

DOCUMENT DE TRAVAIL

FONDEMENTS NORMATIFS
DES POLITIQUES D'ACTIVATION :
UN ÉCLAIRAGE
À PARTIR DES THÉORIES DE LA JUSTICE

AI-THU DANG
HÉLÈNE ZAJDELA

N° 83

avril 2007

**CENTRE
D'ETUDES
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

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

AI-THU DANG

dang@univ-paris1.fr

Université Paris 1, CEE et EconomiX (CNRS)

HELENE ZAJDELA

helene.zajdela@cee.enpc.fr

Université Paris 13 – CEPN (CNRS) et CEE

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 83

avril 2007

ISSN 1776 - 3096
ISBN 978-2-11-096791-6

FONDEMENTS NORMATIFS DES POLITIQUES D'ACTIVATION : UN ÉCLAIRAGE À PARTIR DES THÉORIES DE LA JUSTICE

Ai-Thu Dang, Hélène Zajdela

RESUME

L'objectif de ce texte est de questionner les fondements normatifs des politiques d'activation, dans leur version « *Making Work Pay* », afin de souligner les « préférences révélées » des décideurs politiques. Pour cela, nous montrons 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.

Trois résultats sont mis en évidence. Tout d'abord, 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 que l'on peut relier aux analyses de Rawls et de Dworkin. Ensuite, en mobilisant les travaux de N. Fraser, nous montrons que les politiques de *Making Work Pay* participent au déni de reconnaissance, dans la mesure où elles véhiculent des normes institutionnelles ou culturelles susceptibles d'induire des images et des statuts dépréciatifs pour certains groupes. Enfin, nous soulignons comment une autre base d'information et de jugement, privilégiant les possibilités de choix des individus dans l'optique de Sen, donnerait des résultats différents.

Mots-clefs : Politiques d'activation, « *Making Work Pay* », théories de la justice, responsabilité individuelle, responsabilité collective, liberté réelle, reconnaissance.

Normative Foundations of Activation Policies: a Perspective from Modern Theories of Justice

Abstract

This paper is aimed at calling into question the normative foundations of activation policies, especially in their “making work pay” meaning, in order to analyse public decision makers’ « revealed preferences » in this field. We use J. Rawls, R. Dworkin and A. Sen’s theory of justice as well as N. Fraser’s theory of recognition to highlight the underlying assumptions of activation policies and to assess the nature of responsibility they define.

Three findings are put in evidence. First, we show that activation policies rest on a specific informational basis of judgement. This informational basis of judgement incorporates a conception of individual and responsibility which can be linked to Rawls and Dworkin’s analyses. Second, by referring to Fraser’s theory of recognition, we underline that activation policies contribute to misrecognition because they institutionalize patterns of cultural value that systematically depreciate some individuals or groups and the qualities associated with them. Third, following Sen’s work, we show that if we chose another informational basis of judgement centred on welfare recipients’ real opportunities, i.e. their freedom to act, we would assess in an another way the state of people.

Key words: *Activation policies, « Making Work Pay », theories of justice, personal responsibility, social responsibility, real freedom, recognition.*

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 actif. 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.

Si le concept d'État social actif est initialement apparu dans les travaux de A. Giddens (1994 ; 1998), promoteur de la « troisième voie », 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.

* 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. Les précautions d'usage s'appliquent ici.

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 Dworkin (1981a, b) ont cherché en effet à répondre à une question soulevée initialement par Rawls (1971) et approfondie par 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 resté déconnecté de la controverse sur la manière d'articuler responsabilité individuelle et responsabilité collective dans les théories post-welfaristes de la justice¹. 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 trois 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 égalitaristes 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.

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 troisième partie mobilisera tout d'abord les travaux de N. Fraser pour montrer comment les politiques d'activation 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. Nous chercherons ensuite comment une autre base d'information et de jugement, privilégiant dans l'optique de Sen les possibilités de choix des individus, donnerait des résultats différents.

¹ R. Dworkin (2000, p. 7) a pourtant affirmé que ses idées étaient proches de celles de la « troisième voie » d'A. Giddens. Il a d'ailleurs participé à un ouvrage collectif dirigé par A. Giddens (2001).

1. 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 récemment un glissement vers la responsabilité individuelle en France consécutif à la généralisation des politiques d'activation (1.3).

1.1. 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), le Royaume-Uni s'apparente assez nettement au modèle libéral². Cela signifie pour notre propos que le 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*³.

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 reste toutefois fondé

² Pour une comparaison institutionnelle entre la France et le Royaume-Uni, voir Erhel et Zajdela (2004).

³ 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 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.13). Le Royaume-Uni se rapproche du régime libéral d'activation.

sur une notion d'égalitarisme particulière : prestations et cotisations forfaitaires fixées à un niveau minimal⁴. 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'assistance⁵, sous condition de ressources. *A priori*, ces prestations d'assistance ne devaient concerner que les individus qui ne peuvent travailler (les 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 même 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 avait été introduite dans les allocations d'assurance (allocations chômage puis retraites) et l'on a même vu apparaître des prestations sans conditions de ressources pour les personnes handicapées⁶.

Toutefois, la montée et la persistance du chômage à partir du milieu des années soixante-dix a irrémédiablement provoqué une crise du système. Une crise financière tout d'abord : la croissance des dépenses publiques liées à la protection sociale a été considérée comme insoutenable. Mais également, un retour du discours culpabilisant envers les personnes dépendantes : la montée en puissance du nombre de personnes dépendantes du système de protection sociale a été perçue 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 assiste donc à un retour vers les conceptions initiales d'une protection sociale minimale et de politiques visant à réduire le rôle de l'État. 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 obsession de tri : la crainte est permanente qu'en aidant ceux qui n'en auraient pas besoin, 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

⁴ Pendant une courte période, une certaine proportionnalité aux salaires a été introduite dans les prestations d'assurance mais la montée du chômage au milieu des années 1970 a conduit à revenir au système forfaitaire, cf. *infra*.

⁵ L'*Income Support (IS)* a été créée en 1986 mais différentes versions d'un revenu minimum se sont succédé depuis 1948.

⁶ En 1971, est créée l'*Incapacity Benefit*, allocation contributive sans conditions de ressources et non imposable, dont une partie (additionnal 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).

« 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 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 axée sur un diagnostic de chômage volontaire a eu des effets contraires à ceux escomptés.

Comme le 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'assistance⁷. 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, on a assisté à un accroissement important du nombre de personnes dépendantes du régime d'invalidité. Ce peut être en raison de l'accroissement de la pauvreté et de la perte d'espoir des personnes privées d'emploi, confrontées alors à des problèmes de santé. Mais toujours dans une logique d'offre de travail, on analyse le plus souvent cela 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).

Ces deux évolutions ont donc conduit à de nouvelles réformes, toujours axées sur la volonté de « trier ». Face à la montée en puissance de l'IS, on a d'abord réduit son montant et créé des subventions à l'emploi (*in work benefits*)⁸ de manière à rendre le travail plus intéressant financièrement. 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, composée d'une prestation forfaitaire contributive (*JSA-Contribution Base*, JSA-C) d'une durée de six mois et d'une prestation d'assistance sous conditions de ressources, de durée illimitée. 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 identique⁹, 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 montée en puissance des prestations handicap, celles-ci vont être également réformées toujours dans l'idée 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 supprimée pour les nouveaux entrants. Toutefois, 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

⁷ À la fin des années 1980, l'IS concernait quatre millions de personnes (cf. Crowley, 2000) et en 1992, 90 % des chômeurs percevaient l'IS (cf. Evans, 1999).

⁸ On crée en 1988 le *Family Credit*, qui ne concerne que les familles.

⁹ Le montant du JSA-C est également le même, mais il n'est pas sous conditions de ressources.

par le gouvernement travailliste se réclament en effet d'une « troisième voie »¹⁰, intermédiaire entre un traitement social du chômage et de la pauvreté – qui accroît le nombre d'inactifs involontaires, 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 permet « 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 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 il faut aller plus loin : le *welfare to work* consiste à rétablir pour les chômeurs un lien entre emploi et protection sociale selon une logique de contrepartie. 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*¹¹), et à compenser éventuellement l'insuffisance de leur revenu d'activité (par le biais des *in-work benefits*). Le FC est transformé en un impôt négatif¹² (WFTC), conditionnel à au moins seize 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. Il faut surtout 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. La croyance est forte que le risque de perte d'employabilité associé au chômage de longue durée serait bien plus dommageable. Les *in work-benefits* et les crédits d'impôts ne constituent pas non plus une nouveauté et bien que présentées comme ayant exclusivement des visées redistributives¹³, 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 tri¹⁴ et l'étend même aux bénéficiaires de prestations handicap, dont le nombre continue de croître. En 2001, la SDA (*Severe Disablement Allowance*) est supprimée et il n'est plus possible de

¹⁰ Voir Giddens (1998).

¹¹ Ces programmes sont obligatoires pour les jeunes de 18 à 24 ans qui perçoivent la JSA depuis plus de six mois ainsi que pour les plus de 25 ans au bout de 18 mois. Pour plus détail sur les *New Deal*, voir Gratadour (2005).

¹² La justification réside dans le fait qu'un impôt négatif apparaîtrait moins comme de l'assistance qu'une prestation, mais la différence reste symbolique.

¹³ 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).

¹⁴ La nouveauté réside toutefois dans l'introduction d'un salaire minimum pour éviter les effets d'aubaine du côté des entreprises.

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 handicapées (*New deal for Disabled people*) sont introduits et généralisés en 2001 mais le recours reste faible. Face à ce problème, les *Pathway to work*, expérimentés 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 handicapées qui bénéficieront 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 versée 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 tranche vers le niveau de cette dernière).

1.2. La responsabilité collective en France

La présence de trappes à inactivité et donc la logique sous-jacente aux politiques de *Making Work Pay* (MWP) 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*. Il n'existait pas dans ces pays de revenu minimum jusqu'au milieu des années 1980 mais des salaires minima suffisamment élevés *a priori* pour empêcher l'apparition de *Working Poor*. Les deux éléments à l'origine des trappes étaient donc absents de ces systèmes.

Mais précisément parce qu'ils reposaient sur l'emploi, la crise économique, amorcée au milieu des années 1970, a provoqué une crise profonde de ces systèmes 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 tous les pays d'Europe (bien que de manière non coordonnée) instaurent dans les années quatre-vingt un revenu social minimum aux caractéristiques essentielles communes : ils constituent tous un droit universel, sans contrepartie, (même lorsqu'ils supposent une disponibilité à travailler) et sont sous conditions de ressources et différentiels.

Toutefois, les débats en France autour de l'instauration du RMI en 1988 et de l'importance 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 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, rompt avec la problématique de responsabilité individuelle. La politique du RMI a été considérée, 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 : « *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'IS 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 un demi-Smic, ce qui évitait tout risque de trappes à inactivité puisque la norme d'emploi était encore le travail à temps plein. En outre, le mécanisme d'intéressement¹⁵ 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...).

1.3. Le glissement vers la responsabilité individuelle en France

C'est étrangement à la fin des années quatre-vingt dix, avec l'amélioration de la situation du marché du travail (qui ne durera pourtant pas), qu'en s'intéressant trop rapidement à la notion de plein emploi, l'on commence à se focaliser en France sur la nécessité d'accroître les taux d'emploi¹⁶ et de lutter contre les trappes à inactivité. Le rapport Pisani-Ferry (2000) qui se penche sur cet objectif de plein emploi 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

¹⁵ Le mécanisme d'intéressement consiste, de manière temporaire, à ne déduire du RMI qu'une partie des revenus du travail.

¹⁶ Qui sera conforté par les objectifs du Sommet de Lisbonne.

instaurée. Cet impôt négatif, innovation institutionnelle en France, est un instrument privilégié des politiques de MWP, qui n'existait jusque-là que dans les pays appartenant au modèle libéral de protection sociale et d'emploi au sens d'Esping-Andersen.

Les analyses en termes de trappe se développent à partir de cette période en France. Le risque de trappe a été mis en évidence à partir de l'analyse de cas-types : 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 on le compare à la situation financière du ménage lorsqu'il bénéficie du RMI. Si l'on fait abstraction du mécanisme d'intéressement, qui ne fait que différer le problème, les allocataires n'ont effectivement aucun gain financier à prendre un emploi à mi-temps rémunéré au Smic, et un gain faible si l'emploi est à plein temps. Si les individus décident effectivement de travailler sur la seule base d'une comparaison des revenus en emploi et en non-emploi, le risque de désincitation à l'activité a donc été avéré pour les allocataires du RMI.

Pourtant l'apparition des trappes à inactivité et le besoin de rendre le travail payant en France n'ont pas été consécutifs à la création d'un revenu minimum différentiel. Il fallait également que les revenus de ceux qui travaillent ne soient pas plus élevés que le niveau des revenus d'assistance. Il semble qu'un consensus sur les causes du chômage ait conduit à importer dans les autres régimes d'emploi et de protection sociale des problèmes jusque là propres au régime libéral. Les politiques de lutte contre le chômage dans les pays relevant du régime continental de protection sociale ont en effet tout d'abord tenté d'agir sur la demande de travail. En France, par exemple, différentes mesures de baisse des charges pour les emplois correspondant aux plus bas salaires de la distribution se sont succédé dans les années 1990 car le chômage a été attribué essentiellement aux niveaux trop élevés du Smic (par rapport à la productivité des personnes peu qualifiées) et du coin fiscal (engendré par les besoins grandissant du financement de la protection sociale). Si l'on a vu en effet l'emploi non qualifié s'accroître à la fin des années quatre-vingt dix, on a surtout assisté à l'accroissement de « mauvais emplois », précaires et à temps partiel, le plus souvent subi. Dans ce contexte, le salaire minimum, ramené à une référence horaire, ne permettait plus d'éviter la pauvreté en emploi.

C'est ainsi que l'on a commencé à craindre les effets désincitatifs du RMI dont le niveau se trouvait alors proche de la norme d'emploi qui s'était déplacée du Smic à plein temps au Smic à mi-temps. Outre la mise en place de la PPE (dont on a déjà parlé), différentes réformes ont été mises en place pour rendre le travail rémunérateur (intéressement, allocations logement, taxe d'habitation). En particulier, le prolongement du mécanisme d'intéressement témoigne du changement d'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.

On a donc assisté à un glissement rhétorique en France. Le discours a convergé vers celui du risque de dépendance et d'abus que le système pouvait engendrer¹⁷. Ainsi, progressivement la responsabilité imputée initialement à la société se déplace, comme au Royaume-Uni, vers les individus.

¹⁷ En outre 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 : entre environ 39 % et 50 % seulement des allocataires signent des contrats d'insertion (cf. Lefèvre et Zoyem, 1999, l'encadré p. 2).

2. Les soubassements implicites 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. A. Sen (1980) souligne que chaque fois que l'on veut évaluer l'égalité entre des individus, il est nécessaire de se poser la question « égalité de quoi ? » en raison de l'existence d'une pluralité de variables de comparaison possible. Le débat « Égalité de quoi ? » montre que, selon le type d'égalité défendue, la définition de la part exacte de responsabilité qu'a l'individu dans ses choix et dans l'obtention de ses résultats n'est pas la même. 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 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 ce qui suit, nous nous intéresserons plus particulièrement aux analyses de J. Rawls, R. Dworkin. Dans quelle mesure ces théories libérales et égalitaristes de la justice peuvent-elles être mobilisées pour justifier les politiques d'activation (2.1) ? Celles-ci s'appuient également sur une base informationnelle reposant sur une conception spécifique du chômage et de l'inactivité qu'il convient de préciser (2.2).

2.1. À quel paradigme des théories de la justice sociale appartient les politiques d'activation ?

La théorie de la justice comme équité de J. Rawls peut être interprétée comme visant à lutter contre les inégalités liées au fait d'être né dans un milieu défavorisé ou d'avoir peu de talent. Ces inégalités sont considérées comme moralement arbitraires. En effet, les principes de justice retenus¹⁸ (le principe d'égalité de liberté, le principe d'égalité équitable des chances et le principe de différence) 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 de liberté assure que tous puissent jouir

¹⁸ 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 inégalité des chances, et b / elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société » (Rawls, 1995, p. 347).

Les principes de justice sont présentés en « ordre lexical », ce qui signifie que le premier principe (principe d'égalité de liberté) doit être satisfait avant que l'on puisse invoquer le second. Au sein du second principe, le principe d'égalité équitable des chances a la priorité sur le principe de différence.

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 niveaux de biens premiers sociaux accessibles aux individus les moins talentueux¹⁹.

J. Rawls suppose par ailleurs que sa *Théorie de la justice* ne s'applique qu'aux individus qui ont « les capacités nécessaires pour être un membre normal et coopérant de la société » (Rawls, 1995, p. 237), ce qui exclut d'emblée le problème des handicaps physiques. D'une manière générale, le traitement des besoins spécifiques liés à la santé est reporté à plus tard, après l'adoption des principes de justice²⁰. Pourtant, un grand déficit en santé, par exemple le fait d'être handicapé, affecte la capacité d'une personne à mener à bien son projet de vie.

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 permises 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 du bien qu'ils adoptent 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'autocontraindre et à réviser ses préférences ou ses projets de vie²¹.

À la suite de J. Rawls, 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

¹⁹ Rawls (1987), p. 132 : « Le principe de différence représente, en réalité, un accord pour considérer la répartition des talents naturels comme un atout pour toute la collectivité, dans une certaine mesure, et pour partager l'accroissement des avantages socio-économiques que cette répartition permet par le jeu de ses complémentarités. Ceux qui ont été favorisés par la nature, quels qu'ils soient, peuvent tirer avantage de leur chance à condition seulement que cela améliore la situation des moins bien lotis. Ceux qui sont avantagés par la nature ne doivent pas en profiter simplement parce qu'ils sont plus doués, mais seulement pour couvrir les frais de formation et d'éducation et pour utiliser leurs dons de façon à aider aussi les plus désavantagés ».

²⁰ On peut aussi mettre en avant que l'incorporation de la santé dans la liste des biens premiers sociaux compliquerait la construction de l'indice synthétique permettant de comparer les situations des individus ou de groupes représentatifs, en augmentant le problème de pondération par rapport aux autres biens premiers (Arrow, 1973, p. 254).

²¹ « 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.

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*). 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 lorsqu'elles reflètent leur choix entre le loisir et le travail, entre la consommation et l'épargne ainsi que 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).

L'égalité des « ressources étendues » (ressources externes et internes), mise en avant par R. Dworkin, est un critère « sensible aux différences d'aspirations » et « indépendant des dotations initiales » (1981b, p. 311). Son raisonnement se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, il propose une vente aux enchères dans laquelle toutes les ressources externes de la société sont mises à prix. Chaque participant dispose d'une même quantité de pouvoir d'achat et achète les ressources qui correspondent le mieux à son plan de vie. Dans un second temps, il ajoute alors à son analyse un système d'assurance hypothétique pour tenir compte des différences de ressources internes entre les individus. Ces derniers sont supposés connaître leurs préférences, leurs conceptions de la vie bonne, le niveau et la distribution des revenus dans la société, mais ignorent leur place dans la répartition des atouts naturels. Ils doivent alors, sous ce voile d'ignorance, déterminer les déficiences en ressources internes contre lesquelles ils souhaitent se couvrir, et le montant de la prime ainsi que le niveau de couverture de l'assurance²². Selon R. Dworkin, ce système d'assurance permet aux individus d'arbitrer eux-mêmes entre la sécurité et les possibilités de gain. Ainsi, par exemple, certains consacreront 40 % de leurs ressources externes initiales à se prémunir contre le risque d'être handicapé tandis que d'autres ne dépenseront que 20 % de leurs ressources pour se couvrir contre la réalisation d'un tel risque. 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 d'assurance virtuel. Celui-ci constitue une façon raisonnée de décider quelle est la part des ressources que 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.

Pour R. Dworkin, la société garantit à chacun une part équitable de ressources (externes et internes) et les individus sont responsables de leurs préférences, de leurs objectifs personnels, de leurs choix effectifs et donc de l'utilisation des ressources. 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 renoncer. Sur ce point, R. Dworkin rejoint la

²² Dans une seconde version, R. Dworkin propose une procédure plus sophistiquée. Les individus sont supposés connaître leurs goûts, leurs conceptions de la vie bonne et leurs talents. Toutefois 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.

position de J. Rawls. En dehors de quelques cas particuliers²³, l'individu est responsable de ses préférences, y compris celles qu'il a reçues de son éducation, et du panier de biens acquis après le mécanisme des enchères. En effet, à partir d'une dotation égale en ressources externes, chaque individu procède ensuite 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. R. Dworkin reconnaît que les individus ne doivent pas être désavantagés par leurs dons naturels (handicap, talent). Mais 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 considéré comme relevant des talents (la capacité à travailler longtemps et intensément n'est pas donnée 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 compensées. Par ailleurs, on peut se demander si la faculté à s'assurer ne dépend pas aussi des talents.

L'aspect de responsabilisation par rapport aux choix est très prégnant dans l'analyse de R. Dworkin. Dans son livre, *Sovereign Virtue : The Theory and Practice of Equality* (2000), il a cherché 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 de l'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 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 qui leur sont fournis et 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 déplacée. Même s'il précise que les emplois occupés doivent être convenables et disponibles, aucune définition de l'emploi convenable n'est donnée.

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

²³ 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).

une culture de dépendance. On retrouve les dangers de l'État-providence mis en avant par J. Rawls lorsqu'il oppose une « démocratie de propriétaires » au « capitalisme de l'État-providence » (ou à l'« État-providence capitaliste »). Le « capitalisme de l'État-providence » 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 la *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). Il insiste sur le lien entre l'exercice d'un emploi et le respect de soi-même. Si les emplois ne sont pas facilement accessibles dans le secteur privé, l'État doit alors remplir le rôle de l'employeur en dernier ressort et créer des emplois publics (Rawls, 2005, p. Lvii). Il ne cesse par ailleurs de souligner que le « *respect de soi-même, comme bien premier, a une place centrale* », qu'il est le « *bien fondamental* » voire le « *bien premier peut-être le plus important* » (Rawls, 1987, p. 93, p. 137, p. 438 et 479). Le respect de soi²⁴ (ou l'estime de soi) 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). La confiance que l'individu a de lui-même s'enracine dans l'exercice de ses deux facultés morales en tant que membre pleinement coopérant de la société. Ainsi, dans sa controverse avec A. Musgrave, où ce dernier reproche au principe de différence de n'avoir pas établi une distinction claire entre les inégalités choisies et les inégalités subies car quelqu'un peut se retrouver parmi les plus défavorisés en raison de son style de vie et de ses choix personnels, J. 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 plein (Rawls, 1995, note 1, p. 224 ; 2003, p. 243-244). Cela exprime simplement l'idée que

²⁴ 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.

« tous les citoyens doivent prendre part au travail coopératif de la société » (Rawls, 2003, p. 244).

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. La protection sociale ne doit finalement concerner que ceux qui sont vraiment dans le besoin. Ainsi, des prestations d'assurance minimales sont conçues uniquement pour éviter la misère : *a priori* chacun est capable par son travail de subvenir à ses besoins immédiats mais chacun est censé également être suffisamment prévoyant pour pouvoir s'assumer aussi dans les moments difficiles (chômage par exemple). C'est grâce à l'épargne, qui permet d'acquérir une assurance privée ou de se constituer un patrimoine, que chacun devrait en effet pouvoir assumer seul les risques liés au fonctionnement du marché du travail. 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 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.

On a vu que Dworkin propose d'égaliser l'ensemble des ressources externes et internes par 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 et une assurance volontaire contre le risque d'avoir une rémunération insuffisante de ressources internes possédées. La technique assurantielle permet d'établir 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 qu'ils ont souscrit²⁵. Après cette procédure, les gains de ceux qui ont pris des

²⁵ 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 ».

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 hasardeux²⁶. Le risque a un aspect négatif mais aussi un aspect positif. Ce point est également souligné par A. Giddens (1999).

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

Les décisions sociales, 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 publique²⁷. Le choix de cet ensemble n'est donc pas neutre : il conditionne le déploiement de l'action publique, le type d'évaluation menée et les résultats obtenus. La base informationnelle retenue exclut donc de fait des éléments considérés implicitement comme moins ou peu pertinents.

Les politiques d'activation s'appuient sur une base informationnelle commune spécifique : le fonctionnement des systèmes de protection sociale a des effets néfastes sur les comportements des acteurs sur le marché du travail. Le niveau de l'emploi résulte essentiellement des comportements d'offre de travail et pour l'accroître, il faut 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 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 attribuée 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, liée aux effets pervers engendrés par les systèmes de protection sociale.

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 consi-

²⁶ Dworkin (1981b, p. 294 et 295) : « *If winners were made to share their winnings with losers, then no one would gamble, as individuals...* »

²⁷ « *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* ».

déré 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. Dans le cadre des théories de la justice exposées plus haut, cette démarche s'apparenterait aux positions de Rawls ou de Dworkin : les individus étant identifiés à leurs préférences affichées, il ne faut pas favoriser ceux qui auraient une trop forte préférence pour le loisir en leur fournissant une compensation financière.

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. Si l'on se réfère à l'analyse de R. Dworkin (Rawls évacue, comme on l'a vu, la question du handicap physique), 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 1960, 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, l'accroissement des taux de dépendance dans l'ensemble des pays de l'OCDE est financièrement insoutenable. Mais cette augmentation du nombre de personnes vivant de l'assistance apparaît également moralement inacceptable : l'objectif d'une société 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 désinciteraient 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 financièrement.

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 élevé de protection sociale pour tous) mais en évitant les coûts

budgetaires 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).

Le diagnostic commun des politiques de MWP est pourtant largement remis en cause. D'une part, les raisons principales du chômage ne sont certainement pas à rechercher du côté de l'offre de travail. D'autre part, quand bien même ce serait le cas, 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 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 théoriques²⁸ 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 trappe. De plus, 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.

3. Enjeux des politiques d'activation en termes de reconnaissance et de libertés réelles

Comme 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 intéressante dans la mesure où elle propose un diagramme analytique permettant d'articuler les questions relatives à la redistribution et celles liées à la reconnaissance. Nous proposerons d'étudier les effets des politiques d'activation en termes de reconnaissance (3.1). Comme les politiques d'activation s'élaborent à partir d'une base informationnelle particulière, le choix d'une autre base informationnelle qui privilégie les possibilités de choix pour les individus dans l'optique d'A. Sen, permettrait de formuler un autre jugement en matière de justice sociale (3.2).

3.1. Politiques d'activation et déni de reconnaissance

Tout l'intérêt de l'analyse de N. Fraser réside dans le refus d'opérer une dichotomie entre distribution et reconnaissance. Son projet 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 donc nécessaire d'analyser leur imbrication et le

²⁸ Voir Guillemot *et alii* (2002) pour une analyse des résultats de l'enquête sur le devenir des allocataires du RMI.

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, pp. 47-49, pp. 83-84). C'est pourquoi, N. Fraser propose de penser la reconnaissance comme une question politique, une question de justice sociale, et non comme un problème moral. Plus précisément, 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. Dans cette perspective, 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 la possibilité 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 ce 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 imbriqués 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 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 d'activation, reposant sur le modèle de l'individu rationnel arbitrant entre l'emploi et le 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 sociale²⁹. Être 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 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

²⁹ On retrouve d'ailleurs aujourd'hui ce sens économique dans la notion de « travailleur indépendant ».

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.

3.2. L'étendue des libertés réelles des personnes « activées »

A. Sen 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 l'étendue de la liberté dont jouit effectivement une personne » (Sen, 2002, p. 220 ; voir aussi Sen, 2000, p. 120-130). Sen récuse aussi l'évaluation du bien-être individuel en termes d'accomplissements réalisés³⁰ 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 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. 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

³⁰ Ce que Sen nomme les « fonctionnements » (*functionings*). 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).

(« 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 accessibles³¹. Mais la qualité de la 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 eues³². 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 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 individus³³. 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 formelles³⁴, 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.

³¹ « ...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).

³² 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* ».

³³ « *La capacité 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 capacité 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 capacité et bien-être est direct : il fait dépendre, sans intermédiaire, le bien-être accompli de la capacité 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).

³⁴ Même si Sen (1988, 1999) 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 : « *Aussi la responsabilité de la société pour assurer la liberté individuelle doit-elle porter à la fois sur la liberté positive et sur la liberté négative, ainsi que sur l'intégralité de leurs relations réciproques* » (Sen, 1999, p. 51).

Dans l'analyse de Sen, la difficulté vient du fait que l'évaluation de la situation d'une personne et les comparaisons interpersonnelles reposent en réalité sur quatre catégories : le bien-être en termes de liberté (*well-being freedom*), le bien-être en termes d'accomplissement (*well-being achievement*), la qualité d'agent en termes de liberté (*agency freedom*) et la qualité d'agent en termes d'accomplissement (*agency achievement*). L'idée défendue par Sen est que l'individu peut avoir d'autres objectifs et valeurs que la simple poursuite de son bien-être ou intérêt personnel : « Rien n'oblige l'être humain, en tant qu'agent, à ne penser qu'à son bien-être personnel » (Sen, 2000, p. 87). La liberté d'agent (*agent freedom*) renvoie à la liberté d'accomplir les buts généraux que valorise un individu en tant qu'« **acteur responsable** » (Sen, 1985, p. 204, souligné par nous). La « qualité d'agent en termes d'accomplissement » renvoie à la réalisation des objectifs qu'un individu valorise et cherche à accomplir. (Sen, 2000, p. 87-88). L'approche en termes de « qualité d'agent » est 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 objectifs³⁵. L'aspect « bien-être » pourrait être subsumé sous l'aspect « qualité d'agent » car la recherche du bien-être personnel constitue en général l'un des objectifs de l'agent. Mais, dans certains cas, un accroissement de la « liberté d'agent » peut entraîner une réduction de la liberté de bien-être et du bien-être accompli (Sen, 1985, p. 206-207 ; Sen, 2000, p. 92-93). L'aspect « qualité de l'agent » et l'aspect « bien-être » constituent deux étalons d'évaluation de l'avantage humain. Selon le contexte, précise Sen, l'un de ces deux étalons sera privilégié : l'aspect « bien-être » pour l'analyse des inégalités économiques et pour les évaluations de bien-être dans le cadre des politiques publiques et l'aspect « qualité de l'agent » pour des jugements moraux³⁶. Toutefois, il insiste sur le fait qu'une évaluation normative demanderait de prendre en compte les deux aspects et même si la focale d'évaluation est mise sur l'aspect « bien-être », l'aspect « qualité d'agent » ne doit pas être négligé car les objectifs de la qualité d'agent et l'usage que certains font de leur liberté d'agent peuvent contribuer à accroître la liberté de bien-être et le bien-être accompli. Sen cite à ce sujet l'élimination des famines dans des pays favorisant la démocratie et la liberté de presse.

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 du bien-être de ses membres, tandis que les individus sont responsables des objectifs de leur qualité d'agent³⁷. Sen insiste par ailleurs sur le fait que les objectifs de la

³⁵ « *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).

³⁶ Sen (1985, p. 208) : « *The well-being aspect may be particularly important in some specific contexts, e.g. in making public provisions for social security, or in planning for the fulfillment of basic needs. In judging what a person may expect from social arrangements, the demands of well-being (and, in the case of responsible adults, also of well-being freedom) may loom rather large. On the other hand, in many issues of personal morality, the agency aspect, and one's responsibility to others, may be central* ». Voir aussi Sen (2000, p. 107-108) et Sen (2002, p. 56) : « *L'aspect bien-être est particulièrement important pour examiner les questions de justice distributive (et diagnostiquer l'injustice économique) et le "lot" qui échoit à la personne en termes d'avantages personnel* ».

³⁷ 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)* ».

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 choix³⁸. 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 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 est 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 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 gâche 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 choix³⁹. 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 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 affichées, ce qui suppose l'autonomie des préférences individuelles. Ils exercent leur liberté de choix en ajustant leurs aspirations aux moyens disposés

³⁸ 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 ».

³⁹ Sen (1993, « *Capability and Well-Being* », 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 ».

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 délibérée du caractère ».

En remettant au travail les titulaires de revenus de remplacement ou de transfert, 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 déployées, 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 ces aspirations⁴⁰. D'une manière générale, le mélange d'incitations 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 les mêmes présupposés anthropologiques et négligent la diversité humaine, maintes fois soulignée par A. Sen. 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).

⁴⁰ 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.

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 états socio-économiques, et permettant de formuler des objectifs pour la politique économique, ne sont pas des données 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 maîtresse, 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 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 » opposées 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 institutionnalisée de subordination sociale, par le statut inférieur qu'elles assignent à certaines catégories de personnes.

BIBLIOGRAPHIE

- ARROW K.J., 1973, « Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice », *The Journal of Philosophy*, 70 (9), pp. 245-263.
- BARBIER J.-C., 2002, « Des modèles d'insertion en Europe ? », Communication au colloque de l'Association d'Economie Politique, *Les défis de l'intégration sur le marché du travail*, Montreal, 25-26 octobre 2001.
- BRADSHAW J. and al ., 1996, *The Employment of Lone Parents. A Comparison of Policy in 20 Countries.*, Londres, 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.
- CAZENAVE M.-C. et ZAJDELA H., 2006, « Le modèle britannique en question », communication au Colloque Matisse, *État et régulation Sociale*, 11-13 septembre, Paris.
- COHEN G.A., 1989, « On the Currency of Egalitarian Justice », *Ethics*, 99 (4), pp. 906-944.
- 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, pp. 185-246.
- DWORKIN R., 1981b, « What is Equality ? Part 2 : Equality of Resources », *Philosophy and Public Affairs*, 10, 4, pp. 283-345.
- DWORKIN R., 2000, *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- DWORKIN R., 2002, « Sovereign Virtue Revisited », *Ethics*, 113, October, pp. 106-143.
- ELBAUM M., 2006, « La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile pour l'action », avant-propos, in Dang A.-T., Outin J.-L. et Zajdela H. (dir), *Travailler pour être intégré ? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS- Editions, pp. 7-13.
- ELSTER J., 1983, *Sour Grapes : Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press.
- ERHEL C. et ZAJDELA H., 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, pp.125-142.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, traduction française : *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Le Lien Social, 1999.
- EVANS M., 1999, « Le pari de l'incitation au travail en Grand-Bretagne », in Serge Paugam (dir.) *L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier travail et emploi , La documentation française, Paris, pp. 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*, Economica, Paris, 1996.
- FRASER N., GORDON L., 1994, « A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State », *Signs*, 19 (2), pp. 309-306.
- FRASER N., 2005, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Trad. française, Paris, La Découverte.
- GRATADOUR C., 2005, « Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi », *document de travail du CERC*, 2005-04, <http://www.cerc.gouv.fr/doctrav/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.
- GIDDENS A., 1999, « Risk and Responsibility », *The Modern Law Review*, 62 (1), pp. 1-10.
- GIDDENS A. (dir.), 2001, *The Global Third Way Debate*, Cambridge, Polity Press,
- GUILLEMOT, D. PETOUR P. et ZAJDELA, H., 2002, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue Economique*, vol 53, n° 6, pp. 1235-1252.
- MUSGRAVE R.A., 1974, « Maximin, Uncertainty, and the Leisure Trade-Off », *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVIII, 4, November, pp. 625-632.
- LAYARD R., 2000, « Welfare-to-Work and the New Deal », *World Economics*, Volume 1, Issue 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>
- LEFEVRE C. et ZOYEM, 1999, « Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ? », *Etudes et Résultats*, n° 45, décembre.
- LEWIS J., 1999, « Rethinking Social Policy : Gender and Welfare Regimes », *IWM Working Paper*, n° 6, 23 p.
- L'HORTY Y. et OUVRARD J.-F., 2006, « Comment améliorer les gains de retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 57, n°3, pp. 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, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London 'UK), pp. 93-142.
- OCDE, 1997, *Making work pay: taxation, benefits, employment and unemployment*, Editions OCDE, Paris.
- OCDE, 2006, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE., Stimuler l'emploi et les revenus*, Editions OCDE, Paris.
- PISANI-FERRY J., 2000, *Plein emploi*, Rapport du CAE, La Documentation française, Paris
- RAWLS J., 1974, « Reply to Alexander and Musgrave », *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVIII, 4, November, pp. 633-655.
- RAWLS J., 1985, « Justice as Fairness : Political not Metaphysical », *Philosophy and Public Affairs*, 14 (3), pp. 223-251.
- RAWLS J., 1987, [1971], *Théorie de la justice*, trad. franç., Paris, Seuil.
- RAWLS J., 1995, [1993], *Libéralisme politique*, trad. franç., Paris, PUF.
- RAWLS J., 2003, [2001], *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, trad. franç., Paris, La Découverte.
- RAWLS J., 2005, « Introduction to the Paperback Edition », in *Political Liberalism* (expanded edition), Columbia University Press, pp. xxxv-lx.
- SCHARPF F. W., SCHMIDT V. A., 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 A. Sen, *Choice, Welfare and Measurement*, The MIT Press, 1982, pp. 353-369.
- SEN A., 1985, « Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984 », *The Journal of Philosophy*, 82 (4), pp. 169-221.
- SEN A., 1988, « Freedom of Choice. Concept and Content », *European Economic Review*, 32 (2-3), pp. 269-294.
- SEN A., 1999, *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte.
- SEN A., 2000, [1992], *Repenser l'inégalité*, trad. franç., Paris, Seuil.
- SEN A., 2002, [1987], *Éthique et économie*, trad. franç., Paris, PUF, collection Quadrige.
- SEN A., 2005, [2002], *Rationalité et liberté en économie*, trad. franç., Paris, Odile Jacob.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 82** *Analyser la relation entre CDD et CDI : emboîtement et durée des contrats*
MATTHIEU BUNEL
mars 2007
- N° 81** *L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor*
NATHALIE GEORGES
février 2007
- N° 80** *L'économie du bonheur peut-elle renouveler l'économie du bien-être ?*
LUCIE DAVOINE
février 2007
- N° 79** *Hétérogénéité des contrats de travail et performance des entreprises en France. Une étude empirique entre 1996 et 2001*
RICHARD DUHAUTOIS, LUCIE GONZALEZ
janvier 2007
- N° 78** *Sous-traiter ou embaucher ? Une analyse empirique des comportements de substitution des entreprises de l'industrie en France entre 1984 et 2003*
CORINNE PERRAUDIN, NADINE THEVENOT, JULIE VALENTIN
décembre 2006
- N° 77** *Du fait au droit. Diverses figures du temps partagé*
MARIE-FRANÇOISE MOURIAUX
décembre 2006
- N° 76** *Les déterminants de la satisfaction au travail en Europe : l'importance du contexte*
LUCIE DAVOINE
décembre 2006
- N° 75** *Les pratiques de gestion du travail et de l'emploi en France et leurs conséquences sur les salariés*
SÉVERINE LEMIERE, CORINNE PERRAUDIN, HÉLOÏSE PETIT
décembre 2006
- N° 74** *Déterminants professionnels et familiaux : une analyse des transitions d'activité*
CELINE MARC
novembre 2006
- N° 73** *Conditions de travail et santé au travail des salariés de l'Union européenne : des situations contrastées selon les formes d'organisation*
ANTOINE VALEYRE
novembre 2006