à l'égard des miséreux, qui a présidé à la mise en place du RMI, plonge ses racines dans l'expérience du Comité de Mendicité, deux siècles plus tôt.

En outre, il était très difficile en France d'intégrer un revenu d'assistance universel dans la philosophie du système de protection sociale existant. C'est pourquoi le I d'insertion ajouté au Revenu Minimum était si fondamental. Toute personne bénéficiaire du RMI doit en effet signer un contrat d'insertion, ce qui signifie qu'elle « *s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle* » (Article 2 de la loi sur le RMI). Comme le souligne Barbier (2002), l'insertion est un terme français intraduisible en anglais certainement parce que : « *À la différence du *workfare*, elle ne se résume pas à l'intégration sur le marché du travail. Depuis ses débuts, elle n'a jamais été cela ; elle ne l'est pas non plus dans le RMI dont la perception n'entraîne aucune obligation de recherche d'emploi, mais l'engagement dans un processus bien plus large de participation à la société* » (p. 7). L'insertion vise à lutter contre l'exclusion tandis que le *workfare* vise à lutter contre la dépendance (cf. Morel 2003).

L'instauration d'un revenu minimum en France se fait donc paradoxalement au moment où au Royaume-Uni l'on s'inquiète de la montée en puissance de l'*Income Support* et que les discours sur la dépendance refont surface. Ceci reflète à quel point la philosophie à la base des deux systèmes était alors différente. La crainte des effets désincitatifs du minimum social naissant n'était pas à l'ordre du jour en France. Le niveau du RMI avait été fixé à peu près à la moitié du salaire minimum mensuel, ce qui évitait *a priori* tout risque de trappes à inactivité. En outre, le mécanisme d'intéressement²⁰ mis en place dès la création du RMI n'avait pas comme objectif d'assurer un gain financier à l'emploi : il s'agissait de permettre aux allocataires de faire face aux dépenses afférentes à la reprise d'un emploi (habillement, transports...).

²⁰ Le mécanisme d'intéressement consiste, de manière temporaire, à ne déduire du RMI qu'une partie des revenus du travail.

2.3 Le glissement vers la responsabilité individuelle en France

A la fin des années quatre-vingt dix, avec l'amélioration de la situation du marché du travail, l'on commence à se focaliser en France sur la nécessité d'accroître les taux d'emploi²¹ et de lutter contre les trappes à inactivité. Le rapport Pisani-Ferry (2000) se penche sur l'objectif de plein emploi et insiste sur « *les risques d'une désincitation à l'entrée du marché du travail et d'un enfermement dans la dépendance à l'égard des revenus de transfert* » (p. 137). Dans l'année suivant ce rapport, la Prime Pour l'Emploi (PPE) est instaurée. Ce crédit d'impôt, innovation institutionnelle en France, est un instrument privilégié des politiques de *Making work pay*, qui n'existait jusque-là que dans les pays appartenant au modèle libéral de protection sociale et d'emploi au sens d'Esping-Andersen.

Pourtant l'instauration relativement récente d'un revenu minimum différentiel ne suffit pas à expliquer l'apparition des trappes à inactivité et le besoin de rendre le travail payant en France dès 2000. L'existence d'un risque de trappes à inactivité ne peut apparaître que lorsque les revenus de ceux qui travaillent ne sont pas plus élevés que ce revenu minimum. Or, ce n'était pas le cas, nous l'avons dit, au moment de la création du RMI. Mais durant les années 1990, différentes mesures d'allègements des cotisations sociales pesant sur les bas salaires se sont succédé pour inciter les entreprises à embaucher des travailleurs peu qualifiés. En effet, à la suite du rapport Charpin (Commissariat Général du Plan, 1992), le fort taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés a été attribué au coût trop élevé de leur emploi par rapport à leur productivité. Comme il n'était politiquement pas possible de remettre en cause le niveau du Smic, le seul moyen de diminuer le coût du travail fut de réduire le coin fiscal, en pratiquant des exonérations de charges sur les bas salaires.

À la suite de ces mesures, le nombre d'emplois non qualifiés a cessé de diminuer dès 1994 puis s'est accru pour retrouver en 2000 son niveau de 1984 (date à partir de laquelle l'emploi non qualifié avait commencé à décliner). Mais la structure de l'emploi non qualifié s'est également modifiée avec un développement considérable de l'emploi à temps partiel consécutif à la mise en place dès 1992 d'un abattement forfaitaire des charges sur les emplois à temps partiels (cumulable avec les mesures de baisse des charges sur les bas salaires, par ailleurs conçues sans proratisation). L'augmentation de l'emploi non qualifié a donc été fortement caractérisée par l'accroissement de « mauvais emplois »²², précaires et à temps partiel, le plus souvent subi.

²¹ Objectif conforté par ceux du Sommet européen de Lisbonne de 2000.

²² Entre 1984 et 2000, l'emploi qualifié à temps plein a diminué de 1,2% par an en moyenne, tandis que l'emploi non qualifié à temps partiel augmentait de 5%, toujours en moyenne annuelle. Le temps partiel subi représente à peu près 50% du temps partiel. Par ailleurs, sur la même période, la part des contrats à durée limitée dans l'ensemble des emplois non qualifiés passait de 4,6 à 17,1% (pour une analyse détaillée de l'évolution de l'emploi non qualifié sur cette période, voir Gubian et Ponthieux, 2000).

Dans ce contexte, le salaire minimum, ramené à une référence horaire, ne permet plus d'éviter la pauvreté en emploi.

Ces politiques de baisse des charges ont donc aussi eu pour effet de contribuer à déplacer la norme d'emploi de référence pour l'analyse des risques de désincitation au travail. La norme d'emploi, établie pendant les Trente Glorieuses, était le contrat à durée ind  termin  e à temps plein. Le salaire minimum (le Smic) jouait alors pleinement son rôle de revenu minimal du travail. Comme nous l'avons dit, lors de sa création, le niveau du RMI avait été établi en référence à cette norme, évitant tout risque de trappes. C'est donc parce que la norme d'emploi s'est d  plac  e du Smic à plein temps au Smic à mi-temps, que les effets désincitatifs du revenu minimum ont pu se poser en France. En effet, le Smic, réduit à une référence horaire, ne fonctionne plus comme une garantie de revenu assurant un gain à la reprise d'emploi.

Le risque de trappe a été mis en évidence en France à partir d'analyses sur cas-types²³. Si on calcule le revenu disponible auquel pourrait accéder un ménage qui vit avec le RMI (selon diverses configurations familiales) en lui attribuant un revenu mensuel du travail arbitraire (un Smic ou un demi-Smic) et qu'on le compare à la situation financière du ménage lorsqu'il bénéficie du RMI²⁴, les allocataires n'avaient effectivement aucun gain financier à accepter un emploi à mi-temps rémunéré au Smic, et un gain faible si l'emploi était à plein temps. Si les individus prennent effectivement leur décision de travailler uniquement sur la base d'une comparaison de leurs revenus en emploi et en non-emploi²⁵, le risque de trappes était donc avéré.

Dès lors, après avoir incité les entreprises à créer de « mauvais emplois », il est devenu nécessaire d'inciter les travailleurs à les accepter. Outre la mise en place de la Prime pour l'Emploi (dont on a déjà parlé), différentes réformes ont été mises en place en France pour rendre le travail r  mun  rateur²⁶ (intéressement, allocations logement, taxe d'habitation). En particulier, le prolongement du mécanisme d'intéressement témoigne d'un changement dans l'objectif assigné à ce dernier : initialement conçu comme une aide pour faire face aux frais engendrés par la reprise d'emploi, l'intéressement est aujourd'hui conçu comme un mécanisme financier incitatif.

Ainsi, malgré une histoire très différente des liens entre revenu minimum et salaire minimum, en France comme en Grande-Bretagne la présence d'un discours axé sur l'offre de travail dans les réformes récentes de la protection sociale et des politiques de l'emploi, est manifeste²⁷. Alors qu'en

²³ cf. Eyssartier et Paillaud, 1998.

²⁴ Si l'on fait abstraction du mécanisme d'intéressement, qui ne fait que différer le problème.

²⁵ Ce qui ne semble pas toujours être le cas (cf. *infra*).

²⁶ De fait, les analyses sur cas-types montrent que les réformes ont permis de supprimer les taux marginaux d'imposition de 100% à la sortie du RMI (cf. Hagner   et Trannoy, 2001).

²⁷ Sans remettre en cause la persistance des modèles nationaux d'emploi et de protection sociale, Erhel et Zajdela (2004) montrent une certaine convergence des deux pays sur ce point.

France, on parlait dans les années 1990 de la fin du travail, on assiste à une revalorisation de la socialisation par le travail qui s'exprime dans la lutte contre les trappes à chômage ou à inactivité. Ce n'est pas une lutte contre l'inactivité en général, puisque dans les deux pays existent des mesures qui incitent certaines populations à l'inactivité (essentiellement les mères de famille), mais une lutte contre l'inactivité (au sens courant) des bénéficiaires d'allocation sociales, dont on estime que, pour la plupart, ils devraient travailler. Il faut veiller à ne pas rendre l'assistance préférable au travail, quitte à subventionner les « mauvais emplois ». L'inactivité apparaît comme le résultat d'un choix de l'individu, responsable alors de sa situation. Ce problème apparaît en France plus tard qu'au Royaume Uni, après la montée en puissance du système d'assistance. Tout se passe donc comme si l'introduction d'une logique d'assistance dans un système assurantiel conduisait à un rapprochement des problèmes rencontrés par le modèle continental, avec ceux que connaissait, depuis longtemps déjà, le modèle libéral.

Le discours politique a donc convergé en France vers le risque de dépendance et d'abus que le système pouvait engendrer ²⁸. Ainsi, progressivement la responsabilité imputée initialement à la société se déplace, comme au Royaume-Uni, vers les individus.

3 Les soubassements normatifs des politiques d'activation

Parallèlement aux évolutions qui ont affecté le système anglais et français et qui vont dans le sens d'une valorisation de la responsabilité individuelle en matière de protection sociale et de l'autonomie des individus par le travail, la philosophie politique et l'économie normative ont connu un renouveau foisonnant depuis les années 1980. À la suite de la publication du livre de Rawls en 1971, *Theory of Justice*, un certain nombre d'auteurs (R. Arneson, G. A. Cohen, R. Dworkin, J. Roemer et A. Sen) se sont interrogés sur la légitimité de certaines inégalités et sur la place à donner à la responsabilité individuelle dans la définition des politiques publiques. Si les protagonistes de ce débat s'accordent pour rejeter toute tentative de concevoir l'égalité sur une base welfariste et pour dire qu'il ne faut pas chercher à assurer l'égalité de résultats et que les individus doivent subir les conséquences de ce dont ils sont responsables, ils sont en revanche divisés sur la façon de délimiter la sphère de la responsabilité individuelle. Cette question n'a pas seulement une portée analytique mais a également des implications en termes de solidarité et de définition des politiques publiques à mettre en

²⁸ De plus, le volet insertion du RMI a été largement critiqué puisque les moyens n'avaient pas été mis en œuvre pour qu'il prenne toute sa mesure : selon les données et les enquêtes, entre environ 39% et 50% seulement des allocataires signent des contrats d'insertion (cf. Lefèvre et Zoyem, 1999, l'encadré p. 2).

place pour supprimer les inégalités dues à des caractéristiques dont les individus ne seraient pas responsables. Cela suppose d'avoir une définition de la responsabilité.

Dans quelle mesure ces théories libérales et   galitaristes de la justice peuvent-elles être mobilis  es pour justifier les politiques d'activation ? (2.2). Pour mieux le comprendre, il est au préalable important de montrer que les politiques de *Making work pay* s'appuient sur une base informationnelle reposant sur une conception spécifique du chômage et de l'inactivité (2.1).

3.1 Une base informationnelle commune : les effets pervers des systèmes de protection sociale

Toutes les décisions sociales ou les politiques publiques s'appuient sur des « bases d'information ». Nous reprenons ici un concept d'A. Sen. Une « base d'information » peut être définie par un ensemble de règles, de faits et d'informations jugés pertinents pour fonder l'action publique²⁹. Le choix de cet ensemble n'est donc pas neutre : il conditionne le déploiement de l'action publique, le type d'évaluation men  e et les résultats obtenus. La base informationnelle retenue exclut donc de fait des éléments considérés implicitement comme peu ou moins pertinents.

Les politiques de *Making Work Pay* s'appuient sur une base informationnelle commune spécifique : une trop grande générosité des systèmes de protection sociale a des effets néfastes sur les comportements des acteurs sur le marché du travail. Si l'on considère que le niveau de l'emploi résulte essentiellement des comportements d'offre de travail, il faut, pour l'accroître, mener une stratégie d'ensemble pour valoriser le travail par rapport au non emploi.

C'est sur cette base que l'on a assisté à l'apparition et à la généralisation rapide des politiques de *Making Work Pay* (rendre le travail rémunérateur) dans les pays européens. Depuis l'élaboration de la Stratégie de l'emploi de l'OCDE en 1994 et de la Stratégie Européenne pour l'Emploi en 1997, un consensus est apparu dans l'analyse de la nature du chômage, dont l'origine est attribu  e presque exclusivement à deux causes : une insuffisance de la demande de travail, qui découle d'un coût du travail trop élevé, et une insuffisance de l'offre de travail, li  e aux effets pervers engendrés par les systèmes de protection sociale.

²⁹ « La base d'information sur laquelle se fonde un jugement identifie les informations dont dépend directement ce jugement et, de façon non moins importante, affirme que le caractère vrai ou faux de tout autre type d'information ne peut pas **directement** influencer sur la justesse du jugement. La base d'information requise pour juger la justice délimite ainsi l'ensemble des faits auxquels s'appliqueraient directement les considérations en matière de justice » (Sen, 2002, p. 215, souligné par l'auteur). Voir aussi Sen (2000, p. 70) : « Le choix d'espace peut aussi avoir un impact discriminant, à la fois par ce qu'il inclut comme potentiellement précieux et par ce qu'il exclut de la liste des objets intrinsèquement importants qu'il s'agit d'évaluer ».

Mais une focalisation vers des actions sur l'offre de travail s'est faite progressivement à partir du milieu des années 1990. Elle correspond à une conception très restrictive de l'activation. En effet, à partir de 1997, avec la parution du rapport de l'OCDE du même nom, le *Making Work Pay* consiste en quelque sorte à « activer » les individus eux-mêmes (cf. Elbaum, 2006). La même année, lors du sommet du Luxembourg, l'axe prioritaire des politiques de l'emploi retenu par les pays membres devient l'accroissement du taux d'emploi. Cela signifie un changement d'objectif des politiques de l'emploi, puisqu'à la réduction du chômage se substitue celle du non-emploi qui englobe également l'inactivité. Or ce regroupement au sein d'une même catégorie des chômeurs et des inactifs suppose que leurs situations relèvent de la même logique.

En effet, la référence théorique implicite, le modèle économique d'offre de travail, ne permet pas de distinguer les chômeurs volontaires des inactifs. Dans ce modèle, le travail est considéré uniquement comme une source de revenu et ne procure qu'une satisfaction indirecte par la consommation qu'il rend possible. Tous les individus décident de travailler ou de ne pas travailler (sont-ils alors chômeurs ou inactifs ?) en arbitrant entre consommation et loisir. Cette approche permet d'exhiber du chômage volontaire axé uniquement sur les comportements d'offre de travail. La situation des chômeurs, comme celle des inactifs, résulte alors d'un choix rationnel, reposant sur la comparaison de leur satisfaction en emploi et en dehors de l'emploi. Les politiques sociales produisent nécessairement des désincitations au travail puisqu'elles réduisent les gains financiers associés à l'emploi. Il faut donc instaurer un système de prestations sociales qui responsabilise les individus en créant des devoirs en même temps que des droits. En d'autres termes, il ne faudrait pas encourager les individus qui auraient une trop grande préférence pour le loisir.

Si les comportements des inactifs et des chômeurs relèvent du même arbitrage, l'inactivité doit être réduite au même titre que le chômage. Pourtant l'activation des inactifs ne va pas de soi. En effet, on peut distinguer deux types d'inactivité. La première est complètement volontaire ; ce peut être par exemple le choix d'un parent dont le conjoint travaille et qui souhaite se consacrer à l'éducation de ses enfants. La seconde est contrainte par une incapacité à travailler. Les personnes handicapées peuvent légitimement attendre d'une société juste une compensation financière puisqu'elles ne disposent pas des moyens nécessaires à leur autonomie. En revanche, dans le cas de l'inactivité choisie, l'individu doit assumer ses préférences et ne peut prétendre à une aide. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, l'inactivité est légitime et ne devrait pas faire l'objet de politiques d'activation.

Pourtant, selon la logique sous-jacente à l'accroissement des taux d'emploi, il faut appliquer aux inactifs les politiques d'activation initialement conçues pour les chômeurs. (cf. OCDE, 2006) et ce, essentiellement pour

deux raisons. D'une part, face au vieillissement démographique, il est nécessaire d'accroître le niveau de l'emploi en puisant la main d'œuvre dans tous les gisements disponibles. Parmi les inactifs volontaires, les femmes sont particulièrement concernées car leur taux d'activité, bien qu'en constante augmentation depuis les années 60, reste inférieur à celui des hommes. Le choix pour l'inactivité des mères de jeunes enfants, *a priori* légitime, peut néanmoins être contraint par des considérations financières (système d'imposition qui pénalise le second apporteur de revenu, accès aux modes de garde, etc.) que des politiques appropriées peuvent modifier.

D'autre part, et surtout, l'accroissement des taux de dépendance dans l'ensemble des pays de l'OCDE est financie rement insoutenable. Mais cette augmentation du nombre de personnes vivant de l'assistance apparait également moralement inacceptable : l'objectif d'une soci ete est avant tout l'autonomie de ses membres et l'insertion par le travail est le meilleur moyen de l'acquérir. Le nombre croissant de personnes dépendantes s'expliquerait en partie par l'existence des prestations elles-mêmes qui les d esinciteraient à travailler. L'incapacité à travailler des personnes bénéficiant de l'aide sociale est ainsi remise en cause. Ces inactifs, seraient, comme les chômeurs, victimes d'allocations trop généreuses qui rendent l'emploi peu attractif financie rement.

Il suffirait donc pour accroître l'emploi de réformer les politiques sociales et fiscales ; mais selon les termes mêmes de la Commission européenne (2003), cela constitue un « casse tête » triangulaire : la gageure consiste en effet à promouvoir des mesures d'incitation plus efficaces dans les systèmes de protection sociale, tout en leur permettant d'assurer leur objectif central (assurer un niveau  lev e de protection sociale pour tous) mais en évitant les coûts budgétaires excessifs. Dans les faits, il s'agit essentiellement d'instaurer des incitations financières, qu'elles s'appuient sur une conception positive des politiques de *Making work pay* (mécanismes fiscaux incitatifs, action sur le salaire minimum...) ou sur une version négative (limitation du niveau, de la durée ou des conditions de perception des revenus de remplacement).

Selon la base informationnelle de ces politiques, la responsabilité de l'accroissement du nombre de personnes assistées relève apparemment, non pas des individus eux-mêmes, mais de la générosité des systèmes de protection sociale. Pourtant, si l'un des objectifs reste de conserver un niveau  lev e de protection sociale, c'est bien parce que l'on admet que certaines personnes ne sont vraiment pas en mesure de travailler, au moins provisoirement. Celles-ci seraient alors en quelque sorte pénalisées par la nécessité de ne pas désinciter ceux qui, en raison de leur trop forte préférence pour le loisir, profiteraient du système. En ce sens, la responsabilité est bien individuelle.

3.2 À quel paradigme des théories de la justice sociale appartiennent les politiques d'activation ?

Le thème de la responsabilité individuelle est apparu en économie normative à la suite de la publication en 1971 de l'ouvrage séminal de J. Rawls, *A Theory of Justice*. En effet, les principes de justice retenus³⁰ établissent une « division sociale des responsabilités » (Rawls, 1995, p. 233). Ces principes garantissent une distribution équitable des biens premiers sociaux (libertés, droits, pouvoirs, opportunités, revenu et richesse, bases sociales du respect de soi). Ces biens sont des biens que tout individu rationnel et raisonnable désire avoir parce qu'ils sont nécessaires à la réalisation de son projet de vie, quel qu'il soit. Les biens premiers sociaux sont l'objet des principes de justice distributive et leur distribution dépend de la structure de base de la société. Ainsi le principe d'égalité assure que tous puissent jouir également des libertés fondamentales. Le principe d'égalité équitable des chances neutralise l'influence de l'origine socio-familiale sur les possibilités d'accès aux positions privilégiées tandis que le principe de différence permet une maximisation des attentes de biens premiers sociaux des individus les plus défavorisés (Rawls, 1987, p. 132).

La conception générale de la justice, la justice comme équité, exige que les biens premiers sociaux soient distribués équitablement de manière à permettre aux individus d'avancer leurs conceptions permmissibles du bien, c'est-à-dire celles qui ne demandent pas une part déraisonnable des biens disponibles. Ce serait le cas, par exemple, des goûts dispendieux ou des ambitions démesurées. Autrement dit, la société doit assurer à chaque individu un accès équitable aux biens premiers sociaux et il appartient ensuite aux individus d'utiliser à leur guise leurs dotations pour réaliser leurs projets. Il s'agit donc d'égaliser les biens premiers sociaux et en aucun cas les réalisations individuelles. De plus, les individus chez Rawls sont des personnes morales au sens de Kant dans la mesure où ils possèdent deux « facultés morales » : capacité d'un sens de la justice et capacité d'une conception du bien (Rawls 1995, p. 334, et 2003, p. 39). Le mode de vie ou la conception qu'ils adoptent du bien s'inscrivent déjà dans cette perspective. Les individus sont supposés être responsables de leurs préférences, leurs goûts et leurs objectifs personnels auxquels ils s'identifient. Ils sont dotés d'une capacité de réflexion autonome et chacun trouve sa liberté dans sa capacité à s'auto-contraindre et à réviser ses préférences ou ses projets de vie³¹.

³⁰ 1) « Chaque personne a un droit égal à un système pleinement adéquat de libertés de base égales pour tous, qui soit compatible avec un même système de libertés pour tous. »

2) « Les inégalités sociales et économiques doivent satisfaire à deux conditions : a / elles doivent d'abord être attachées à des positions et des fonctions ouvertes à tous, dans des conditions de juste égalité des chances, et b / elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société » (Rawls, 1995, p. 347).

³¹ « En raison de leur capacité à assumer la responsabilité de fins, nous ne pouvons pas non plus considérer les citoyens comme des réceptacles passifs de leurs désirs » (Rawls 1995, p. 229, souligné par nous). Voir aussi la note 1, p. 228, où Rawls considère que nous sommes également responsables des préférences qui viennent de notre milieu social, de l'éducation reçue, alors que nous ne les avons pas effectivement choisies.

Avant de poursuivre, quelques précisions s'avèrent nécessaires :

N'est-il pas contradictoire de mobiliser la théorie rawlsienne de la justice pour justifier les fondements des politiques d'activation dans la mesure où certains auteurs ont recouru à cette théorie pour fonder le droit à l'aide sociale (Ost, 1988) voire le droit à une allocation universelle (Van Parijs, 1988)³² ? Le principe de différence n'autorise-t-il pas une redistribution substantielle au profit des plus défavorisés ?

Est-il légitime de confronter à la « théorie de la justice comme équité » les politiques d'activation ? Est-ce que les politiques, qui stigmatisent les bénéficiaires d'aide sociale, pourraient recevoir l'approbation de Rawls, étant donné que ce dernier insiste sur le fait que le « respect de soi-même, comme bien premier, a une place centrale » (Rawls, 1987, p. 93) ?

En réalité, la pensée de Rawls n'est pas monolithique ni figée. Elle n'a cessé d'évoluer depuis sa *Théorie de la justice* en réponse aux critiques qui lui ont été adressées. Si l'on prend en compte l'ensemble de la conception de la justice de Rawls, précisée par une série de publications postérieures, il semble possible de dégager un certain nombre d'arguments illustrant une certaine connivence entre la « théorie de la justice comme équité » et les politiques d'activation (voir *infra*). En particulier, il nous a paru important de relire la *Théorie de la justice* à la lumière d'un autre ouvrage de Rawls, *La justice comme équité, une reformulation de la théorie de la justice*, publié un an avant sa mort.

Les successeurs de Rawls vont situer leur théorie précisément par rapport à la « théorie de la justice comme équité ». Ainsi, R. Dworkin s'est efforcé d'élaborer une théorie libérale de l'égalité qui défend explicitement l'idée que le sort de chacun devrait être fonction de ses choix de vie, et non de circonstances arbitraires. Pour R. Dworkin, la liberté et l'égalité ne sont pas des valeurs en conflit. Deux principes sous-tendent sa démarche. Le premier principe exige que la communauté traite ses membres en accordant à chacun une égale importance, ce qui signifie que le gouvernement doit être neutre par rapport aux différentes conceptions de la vie bonne. Le second principe est le principe de la liberté individuelle de choix. R. Dworkin propose alors un critère de démarcation nette entre les facteurs qui relèvent de la responsabilité de l'individu et ceux qui n'engagent pas sa responsabilité. La coupure adéquate est entre les « circonstances » (*circumstances*) d'une personne, c'est-à-dire ses dotations sociales et naturelles ou encore l'ensemble de ses ressources externes (par exemple, les biens, les revenus) et internes (les aptitudes naturelles), et ses préférences ou aspirations (*ambitions*).

³² Dans cet article, Ph. Van Parijs souligne cependant les ambiguïtés de la pensée rawlsienne qui ouvre alors la voie à d'autres interprétations possibles du principe de différence. Il est depuis revenu sur son interprétation initiale en montrant que la prise en compte des écrits postérieurs de Rawls ne permet plus d'étayer les fondements de l'allocation universelle à partir de l'ouvrage *Théorie de la justice* (cf. Van Parijs, 1995, en particulier l'appendix « Crazy, Lazy and Rawls's revised Difference Principle »).

Contrairement aux dotations, les préférences, les goûts et les aspirations relèvent de la responsabilité individuelle. Une distribution juste doit refléter les différences d'aspiration entre les individus et leurs projets de vie, à ressources égales. Autrement dit, après une distribution équitable des ressources, des inégalités importantes entre les personnes sont légitimes et tolérées, dès lors qu'elles reflètent leur choix entre le loisir et le travail, entre la consommation et l'épargne ou encore leur goût pour le risque. En revanche, les inégalités liées au hasard des circonstances sociales et aux atouts naturels (handicap, talent) demeurent arbitraires d'un point de vue moral (Dworkin 1981b, p. 302).

Comment résoudre le problème de l'inégalité des ressources internes alors que ces ressources ne sont pas transférables ? Le problème revient à déterminer le niveau juste des compensations en ressources externes puisqu'il ne peut s'agir, à strictement parler, d'égaliser les ressources internes. R. Dworkin propose alors un double mécanisme fictif : une vente aux enchères de ressources externes à laquelle participent les différents membres de la société avec la même quantité de pouvoir d'achat au départ ; une procédure d'assurance *sous voile d'ignorance* qui autorise les individus à connaître leurs goûts, leurs conceptions de la vie bonne, leurs projets et leurs talents mais exige d'eux qu'ils ignorent comment le marché va valoriser ces différents talents. Sous ce *voile d'ignorance*, ils achètent des contrats leur permettant de se prémunir contre le risque d'avoir des revenus insuffisants. Les individus arbitrent eux-mêmes à travers cette procédure d'assurance *sous voile d'ignorance* entre la sécurité et les possibilités de gains.

Selon Dworkin, une redistribution *ex-post* et le recours à un impôt progressif sur le revenu permettront de reproduire, de façon approximative, les résultats de ce système virtuel d'assurance. Celui-ci constitue une façon raisonnée de décider quelle part des ressources la société doit affecter aux victimes de la « loterie naturelle ». Il s'agit en somme de compenser les individus pour leur déficit en ressources internes en fonction de l'importance qu'ils accordent à ce déficit.

La responsabilité individuelle intervient en fait chez R. Dworkin à deux niveaux :

Au premier niveau, l'individu est responsable de la formation et de la révision de ses préférences. Tout un chacun est en mesure de choisir de poursuivre une fin ou de ne pas la poursuivre, de succomber à un désir ou d'y renoncer³³. Sur ce point, R. Dworkin rejoint la position de J. Rawls. En dehors de quelques cas particuliers³⁴, l'individu est responsable de ses pré-

³³ Cette conception de la responsabilité individuelle peut soulever des difficultés conceptuelles importantes : la faiblesse de la volonté, le rôle du libre arbitre. Sur ce point, voir Fleurbaey (2002), p. 84 et Kolm (2004), p. 101-104.

³⁴ L'humeur dépressive, les désirs ou pulsions incontrôlables sont considérés comme en dehors du contrôle de l'individu et assimilés à une forme d'handicap naturel contre laquelle on peut s'assurer au même titre que les handicaps physiques ou mentaux (Dworkin 1981b, p. 301-304).

férences, y compris celles qu'il a reçues de son éducation, et du panier de biens acquis après le mécanisme d'enchères. En effet, à partir d'une dotation égale en ressources externes, chaque individu procède à des échanges selon son propre ordre de préférences.

Au second niveau, l'individu est responsable, via le mécanisme d'assurance, de l'évaluation du préjudice subi à la suite d'un manque de ressources internes. Chaque personne décide elle-même de son niveau de couverture contre les circonstances inégales, en consacrant une part plus ou moins importante de ses ressources à l'achat de contrats d'assurance.

Avant de poursuivre, une remarque s'impose. La frontière entre « circonstances » et « préférences » est pour le moins difficile à tracer. L'ardeur au travail, par exemple, peut être consid r e comme relevant des talents (la capacité à travailler longtemps et intensément n'est pas donn e à tout le monde), soit comme relevant des préférences individuelles (le choix du loisir contre le choix de travailler). Or, dans la logique de R. Dworkin, seules les différences de talent se doivent d'être compens es. Par ailleurs, on peut se demander également si la faculté à s'assurer ne dépend pas aussi des talents.

La responsabilisation par rapport aux choix est très prégnante dans l'analyse de R. Dworkin. Dans son livre, *Sovereign Virtue : The Theory and Practice of Equality* (2000), il cherche à montrer comment rendre les politiques publiques plus sensibles aux choix individuels, en prenant par exemple la question de l'indemnisation du chômage. Ainsi, selon R. Dworkin, il est inconcevable d'instaurer un système d'assurance-chômage qui indemniserait les demandeurs d'emploi de la même façon sans chercher à savoir s'ils sont engagés dans une recherche active d'emploi ou s'ils n'ont pas refusé de travailler. Les pouvoirs publics doivent compenser uniquement les caractéristiques qui ne relèvent pas de la responsabilité des individus. R. Dworkin (2000, p. 336-337) préconise à l'égard des demandeurs d'emploi une politique de revalorisation du travail, une politique active d'aide au retour à l'emploi, qui stipule à long terme les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi et de l'état (*mandatory-interventionist policy*). Celui-ci doit fournir aux chômeurs des formations qualifiantes, les aider dans leur recherche d'emploi, et il est demandé en contrepartie aux chômeurs de suivre des formations, d'accepter les emplois proposés qui correspondent à leurs qualifications. Revenant en 2002 sur certains thèmes abordés dans son ouvrage, R. Dworkin (2002, p. 114) réaffirme l'idée selon laquelle un régime d'aide sociale pertinent devrait lier l'obligation de travailler au versement des prestations. L'obligation de travailler n'est, selon R. Dworkin, ni une condition punitive ni une demande d plac e. Même s'il précise que les emplois occupés doivent être convenables et disponibles, aucune définition de l'emploi convenable n'est donn e.

Comment justifier sur le plan éthique et philosophique la logique de contractualisation des droits sociaux et d'obligations réciproques qui carac-

térise l'État social actif et les politiques d'activation ? Nous avons vu précédemment que les réformes du *New labour* se situent dans la continuité de la logique du système de protection sociale britannique et reposent sur un jugement implicite : les bénéficiaires de prestations sociales sont responsables de leur sort et ont en plus une responsabilité à l'égard de la société. Il s'agit d'éviter qu'ils s'installent dans une culture de dépendance. On retrouve les dangers de l'État-providence mis en avant par J. Rawls dans *La justice comme équité, une reformulation de la théorie de la justice* (2003) lorsqu'il oppose une « démocratie de propriétaires » au « capitalisme de l'État-providence »³⁵. Ce dernier laisse subsister d'importantes inégalités dans la mesure où les moyens de production ainsi que les richesses sont concentrées dans les mains d'une minorité d'individus. Il est aussi caractérisé par la redistribution du revenu qui garantit à chacun un minimum de subsistance. Dans ce type de régime, « *il peut se développer une classe déshéritée et découragée dont les membres sont dépendants de manière chronique des prestations distribuées* » (Rawls, 2003, p. 193). Les individus subissent un certain nombre de risques (accident, maladie, chômage, ...) et une fois ces risques réalisés, ils sont indemnisés dans le « capitalisme de l'État-providence » pour compenser leurs pertes de revenus.

Dans la « démocratie de propriétaires », à l'inverse, il s'agit « *plutôt de placer tous les citoyens en position de s'occuper de leurs propres affaires sur la base d'un degré approprié d'égalité économique et sociale. (...) Les institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général, et non pas seulement de quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les capacités et les compétences* » (Rawls, 2003, p. 192-193 ; voir aussi Rawls, 1987, sa préface à l'édition française de *Théorie de la justice*). Pour rendre l'individu responsable et autonome, il suffit donc de le doter de capitaux ou d'actifs.

De plus, le principe de différence rawlsien assure un minimum social basé sur une idée de réciprocité plutôt qu'un minimum qui couvre seulement les besoins humains essentiels pour mener une vie décente (Rawls, 2003, section 38). La conception de la réciprocité entre les citoyens qu'a Rawls est fortement liée à sa vision de la société comme « *tentative de coopération en vue de l'avantage mutuel* » (Rawls, 1987, p. 30). Pour comprendre ce point, il faut revenir à *Théorie de la justice*. La société y est caractérisée simultanément par une identité d'intérêt dans la mesure où chacun de ses membres va bénéficier de la coopération de tous, et par un conflit d'intérêt puisque chacun cherche à avoir la plus grande part possible dans la répartition des

³⁵ Rawls souligne à deux reprises qu'il aurait dû distinguer clairement ces deux régimes dans son ouvrage de 1971, *Théorie de la justice*, et regrette de ne l'avoir pas fait (Rawls, 2003, p. 187, note 2 et p. 192, note 5).

fruits de la coopération sociale. D'où l'importance de se mettre d'accord sur les principes de justice qui « *définissent la répartition adéquate des bénéfices et des charges de la coopération sociale* » (Rawls, 1987, p. 31).   côté des principes de justice qui déterminent la justice de la structure de base de la société, Rawls consacre un d evloppement aux principes individuels et, plus particulièrement, aux obligations spécifiées par le principe d'équité dans une « *société bien ordonnée* » (Rawls, 1987, p. 138-144). La vie en société exige la participation de chacun et il devrait être convenu, au nom de l'égalité elle-même, que chaque citoyen apporte une forme de contribution à la société. Cette obligation est en fait le résultat d'une exigence de justice interpersonnelle car « *nous n'avons pas à tirer profit de la coopération des autres sans contrepartie équitable* » (Rawls, 1987, p. 142).

Mais quelles formes peuvent prendre les contributions individuelles ? Il semble qu'elles reposent bien sur l'exercice d'un emploi rémunéré. Beaucoup d'indices textuels plaident en faveur de cette interprétation. Dans *Théorie de la justice*, Rawls n'est pas opposé à l'instauration d'un minimum social « *soit sous la forme d'allocations familiales et d'assurance maladie et de chômage, soit, plus systématiquement, par un supplément de revenu échelonné (ce qu'on appelle un impôt négatif sur le revenu)* » pour se protéger des « *aléas du marché* » et « *c'est probablement ce qu'exige le principe de différence* » (Rawls, 1987, p. 316 et 317). Mais le niveau de ce minimum social « *doit être fixé au niveau qui maximise les attentes du groupe le plus désavantagé, en prenant en compte les salaires* » (Rawls, 1987, p. 325, souligné par nous). Le minimum social serait donc réservé aux actifs. Et Rawls s'empresse de préciser que cela n'implique pas que son niveau soit élevé car il faut prendre en compte à la fois les perspectives des plus défavorisés de la génération présente mais aussi des générations futures, ce qui pose un problème de financement et de l'effet désincitatif du taux d'imposition engendré par le minimum social, mettant alors en péril la constitution de l'épargne et l'efficacité économique ³⁶.

Cette idée d'un revenu minimum qui ne doit pas être déconnecté de l'exigence de fournir une prestation en travail ressort plus clairement dans la controverse opposant Rawls   Musgrave, où ce dernier reproche au principe de différence de n'avoir pas établi une distinction claire entre les inégalité choisies et les inégalité subies car quelqu'un peut se retrouver parmi les plus défavorisés en raison de son style de vie et de ses choix personnels. En réponse à l'objection de Musgrave, Rawls précise que les surfeurs qui passent leurs journées sur les plages de Malibu ne pourront prétendre à des transferts publics. Si l'on inclut le temps consacré au loisir dans l'indice des biens premiers, le loisir dont jouissent les surfeurs de Malibu peut être défini comme équivalent au revenu des salariés les plus mal rémunérés travaillant à temps

³⁶ Rawls suppose que le financement du minimum social est assuré par un impôt proportionnel sur la consommation ou sur le revenu.

plein (Rawls, 1995, note 1, p. 224 ; 2003, p. 243-244). Cela exprime simplement l'idée que « *tous les citoyens doivent prendre part au travail coopératif de la société* » (Rawls, 2003, p. 244). Et la coopération sociale, nous dit Rawls, « *est toujours productive, et que sans la coopération, rien ne serait produit et il n'y aurait donc rien à distribuer. Cette hypothèse n'est pas suffisamment mise en relief dans Théorie de la Justice, sections 12-13* » (Rawls, 2003, p. 93). Il n'est pas neutre dans l'exemple des surfeurs de Malibu de prendre l'existence d'une rémunération comme critère permettant de distinguer le loisir de la contribution à la coopération sociale. Même si Rawls prend soin de préciser dans le passage sur les surfeurs de Malibu qu'il raisonne avec l'hypothèse de non rationnement des emplois, il propose dans ses écrits ultérieurs que dans le cas où les emplois ne sont pas facilement accessibles dans le secteur privé, l'Etat remplisse le rôle d'employeur en dernier ressort et crée des emplois publics (Rawls, 2005, p. Lvii).

De plus, Rawls lie explicitement le respect de soi-même, le « *bien fondamental* » voire le « *bien premier peut-être le plus important* » (Rawls, 1987, p. 137 ; p. 438 et 479), au fait d'occuper un emploi : « *(...) society as employer of last resort through general or local government, or other social and economic policies. Lacking a sense of long-term security and the opportunity for meaningful work or occupation is not only destructive of citizens' self-respect but of their sense that they are members of society and not simply caught in it. This leads to self-hatred, bitterness, and resentment* ». (Rawls, 2005, p. Lvii). Le respect de soi (ou l'estime de soi³⁷) comporte deux dimensions : d'une part, le sens qu'un individu a de sa propre valeur, ce qui lui donne la conviction profonde que sa conception du bien, son projet de vie, valent la peine d'être réalisés, et d'autre part, la confiance en soi nécessaire à la réalisation des buts fixés (Rawls, 1987, p. 479-480). Dans une société bien ordonnée régie par les deux principes de justice rawlsiens, les institutions garantissent les bases égales du respect de soi en distribuant une égale liberté en matière de droits civils et politiques fondamentaux (Rawls, 1987, p. 209 ; voir aussi p. 585-589). À côté de la distribution publique de la reconnaissance par les deux principes de justice et les institutions qu'ils commandent, il existe un processus de reconnaissance informelle à travers la mise en œuvre du principe aristotélicien³⁸. Ce principe est d'abord

³⁷ Rawls utilise ces deux termes comme des synonymes dans *Théorie de la Justice* même s'il a reconnu ultérieurement qu'il aurait fallu les distinguer (Rawls, 1985, note 33, p. 251). En réalité, il existe une distinction en philosophie morale entre respect de soi et estime de soi. Chaque personne a droit à un égal respect en vertu de la commune humanité. En revanche, l'estime est accordée différemment sur la base des traits spécifiques, des réalisations ou des contributions des individus. Sur cette distinction, voir Sachs (1981).

³⁸ Rawls (1987, p. 466) le définit de la manière suivante : « Toutes choses égales par ailleurs, les êtres humains aiment exercer leurs talents (qu'ils soient acquis ou innés) et plus ces talents se développent, plus ils sont complexes, plus grande est la satisfaction qu'ils procurent. L'idée intuitive ici est que les êtres humains prennent d'autant plus de plaisir à une activité qu'ils y deviennent plus compétents et, entre deux activités qu'ils exercent également bien, ils préfèrent celles qui font appel à une plus vaste gamme de talents plus complexes et plus subtils ».

un principe de motivation individuelle. L'individu cherche à développer ses capacités, ses compétences, source de satisfaction et d'estime de soi. Mais ce principe a aussi un aspect social dans la mesure où le développement des compétences individuelles est lié à la recherche de l'approbation d'autrui et génère de l'émulation sociale³⁹. Il y a ici une forme de reconnaissance interindividuelle résultant de l'interaction sociale.

En référence à cette dimension intersubjective du respect de soi, d'une part, et à la conception rawlsienne de la société comme un système de coopération mutuellement avantageuse, d'autre part, l'exercice d'un travail rémunéré comme forme de réalisation de soi semble occuper une place privilégiée. Il y a donc une forte présomption à l'encontre de l'octroi d'un revenu minimum déconnecté du travail et en faveur de dispositifs du type *in work benefits* ou crédit d'impôt, qui améliorent les espérances, les attentes des travailleurs les plus mal payés (les plus défavorisés de la société) sans diminuer leur incitation à travailler. Et l'on ne comprendra pas pleinement ce point si l'on ne relie pas la conception de la coopération sociale chez Rawls à sa conception de la personne qui attribue aux individus la capacité à coopérer socialement et les deux facultés morales⁴⁰ (le sens de la justice et la conception du bien). Dans cette perspective, le travail possède non seulement des vertus intégratrices mais correspond aussi à une forme fondamentale d'engagement par rapport à la société politique : « *On suppose qu'ils [les citoyens] ont ajusté leurs préférences et leurs aversions, quelles qu'elles soient, pendant leur vie en fonction du revenu, de la richesse et de la position qu'ils peuvent raisonnablement espérer obtenir. On considère alors comme injuste que certains aient moins maintenant afin d'éviter à d'autres les conséquences de leur manque de prévoyance et de discipline (...). Nous devons supposer que les citoyens peuvent orienter et réviser leurs fins et leurs préférences à la lumière de ce qu'ils espèrent en matière de biens premiers* » (Rawls, 1995, p. 229).

Si chaque personne est tenue de participer à l'effort collectif par son travail, la protection sociale est alors résiduelle – ce qui est le cas du système britannique – car celle-ci ne doit finalement concerner que ceux qui sont vraiment dans le besoin. La responsabilité individuelle est donc explicite : la *self reliance* (autonomie) est une qualité morale qui doit concerner tout le monde (qu'il soit en emploi ou au chômage). Le rôle de l'État n'est donc que subsidiaire : il s'agit d'aider comme dernier filet de sécurité, de manière complémentaire à l'initiative privée, ceux qui en ont besoin mais qui, par la

³⁹ Rawls (1987, p. 468) : « Il y a aussi un principe associé du principe aristotélien. En voyant chez les autres l'exercice de compétences de haut niveau, nous y prenons du plaisir et le désir s'éveille en nous de faire des choses semblables en nous-mêmes. Nous voulons ressembler à ces individus qui ont développé des compétences que nous trouvons latentes dans notre nature ».

⁴⁰ Rawls (1995, p. 433) : « La conception de la personne fait partie d'une conception de la justice sociale et politique ». Voir aussi Rawls, 2003, p. 46.

logique même du système, sont soupçonnés de n'avoir pas été assez prévoyants. Cette position pourrait être reliée à l'analyse de R. Dworkin : l'État social actif doit chercher à promouvoir l'individu entrepreneur de sa propre vie, utilisant de façon responsable les ressources disponibles. R. Dworkin et la « troisième voie » partagent l'idée que le risque n'est pas systématiquement socialisé mais peut être individualisé. L'individu est alors appelé à avoir un comportement prévoyant et à gérer prudemment les conséquences des risques auxquels il fait face. Puisque la nature du risque a changé, cela suppose aussi une nouvelle gestion des risques par l'État.

R. Dworkin (1981b, p. 293) fait une distinction entre la « chance provoquée » (*option luck*) et la « chance accidentelle » (*brute luck*). La « chance provoquée » renvoie à la prise de risque intentionnelle, volontaire et calculée de la part de l'individu, pour laquelle la responsabilité personnelle peut être invoquée. À l'inverse, la « chance accidentelle » désigne toute issue fortuite, dont l'individu ne peut être tenu pour responsable. Il souligne que cette distinction n'est pas aussi tranchée et qu'il existe en réalité une continuité de nature entre les cas de « chance provoquée » et les cas de « chance accidentelle ». Ainsi, il donne l'exemple d'une personne qui développe un cancer car elle a fumé trop de cigarettes. Son comportement peut être assimilé à un pari risqué et elle doit donc en supporter les conséquences. La distinction entre « chance provoquée » et « chance accidentelle » n'est pas éloignée de celle opérée par A. Giddens (1999) entre « risque externe » et « risque manufacturé ou fabriqué ». Il met en avant le fait qu'un grand nombre de maladies sont à relier aux choix de vie des gens et, d'une manière générale, ce sont les actions humaines qui créent le risque en raison des interdépendances grandissantes entre les hommes ⁴¹.

On a vu que la technique assurantielle permettait d'établir chez Dworkin un lien entre la « chance provoquée » et la « chance accidentelle ». D'une part, les individus, en fonction de leurs préférences, vont acquérir des ressources externes différentes et, d'autre part, ils sont indemnisés pour leurs manques de ressources internes en fonction du type de contrat d'assurance auquel ils ont souscrit ⁴². Après cette procédure, les gains de ceux qui ont pris des risques n'ont pas à faire l'objet d'une redistribution à ceux qui n'ont pas pris de risque ou qui ont pris des risques hasardeux ⁴³. Le risque a un aspect négatif mais aussi un aspect positif. Ce point est également souligné par A. Giddens (1999).

⁴¹ Cette conception pourrait justifier qu'au Royaume-Uni, les allocations handicap non contributives (sans condition de ressources) aient été rendues accessibles uniquement aux personnes dont le handicap s'est déclaré avant leurs 20 ans (*cf. supra*).

⁴² Dworkin (1981b, p. 293) : "*Insurance provides a link between brut and option luck, because the decision to buy or reject catastrophe decision is a calculated gamble*".

⁴³ Dworkin (1981b, p. 294 et 295) : "*If winners were made to share their winnings with losers, then no one would gamble, as individuals...*".

4 Politiques de Making Work Pay et déni de reconnaissance

Le diagnostic commun des politiques de *Making Work Pay* peut être largement remis en cause. D'une part, une grande partie du chômage résulte d'une insuffisance de la demande de travail, en particulier pour les travailleurs les moins qualifiés ou les plus éloignés du marché du travail. Ce point est important car si la cause du chômage n'est pas à rechercher du côté de l'offre de travail, non seulement ces politiques ne permettront pas d'augmenter l'emploi, mais elles auront pour conséquence d'accroître la pauvreté des sans emplois⁴⁴, l'accès aux prestations et leurs niveaux étant réduits.

D'autre part, il n'est pas sûr que les comportements d'offre de travail des bénéficiaires de prestations sociales soient conformes à l'arbitrage consommation-loisir décrit par le modèle théorique d'offre de travail. Par exemple, les enquêtes sur les comportements d'activité des allocataires du RMI permettent de montrer que les trappes à inactivité restent th  oriques⁴⁵ et que les comportements d'offre de travail des titulaires de minima sociaux ne sont pas conformes au modèle d'arbitrage entre consommation et loisir sous-jacent aux analyses en termes de trappes. En outre, en adoptant une perspective intertemporelle, L'Horty et Ouvrard (2006) montrent que les arbitrages des individus dépendent moins des gains financiers immédiats que de l'accessibilité des bons emplois (en termes de sécurité et de carrières salariales).

Néanmoins, des politiques d'activation reposant sur cette base informationnelle sont mises en œuvre sans chercher à prouver que les individus préfèrent effectivement l'assistance au travail. En fait, l'existence de ces politiques suffit à créer le doute sur ce point. Elles contribuent donc à délégitimer la situation des individus concernés et à les stigmatiser.

Les politiques publiques, et en particulier les politiques sociales, ne sont pas neutres et véhiculent des normes institutionnelles ou culturelles susceptibles d'induire des images et des statuts dépréciatifs pour certains groupes ; il existe aussi des enjeux en termes de reconnaissance. Dans cette perspective, l'analyse de N. Fraser peut se révéler doublement intéressante : d'une part, elle propose un diagramme analytique permettant d'articuler les questions relatives à la redistribution et celles liées à la reconnaissance, qui sont trop souvent trait  es de manière disjointe. D'autre part, elle privilégie une approche politique plutôt que morale des problèmes de reconnaissance. En d'autres termes, ces problèmes relèvent de la justice sociale et non plus

⁴⁴ C'est le cas au Royaume-Uni. Bien que le taux de chômage se stabilise autour de 5% depuis 2000 jusqu'à la crise des « subprimes », le nombre d'hommes inactifs d'âge intermédiaire continue à croître, et la pauvreté des inactifs augmente.

⁴⁵ Voir Guillemot *et alii* (2002) pour une analyse des résultats de l'enquête sur le devenir des allocataires du RMI.

de la réalisation de soi comme chez Rawls avec le « principe aristotélicien » ou encore de l'exercice des deux facultés morales qui expriment la nature de chaque individu en tant qu'être libre et rationnel, ce qui présuppose une conception de la personne humaine comme personne morale.

Tout l'intérêt de l'analyse de N. Fraser est de développer une « *conception "bidimensionnelle" de la justice sociale qui maille les revendications légitimes d'égalité sociale et les revendications légitimes de reconnaissance* » (Fraser, 2005, p. 43). Dans les rapports sociaux concrets, les manifestations d'injustice ne portent jamais uniquement sur l'une ou l'autre de ces dimensions, mais opèrent généralement sur les deux à la fois. Injustice économique et injustice culturelle interagissent et il est nécessaire d'analyser leur imbrication et le regroupement de leurs effets. Les dénis de reconnaissance s'accompagnent souvent de distribution inique et certaines politiques de redistribution véhiculent des normes, des valeurs et des modèles d'interprétation qui affectent le statut social et l'identité des individus (Fraser, 2005, p. 14, p. 47-49, p. 83-84). Dans cette perspective, la reconnaissance doit être traitée comme une question de statut social et elle est associée à une conception de la justice comme *parité de participation* à la vie sociale. Tous les membres de la société doivent être en mesure d'interagir sur un pied d'égalité avec les autres sans que leur situation économique ou culturelle n'interfère et ne fasse obstacle à leur participation. Le déni de reconnaissance est interprété comme une relation institutionnalisée de subordination statutaire qui entrave la *parité de participation*.

Le principe de « parité de participation » suppose, au-delà de l'égalité juridique, que deux conditions matérielles soient réunies : la répartition des ressources matérielles doit permettre aux participants de s'exprimer en toute indépendance (la *condition objective de parité de participation*) et les institutions sociales doivent exprimer un égal respect pour tous les participants assorti d'une égalité des chances dans la recherche de l'estime sociale (la *condition intersubjective de parité de participation*). Cette conception de la justice permet d'atténuer les oppositions entre reconnaissance et distribution et donne ainsi plus de légitimité aux luttes pour l'égalité statutaire. En effet, les politiques de reconnaissance se sont vues trop étroitement liées aux politiques identitaires. Lorsque les gens répondent à la subordination sociale en revendiquant que soit reconnue leur identité en tant que groupe spécifique, ils réduisent les injustices subies à celles qui ne peuvent être réglées que par des mesures culturelles. S'intéresser exclusivement à la reconnaissance et à la réévaluation des différentes identités de groupe risque de détourner l'attention des institutions ou des structures contribuant à maintenir les inégalités économiques car les dénis de reconnaissance peuvent être le résultat de distribution inique, ce qui empêche alors la *parité de participation*. L'insistance sur l'identité conduit également à un risque de réification des identités en réinterprétant certaines inégalités comme la conséquence d'inégalités de nature purement culturelle.

Dans cette perspective, N. Fraser propose de développer « *une vision politique bifocale* » (Fraser, 2005, p. 101) permettant de tenir compte des deux dimensions de la justice, la distribution et la reconnaissance, qui « *sont imbriquées et interagissent causalement l'une avec l'autre* » (Fraser, p. 2005, p. 84). Cette stratégie vise à combiner la politique de redistribution et la politique de reconnaissance pour remédier à la distribution inique et au manque de respect culturel. Une telle stratégie refuse donc de considérer les questions liées à la distribution et à la reconnaissance comme relevant de deux sphères autonomes. Elle engage au contraire à la fois l'identité des personnes et se préoccupe de satisfaire des besoins tels qu'ils s'expriment dans l'ordre de la reconnaissance et dans celui de la redistribution. Ainsi, certaines mesures redistributives associées à une dimension de la justice d'un côté peuvent avoir pour effet de remédier aux problèmes de déni de reconnaissance de l'autre. Ce qui est le cas, par exemple, des politiques visant à favoriser l'accès au travail rémunéré de qualité pour les femmes leur permettant d'avoir une autonomie financière et un pouvoir accru de négociation à l'intérieur de la famille. De même, des mesures qui ont plutôt un contenu de reconnaissance et qui touchent aux questions d'identités, comme, par exemple, la loi interdisant la discrimination au travail selon son orientation sexuelle ou encore les mesures accordant les mêmes droits aux couples de même sexe par rapport aux couples hétérosexuels peuvent favoriser l'égalisation des conditions économiques.

Si l'on reprend le cadre analytique de N. Fraser, les politiques d'activation, dans sa version coercitive, peuvent participer au déni de reconnaissance dans la mesure où elles ne remplissent pas « *à la fois les conditions objectives et les conditions intersubjectives de la parité de participation* » (Fraser, 2005, p. 66). Ainsi, à la distribution inique s'ajoute le déni de reconnaissance. En effet, les politiques de *Making Work Pay*⁴⁶, reposant sur le modèle de l'individu rationnel arbitrant entre emploi et non emploi, institutionnalisent l'interprétation culturelle selon laquelle les bénéficiaires de l'aide sociale sont déviants et parasites contrairement à ceux qui subsistent grâce à leur salaire et ne dépendent pas de l'État. À cet égard, il est intéressant de se référer à la généalogie du terme *dependency*, établie par N. Fraser et L. Gordon (1994). Il ne s'agit pas ici de retracer en détails les déplacements sémantiques de ce terme au cours du temps mais de souligner qu'il était initialement employé dans un sens purement économique en rapport avec la subordination sociale⁴⁷. Etre dépendant désignait alors le fait de devoir gagner sa vie en travaillant pour quelqu'un d'autre. Dans la société industrielle du XVIII^e et XIX^e siècle, la signification du terme *dependency* se modifie et acquiert de multiples significations : il renvoie à la fois

⁴⁶ Nous faisons ici référence aux politiques d'activation qui s'apparentent à du « Workfare ». En revanche l'activation « à la scandinave » s'insère dans un système de protection et de solidarités plus étendues (cf. Barbler, 2002). De plus, elle est universelle plutôt que stigmatisante.

⁴⁷ On retrouve d'ailleurs aujourd'hui ce sens économique dans la notion de « travailleur indépendant ».

à l'ouvrier, qui ne parvient pas à faire vivre décemment toute sa famille, aux esclaves qui ne sont pas dans une relation salariale, et aux femmes dépendant de leur mari pour leur subsistance. Mais il se réfère aussi à la figure du pauvre qui reste en dehors du système productif et se contente du secours public pour vivre. On voit donc déjà pointer l'idée que la dépendance peut résulter d'un trait de caractère individuel. Le terme se charge alors de connotations psychologiques et morales.

Les programmes d'aide aux mères célibataires aux États-Unis et au Royaume-Uni ainsi que leurs réformes au milieu des années 1990, visant à les mettre au travail, illustrent le déplacement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle, lié aux inflexions sémantiques de la notion de dépendance. En effet, des années 1940-1950 jusqu'au milieu des années 1990, les allocations accordées aux mères célibataires reposent sur le consensus selon lequel il est dans l'intérêt des enfants que leurs mères restent à la maison et s'occupent d'eux jusqu'à un certain âge. Les bénéficiaires sont avant tout considérées comme mères (Fraser et Gordon, 1994 ; Lewis 1999). Mais, devant l'augmentation du nombre de familles monoparentales et le coût induit pour les finances publiques, les États-Unis et le Royaume-Uni ont combiné la contrainte et les aides pour remettre les mères célibataires sur le marché du travail. Ces mères sont dorénavant perçues comme des personnes jeunes, menant un mode de vie déréglé, mettant ainsi en danger la socialisation de leurs enfants. Les politiques d'activation déployées aux États-Unis et au Royaume-Uni à l'égard des mères célibataires véhiculent une charge morale et psychologisante considérable en institutionnalisant leur statut social comme être dépendant et irresponsable.

Le soupçon pesant sur les personnes vivant de l'assistance se généralise même aux handicapés, alors que les invalides ont toujours été considérés comme des « pauvres méritants », comme en témoignent la réforme de l'*Incapacity Benefit* et la politique du tri visant à séparer les « vrais » handicapés des « faux » handicapés au Royaume-Uni. Les « faux » handicapés doivent faire l'objet de mesures d'activation. Par ailleurs, depuis la suppression de la *Severe Disablement Allowance*, seules les personnes handicapées avant l'âge de 20 ans peuvent bénéficier d'une prestation invalidité non contributive et sans conditions de ressources. Un autre tri s'opère donc grâce à la distinction entre handicap avant et après l'âge de 20 ans. L'idée implicite à cette distinction serait que le handicap après l'âge de 20 ans, dans la majorité des cas, trouverait son origine dans le mode de vie de certaines personnes. On retrouve ici l'idée déjà avancée par Rawls et Dworkin selon laquelle les individus sont responsables de leurs préférences et s'ils ont fait des paris risqués, ils n'ont qu'à supporter les conséquences de leurs actes. Ils ne percevront une compensation financière que s'ils ont acquis par leur emploi les droits nécessaires. On assiste donc à une naturalisation et à une individualisation du risque fondé sur la capacité biologique à travailler alors que l'État-providence traditionnel s'est construit sur une définition sociale de la

capacité de travail. L'activation de la protection sociale et des individus inscrite ainsi des représentations, des normes, qui induisent une reconnaissance dépréciative ou un déni de reconnaissance de certaines catégories sociales.

5 Politiques d'activation et étendue des libertés réelles des personnes « activées »

Nous avons vu que les politiques d'activation s'élaborent à partir d'une base informationnelle particulière, qui fait de l'individu, dans la lignée des théories rawlsienne et dworkinienne de la justice, un être moral achevé, autonome, et responsable de ses fins. Or les conditions d'exercice de la responsabilité individuelle importent et ne sont pas prises en compte dans les jugements d'évaluation. Comme l'a souligné Sen (2000, p. 283), « *la responsabilité dépend de la jouissance d'un certain nombre de libertés. La responsabilité exige la liberté* ».

Il propose que l'évaluation du bien-être individuel et l'évaluation des arrangements sociaux prennent comme point de départ ce que les individus peuvent concrètement faire de leurs ressources et opportunités, étant donné la situation dans laquelle ils se trouvent. Autrement dit, la base de l'évaluation sociale est centrée, non pas sur l'utilité (le welfarisme) ou sur les « biens premiers » et les « ressources » (Rawls et Dworkin) mais sur la « capacité » entendue comme « la liberté qu'ont *effectivement les individus de choisir entre différents modes de vie auxquels ils peuvent tenir* » (Sen, 2002, p. 220, souligné par nous). Il en résulte que l'approche par les « capacités » ne s'intéresse pas simplement aux « moyens de la liberté » comme les analyses de Rawls et de Dworkin mais accorde également une place importante à la liberté réelle qu'a la personne de choisir tel ou tel type de vie qu'elle valorise. Sen récuse aussi l'évaluation du bien-être individuel en termes d'accomplissements réalisés⁴⁸ car elle ne permet pas de comparer les différences entre les personnes qui, bien qu'ayant le même accomplissement au final, n'avaient pas initialement la même liberté réelle de choix et d'action.

Dans l'analyse de Sen, la « capacité » est fonction à la fois des caractéristiques de la personne (âge, sexe, aptitudes physiques) et de l'organisation sociale (environnement institutionnel, politiques publiques, normes sociales, pratiques discriminatoires, rôles sociaux attribués selon le sexe, etc.). Le rôle des pouvoirs publics est d'accroître les « capacités » dont disposent des personnes différentes en agissant sur les facteurs sociaux qui affectent les possibilités individuelles de convertir les ressources ou les biens

⁴⁸ Ce que Sen nomme les « fonctionnements » (*functionnings*). Les fonctionnements désignent les « façons d'être et d'agir » des individus, comme être bien nourri, avoir une bonne santé, un logement décent, participer à la vie collective, etc. (Sen 1985, 1992).

en libertés effectives. Dans cette optique, il nous semble que le système français avant sa dérive vers la responsabilité individuelle correspondrait plutôt à l'approche de Sen d'autant plus que ce dernier précise que « *l'aide sociale, quand elle sert à développer la liberté des personnes peut, de ce fait, être conçue comme un instrument au service de la responsabilité individuelle et non comme un obstacle à celle-ci* » (Sen, 2000, p. 283). Ainsi, bien que le RMI soit évidemment un revenu d'assistance, la philosophie sous-jacente à sa création repose avant tout sur les devoirs de la société envers les personnes qu'elle exclut. Nul n'est individuellement responsable de son état physique ou mental, et encore moins de la situation de l'économie et de l'emploi. Les chômeurs en fin de droits se trouvent dans l'incapacité de travailler et donc de subvenir à leurs besoins pour des raisons imputables à la société dans son ensemble. La société a le devoir de subvenir à leurs besoins mais également de veiller à leur insertion. Le contrat d'insertion ne se limite pas au retour à l'emploi mais vise plus globalement à restaurer les capacités de base (logement, accès à la santé, développement de l'autonomie sociale). Il peut se traduire par des aides financières ciblées (à la formation, au logement, à la santé, à la garde d'enfants) mais aussi non financières (soutien et suivi social, accompagnement familial, soutien éducatif aux enfants...).

L'approche par les « capacités » accorde une place importante au rôle de la responsabilité et des préférences individuelles par sa distinction entre l'espace des libertés et des opportunités (« capability ») et l'espace des fonctionnements (« functionings »). En effet, cette approche ne repose pas sur une conception particulière de la vie bonne. Il appartient à l'individu de déterminer le mode de vie qu'il entend valoriser et de choisir un des ensembles de fonctionnements accessibles, à partir de ses « capacités » propres, et compte tenu des contraintes subies. La responsabilité individuelle intervient à travers la notion même de choix d'accomplissements que les individus souhaitent faire à partir des libertés réelles qui leur sont accessibles⁴⁹. Mais la qualité de vie d'une personne ne s'évalue pas seulement à l'aune de ce qu'elle réalise comme accomplissements, mais aussi en fonction des possibilités de choix qu'elle a eues⁵⁰. Sen (1988) valorise la liberté de choisir pour sa valeur intrinsèque et non pas uniquement pour son rôle instrumental et insiste sur le fait qu'il ne suffit pas de distribuer des droits, des biens et des ressources, il faut également s'assurer que les individus peuvent les utiliser effectivement. C'est ici qu'intervient la responsabilité collective. Les pouvoirs publics peuvent agir à deux niveaux. D'une part, ils agissent sur les droits, la distribution des biens et des ressources

⁴⁹ « ...une personne peut avoir la même capacité qu'une autre, mais choisir néanmoins un autre ensemble de modes de fonctionnement, correspondant mieux à ses buts particuliers. De plus, deux personnes dotées de capacités réelles similaires, voire de buts identiques, peuvent néanmoins aboutir à des résultats différents parce qu'elles auront choisi des stratégies différentes pour exercer leurs libertés » (Sen, 2002, p. 221).

⁵⁰ Sen (1988, p. 290) : "Choosing to do x when other alternatives are available cannot be identified with simply doing x no matter what the alternative possibilities are".

dont disposent les individus et d'autre part sur les facteurs de conversions des ressources en fonctionnements. Dans les deux cas, l'action des pouvoirs publics contribue à élargir réellement l'espace de choix et d'action des individus⁵¹. Ainsi l'évaluation du bien-être d'une personne doit intégrer l'ensemble des opportunités, des possibilités offertes par la société et dont peut jouir cette personne. Une fois l'action publique déployée, entre en jeu la responsabilité individuelle qui se traduit dans les choix d'accomplissements que les individus souhaitent faire à partir des libertés réelles qui leur sont accessibles. Par exemple, la liberté réelle qu'a un individu à trouver un emploi dépend de sa qualification, de sa formation, des opportunités qui s'offrent à lui (le niveau de l'emploi dans l'économie, la qualité du service public de l'emploi, les pratiques d'embauche des employeurs, etc.) et de son acte de choix dans cet ensemble d'opportunités. D'une manière générale, l'étendue de l'espace des libertés réelles est fonction à la fois de l'étendue de l'espace des libertés formelles⁵², de l'étendue des ressources nécessaires à l'atteinte des libertés réelles et des conditions socio-économiques qui affectent la conversion des ressources en fonctionnements accomplis.

Dans l'analyse de Sen, une distinction est faite entre l'aspect « qualité de l'agent » et l'aspect « bien-être » : « *Le premier désigne ce qu'une personne accomplit et les possibilités qui s'offrent à elle dans le contexte de son avantage personnel, tandis que le second va plus loin : dans son examen des accomplissements et des opportunités, il tient compte également d'autres objectifs et valeurs, qui peuvent dépasser largement la poursuite du bien-être personnel* » (Sen, 2002, p. 56 ; voir aussi Sen, 1985). L'approche en termes de « qualité d'agent » est donc plus large que celle en termes de « bien-être » qui met en avant la liberté et la réalisation d'une qualité de vie en termes matériels et objectifs⁵³.

La distinction entre les deux aspects – « bien-être » et « qualité d'agent » - opère également un partage utile pour distinguer ce qui relève de la responsabilité individuelle et ce qui ressort de la responsabilité collective. La société a une responsabilité à l'égard des dimensions fondamentales

⁵¹ « *La capabilité d'une personne a un rapport pertinent avec son bien-être en raison de deux considérations distinctes mais liées. D'abord, si les fonctionnements accomplis constituent son bien-être, la capabilité d'accomplir des fonctionnements (c'est-à-dire l'ensemble des combinaisons de fonctionnements entre lesquelles elle peut choisir) constituera sa liberté – ses possibilités réelles – de jouir du bien-être. Cette « liberté de bien-être » pourrait avoir un intérêt direct pour l'analyse éthique et politique. Pour déterminer par exemple si un ordre social est intrinsèquement bon, on pourrait retenir comme critère important les libertés respectives d' « accomplir leur bien-être » dont jouissent en son sein des individus différents (...). Le second lien entre capabilité et bien-être est direct : il fait dépendre, sans intermédiaire, le bien-être accompli de la capabilité de fonctionner. Choisir est en soi une composante précieuse de l'existence, et une vie faite de choix authentiques entre des options sérieuses peut être considérée – précisément pour cette raison – comme plus riche* » (Sen, 2000, p. 66-68).

⁵² Même si Sen (1988, 1999, p. 51) met en avant la liberté positive, il ne l'oppose pas pour autant à la liberté négative ou formelle. Il insiste au contraire sur le caractère imbriqué de ces deux notions et souligne le fait qu'une violation de la liberté négative entraîne toujours une perte de liberté positive.

⁵³ « *Well-being freedom is freedom of a rather particular type. It concentrates on a person's capability to have various functioning vectors and to enjoy the corresponding well-being achievements* » (Sen, 1985, p. 203).

du bien-être de ses membres, tandis que les individus sont responsables des objectifs de leur qualité d'agent⁵⁴. Sen insiste par ailleurs sur le fait que les objectifs de la qualité d'agent doivent être « réfléchis », raisonnés, et ne doivent découler en aucun cas d'un caprice ou d'un mouvement d'humeur. Est-ce à dire qu'il pense comme Rawls et Dworkin que les individus sont entièrement responsables de leurs fins ? En fait, selon Sen, on ne peut affirmer l'autonomie absolue des individus. Revenant sur le cas des goûts dispendieux, Sen (1985, note 27, p. 197) argue du fait qu'il est difficile d'invoquer la responsabilité individuelle pour juger du bien-être réel d'une personne si elle ne les a pas cultivés délibérément.

D'une manière générale, Sen insiste sur la nécessité de prendre en compte dans toute évaluation la manière dont les individus ont choisi leur mode de vie, la genèse de leurs désirs ou préférences et les conditions dans lesquelles ils ont opéré leur choix⁵⁵. Plus précisément, on trouve chez Sen l'idée selon laquelle la responsabilité individuelle n'est pas une donnée naturelle mais est socialement construite. L'action publique doit œuvrer dans le sens d'une expansion des « capacités », au sens d'une plus grande autonomie d'action et de choix, et la liberté de mener la vie que l'on entend valoriser augmente lorsque l'environnement social, épidémiologique, etc., est amélioré par les politiques publiques. C'est en ce sens que la responsabilité de l'individu peut être interprétée comme le produit de l'action publique. L'octroi d'une sphère de liberté par l'égalisation des « capacités » délimite également la sphère de responsabilité de l'individu. Les pouvoirs publics agissent à la fois sur l'octroi des ressources, des droits, et sur les facteurs institutionnels influant sur les possibilités de conversion. On retrouve les deux aspects de la liberté soulignés par Sen (2005) : la liberté en tant qu'opportunité et la liberté en tant que processus. La première exprime la capacité réelle d'une personne à réussir ce qu'elle a des raisons de valoriser, tandis que la seconde renvoie à la question de savoir si elle est libre de choisir ou si d'autres personnes interviennent dans son choix ou l'empêchent de choisir. Une fois la liberté de choix parmi un ensemble d'options accessibles garantie, l'individu choisit un vecteur de fonctionnements lui permettant de mener les projets de vie qu'il valorise. Face à un même ensemble d'opportunités, les individus n'exercent pas de la même manière leur liberté de choix ou ne saisissent pas

⁵⁴ Sen (2000, p. 106-107) : « *La société peut se reconnaître une responsabilité pour assurer le bien-être d'un individu, en particulier quand il court un risque certain d'être particulièrement faible. Mais cela n'implique pas qu'elle doive aussi prendre le même intérêt à la promotion des autres objectifs de sa qualité d'agent. On peut estimer, par exemple, que la société a la responsabilité particulière de garantir que personne ne meure de faim ou ne soit privé de soins médicaux en cas de maladie grave mais parfaitement guérissable. Cela n'implique nullement, en revanche, qu'elle doive faire preuve d'une égale sollicitude pour l'objectif d'un agent qui voudrait, disons, ériger une statue en l'honneur d'un héros qu'il admire particulièrement (même si l'intéressé estime personnellement plus important d'ériger cette statue que d'être bien nourri et de jouir d'une prise en charge médicale)* ».

⁵⁵ Sen (2000, p. 100) : « *La base d'information de notre jugement doit absolument prendre en compte nos choix contrefactuels (ce que nous choisirions) et les mettre en rapport avec ce qui s'est effectivement produit* ».

les mêmes opportunités : « *Si le mode d'organisation sociale est tel qu'un adulte responsable ne reçoit pas moins de libertés (en termes de comparaison d'ensembles) que les autres, mais que malgré tout il g  che ses chances et se retrouve à la fin plus indigent que les autres, on peut soutenir qu'il n'y a là aucune inégalité injuste* » (Sen, 2000, p. 210). C'est ici qu'entre en jeu la responsabilité individuelle, au moment de l'acte de choix⁵⁶. Mais, avant d'imputer la responsabilité à l'individu, il faut s'assurer qu'il a réellement eu des choix, des options, et la possibilité réelle de choisir ce qui lui convient le mieux. C'est la raison pour laquelle A. Sen propose de déplacer la focale de l'évaluation vers l'espace de liberté réelle par opposition à la liberté formelle. Ni l'utilitarisme ni l'égalisation des biens premiers (au sens de Rawls) ou des ressources (au sens de Dworkin) ne permettent de prendre en compte des situations de résignation : « le chômeur découragé, le travailleur en situation précaire, le pauvre désespéré ou la ménagère totalement soumise » dont le mode de vie s'explique essentiellement par le manque d'opportunités réelles à leur disposition (Sen 1985, p. 191 et 2000, p. 57-58) ; d'où la nécessité, selon Sen, de distinguer entre « faire x » et « choisir de faire x et le faire » (Sen 2000, p. 81). Pour J. Rawls et R. Dworkin, les individus s'identifient aux préférences affich  es, ce qui suppose l'autonomie des préférences individuelles. Ils exercent leur liberté de choix en ajustant leurs aspirations aux moyens disposés et donc en valorisant les options qui leur sont effectivement accessibles. Or comme l'a déjà souligné J. Elster (1983), il est très difficile de dire que les désirs, les préférences des individus sont, de manière absolue, autonomes dans la mesure où le mécanisme des « préférences adaptatives » peut être confondu avec la « formation d  lib  r  e du caractère ».

En incitant fortement les titulaires de revenus de remplacement ou de transfert à retourner sur le marché du travail, les politiques d'activation augmentent-elles les opportunités réelles de choix pour les individus, suivant en cela la problématique de Sen ? La réponse est négative pour différentes raisons :

- L'indicateur, qui sert à évaluer l'efficacité des mesures d  ploy  es, est le taux de retour à l'emploi. Or ce taux se focalise essentiellement sur un type de fonctionnement ou sur une seule réalisation, l'emploi, sans s'interroger sur la liberté d'accomplir des individus. Ainsi, un demandeur d'emploi qui n'ose pas exprimer ses véritables préférences de peur d'être sanctionné et doit adopter une attitude conforme aux attentes de l'administration, ne possède pas une liberté réelle de choix et d'action. Il peut être contraint de participer à un programme de réinsertion même éloigné de ses attentes professionnelles ou d'accepter un emploi qui ne correspond pas à ses aspirations⁵⁷. D'une manière générale, le mélange d'incitations

⁵⁶ Sen (1993, p. 44) : « ...the act of choosing between the elements of a capability set has a clear relevance to the quality of life and well-being of a person ».

⁵⁷ En effet, au sein du *Job Seeker Agreement* par exemple, la définition de l'emploi convenable que les chômeurs sont tenus d'accepter évolue avec la durée du chômage.

et de pénalités qui se généralise pour forcer le retour à l'emploi, restreint, au lieu de l'élargir, l'éventail des choix librement accessibles.

- Les politiques d'activation reposent sur une conception de l'autonomie associée à l'échange marchand et au gain monétaire. Qu'importe si l'emploi imposé est mal rémunéré, peu qualifié, et de courte durée, il suffit de compenser financièrement la réduction des possibilités de choix par le moyen « *in work benefits* ».
- Elles ne tiennent pas compte des contraintes auxquelles se heurtent les allocataires dans leur recherche d'emploi. Si l'on adopte une base informationnelle et de jugement différente, les situations de non-emploi peuvent être attribuées à un manque de choix et de *capabilité* ; il est alors difficile de fonder des politiques sur la responsabilité individuelle des allocataires. Ainsi, T. Burchardt (2002) a montré que vers la fin des années 1990 au Royaume-Uni, presque les trois-quarts des femmes qui n'étaient pas en situation d'emploi rémunéré, n'avaient pas la *capabilité* d'être employées. Un tiers d'entre elles seulement étaient effectivement à la recherche d'un emploi et apparaissaient dans les statistiques du chômage. De même, Bradshaw *et al.* (1996) soulignent que la plupart des mères célibataires souhaitent travailler au Royaume-Uni mais ne peuvent le faire en raison des contraintes liées à la garde des enfants.
- Enfin, les politiques d'activation reposent sur des présupposés anthropologiques identiques et négligent la diversité humaine, maintes fois soulignée par A. Sen. De plus, l'aspect « qualité de l'agent », qui va au-delà d'une simple poursuite de l'avantage personnel, est négligé. Ceci ne permet pas de comprendre les comportements des allocataires qui s'écartent des prédictions du modèle d'offre de travail standard. Des travaux sur les « trappes » mettent en évidence que la reprise d'un emploi permet la réalisation d'un fonctionnement essentiel, le respect de soi, souvent invoqué bien avant la recherche d'un gain monétaire, en raison du caractère stigmatisant de certaines prestations sociales (Guillemot *et al.*, 2002). Les « fonctionnements », tels que participer à la vie économique et sociale, apparaître sans honte en public, sont pour Sen des fonctionnements importants, valorisés par les individus.

6 Conclusion

L'évolution récente des politiques de l'emploi, de plus en plus axées sur l'offre de travail, a modifié considérablement la nature des liens entre emploi et protection sociale. Nous avons cherché à analyser la diffusion rapide des politiques d'activation dans des systèmes d'emploi et de protection sociales dans lesquels elles n'étaient pas naturelles et la tendance à la transformation de l'État-providence en un État social actif au travers d'un présupposé :

« les critères permettant d'évaluer le caractère souhaitable des   tats socio-économiques, et permettant de formuler des objectifs pour la politique économique, ne sont pas des donn  es premières, mais découlent de valeurs morales, ou parfois, de théories de la justice issues de la philosophie morale » (Fleurbaey, 1996, p. 3).

Ainsi, en établissant des connections entre le débat sur l'état social actif, dont les politiques d'activation constituent une pièce maîtrise, et le débat sur la responsabilité en philosophie politique et morale, nous avons essayé de révéler l'implicite des politiques de *Making Work Pay*. Celles-ci mettent en avant la restauration de l'autonomie individuelle qui ne peut se déployer que sur le marché du travail. Elles s'appuient sur une conception de la responsabilité individuelle, défendue par J. Rawls et R. Dworkin, qui présuppose l'existence d'une liberté de choix inconditionné. Cette approche rend les bénéficiaires d'allocations responsables de leur sort puisqu'ils n'ont pas saisi *in fine* les opportunités offertes. Contrairement à ce qu'a affirmé G.A. Cohen (1989, p. 933), J. Rawls et R. Dworkin, en incorporant l'idée de choix et de responsabilité individuelle à leurs théories de l'égalité, ne réduisent pas à néant une partie importante de l'arsenal anti-égalitaire des conservateurs. Ils renforcent au contraire le versant négatif de la responsabilité individuelle qui prend la forme d'une stigmatisation du pauvre toujours soupçonné de ne pas produire les efforts nécessaires pour sortir de sa situation.

Au-delà du bien fondé de leur base informationnelle, il nous a semblé important de questionner les politiques d'activation en termes de reconnaissance. En effet, ces politiques produisent des catégories de valeurs et d'interprétation, en créant et en hiérarchisant des oppositions (« mères célibataires vivant de l'aide sociale » oppos  es aux « mères travailleuses » et aux « contribuables responsables » ; « vrais » handicapés opposés à ceux qui pourraient travailler, etc.), qui ont en retour des effets négatifs d'une part sur la représentation que la société pourrait avoir des allocataires de prestations sociales et d'autre part sur l'image que ces derniers ont d'eux-mêmes. En ce sens, le déni de reconnaissance commis par les politiques d'activation découle bien d'une relation institutionnalis  e de subordination sociale, par le statut inférieur qu'elles assignent à certaines catégories de personnes.

Bibliographie

- Barbier, J.-C. (2002). « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de sociologie*, 43, 2, p. 307-332.
- Bradshaw, J. et al. (1996). *The Employment of Lone Parents. A Comparison of Policy in 20 Countries*, London: Family Policy Studies Centre.
- Burchardt, T. (1999). "The evolution of disability benefits in the UK: Re-weighting the basket", CASE Paper CASE/26, LSE, June.

- Burchardt, T. (2002). "Constraint and opportunity: Women's employment in Britain", Paper prepared for Von Hügel Institute Conference, Cambridge, 9-10 september, 29 p.
- Cohen, G.A (1989). "On the Currency of Egalitarian Justice", *Ethics*, 99, 4, p. 906-944.
- Commissariat Général du Plan (1993). *L'économie française en perspective*, Rapport du groupe « Perspectives économiques » du XI^e Plan présidé par Jean-Michel Charpin, Paris : La Découverte/La Documentation Française.
- Crowley, J. (2000). *Les mutations de la protection sociale britannique*, rapport pour la CNAF.
- Dworkin, R. (1981a). "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare", *Philosophy and Public Affairs*, 10, 3, p. 185-246.
- Dworkin R. (1981b). "What is Equality? Part 2: Equality of Resources", *Philosophy and Public Affairs*, 10, 4, p. 283-345.
- Dworkin, R. (2000). *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*, Cambridge MA, Harvard University Press, traduction française : *La vertu souveraine*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2008.
- Dworkin, R. (2002). "Sovereign Virtue Revisited", *Ethics*, 113, October, p. 106-143.
- Dwyer, P. (2004). "Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?", *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, p. 265-287.
- Elbaum, M. (2006). « La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile pour l'action », Avant-propos, in A.-T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela (dir), *Travailler pour être intégré ? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, Paris : CNRS- Editions, p. 7-13.
- Elster, J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Erhel, C. et H. Zajdela (2004). "The dynamics of social and labour market policies in France and UK: between path dependency and convergence", *Journal of European Social Policy*, 14, 2, p. 125-142.
- Eyssartier, D. et S. Paillaud (1998). « Paris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Economie et Statistique*, n° 318, p. 41-64.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, traduction française : *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, coll. « Le Lien Social », traduction révisée, 2007.
- Evans, M. (1999). « Le pari de l'incitation au travail en Grand-Bretagne », in : Paugan S. (éd.) *L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier travail et emploi, Paris : La Documentation Française, p. 73-101.
- Ewald, F. (1986). *L'État-providence*, Paris : Grasset.
- Faggio G., Nickell S. (2005). "Inactivity among prime age men in the UK", *CEP discussion paper*, n° 673, (<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0673.pdf>).
- Fleurbaey, M. (1996). *Théories économiques de la justice*, Paris: Economica, 1996.
- Fleurbaey, M. (2002). "Equality of resources revisited", *Ethics*, 113, 1, p. 82-105.
- Fraser, N. et L. Gordon (1994). "A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State", *Signs*, 19, 2, p. 309-336.
- Fraser, N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, traduction française, Paris : La Découverte.

- Grataclour, C. (2005). « Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi », *document de travail du CERC*, 2005-04 (www.cerc.gouv.fr/doc-trav/2005-04.pdf).
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Stanford: Stanford University Press.
- Giddens A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, traduction française in : Giddens A., Blair T., *La troisième voie : le renouveau de la social-démocratie*, Paris : Seuil, 2002.
- Giddens, A. (1999). "Risk and Responsibility", *The Modern Law Review*, 62, 1, p. 1-10.
- Giddens, A. (ed.) (2001). *The Global Third Way Debate*, Cambridge: Polity Press.
- Gubian, A. et S. Ponthieux (2000). « Emplois non qualifiés, emplois à bas salaires et mesures d'all gement du coût du travail », DARES, *Premières Synthèses*, n 55-1.
- Guillemot, D., P tourt, P. et H. Zajdela (2002). « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue Economique*, 53, 6, p. 1235-1252.
- Hagner , C. et A. Trannoy (2001). « Effet conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistique*, n 346-347, 6-7, p. 161-185.
- Kolm, S.-C. (2004). *Macrojustice, the Political Economy of Fairness*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Layard, R. (2000). "Welfare-to-Work and the *New Deal*", *World Economics*, Vol.1, n 2.
- Layard, R. (2004). "Good jobs and bad jobs", London School of Economics, *CEP Occasional Paper* n 19 (<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/occasional/OP019.pdf>).
- Lefèvre, C. et Zoyem (1999). « Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ? », *Etudes et R sultats*, n 45, d cembre.
- Lewis, J. (1999). "Rethinking Social Policy: Gender and Welfare Regimes", IWM Working Paper, n 6, 23 p.
- L'Horty, Y. et J.-F. Ouvrard (2006). « Comment améliorer les gains de retour à l'emploi », *Revue économique*, 57, 3, p. 461-471.
- Morel S. (2003). "Workfare and insertion: How the US and French models of social assistance have been transformed?", in : Gilbert N. et Parent A. ed. "*Welfare reform. A comparative assessment of the French and US experiences*", International Social Security series, Vol.10, New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, p. 93-142.
- Musgrave, R.A. (1974). "Maximin, Uncertainty, and the Leisure Trade-Off", *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVIII, 4, November, p. 625-632.
- OCDE (1997). *Making work pay: taxation, benefits, employment and unemployment*, Paris : Editions OCDE.
- OCDE (2006). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE., Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris : Editions OCDE.
- Ost, F. (1988). « Théorie de la justice et droit à l'aide sociale », in C. Audard et al., *Individu et justice sociale : autour de John Rawls*, Paris : Editions du Seuil, p. 245-275.

- Pisani-Ferry, J. (2000). *Plein emploi*, Rapport du CAE, Paris : La Documentation française.
- Rawls, J. (1974). "Reply to Alexander and Musgrave", *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVIII, 4, November, p. 633-655.
- Rawls, J. (1985). "Justice as Fairness: Political not Metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, 14, 3, p. 223-251.
- Rawls, J. (1987) [1971]. *Théorie de la justice*, traduction française, Paris : Seuil.
- Rawls, J. (1995) [1993]. *Libéralisme politique*, traduction française, Paris : PUF.
- Rawls, J. (2003) [2001]. *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, traduction française, Paris : La Découverte.
- Rawls, J. (2005). "Introduction to the Paperback Edition", in : Rawls J., *Political Liberalism* (expanded edition), Columbia University Press, p. xxxv-Lx.
- Sachs D. (1981). "How to Distinguish Self-respect from Self-esteem", *Philosophy and Public Affairs*, 10, 4, p. 346-360.
- Scharpf, F. W. et V. A. Schmidt (2000). *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1980). "Equality of what?", reproduit in : Sen A, *Choice, Welfare and Measurement*, The MIT Press, 1982, p. 353-369.
- Sen, A. (1985). "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *The Journal of Philosophy*, 82, 4, p. 169-221.
- Sen, A. (1988). "Freedom of Choice. Concept and Content", *European Economic Review*, 32 2-3, p. 269-294.
- Sen, A. (1993). "Capability and Well-Being", in M. Nussbaum and A. Sen (eds), *The Quality of Life*, Oxford : Oxford Clarendon Press, p. 30-53.
- Sen, A. (1999). *L'économie est une science morale*, Paris : La Découverte.
- Sen, A. (2000) [1992]. *Repenser l'inégalité*, traduction française, Paris : Seuil.
- Sen, A. (2002) [1987]. *Éthique et économie*, traduction française, Paris : PUF, collection Quadrige.
- Sen, A. (2005) [2002]. *Rationalité et liberté en économie*, traduction française, Paris : Odile Jacob.
- Van Parijs, P. (1988). « Rawls face aux libertariens », in Audard C. et alii., *Individu et justice sociale : autour de John Rawls*, Paris : Editions du Seuil, p. 193-218.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All : What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Oxford University Press.
- Vielle, P., Pochet P. et I. Cassiers (éds) (2005). *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : Presses Interuniversitaires européennes – Peter Lang.