

## Discrimination positive et principes de justice : l'exemple des politiques d'insertion

**L**a notion de « discrimination positive » exprime l'idée d'une réorientation de certains pans de l'action publique à l'occasion de l'approfondissement de la crise économique, au bénéfice des catégories sociales supposées les plus défavorisées. La thèse soutenue dans cet article est qu'en l'état actuel de sa définition et des indéterminations qu'elle contient, cette notion ne peut jouer un véritable rôle de référence pour une orientation plus juste des politiques sociales. En revanche, les principes de justice élaborés par le philosophe américain John Rawls offrent une matrice suffisamment rigoureuse pour surmonter les ambiguïtés inhérentes à la notion de « discrimination positive ». Je présenterai et j'analyserai ici les grandes lignes de ces principes de justice, en dégagant les apports sur l'éclairage des décisions ou des revendications de justice, dans le domaine des politiques sociales notamment. Plus précisément, je montrerai, sur l'exemple des politiques d'insertion, la pertinence d'une référence aux principes de Rawls bien interprétés, pour organiser les débats locaux sur l'orientation et sur l'évaluation de ces politiques (débats entre décideurs, acteurs et usagers de l'insertion par exemple).

### La discrimination positive : une notion indéterminée

Une politique d'action préférentielle de l'Etat – dite de « discrimination positive » –, en faveur des personnes les plus en difficulté, s'est développée en France dans différents domaines de l'intervention publique depuis les années

---

*Simon Wuhl est professeur de sociologie à l'université de Marne-la-Vallée (Wuhl.Simon@wanadoo.fr).*

1980 : politiques sociales redistributives (revenu minimum d'insertion, allocations sous condition de ressources) ; politiques d'emploi et d'insertion ; politiques de l'éducation (définition de zones d'éducation prioritaire assorties de moyens pédagogiques augmentés) ; politiques de la ville appliquées à des sites désignés comme prioritaires ; politique d'aménagement du territoire (création de zones d'aménagement bénéficiant d'avantages financiers et fiscaux destinés à compenser des situations inégalitaires de développement)<sup>1</sup>. La discrimination positive s'est diffusée dans les années 1980 en tant que nouvelle pratique dominante de l'intervention publique, répondant à l'intuition selon laquelle, en guise de compensation, il est juste de donner plus à ceux qui ont moins. Cette démarche doit aujourd'hui faire face à deux problèmes quant à sa légitimation : celui de la compatibilité, au plan juridique, d'un traitement public différencié avec nos principes d'égalité républicaine ; celui, surtout, de sa pertinence en tant que référence fondatrice d'une pratique de justice sociale pour l'action de la puissance publique.

C'est indiscutablement au plan juridique que le travail de clarification sur les fondements de la légitimité des pratiques de discrimination positive est le plus avancé. A la suite de la synthèse très complète de François Stasse (1996) réalisée pour le Conseil d'Etat, la définition en droit de la discrimination positive se précise comme étant « une différenciation juridique de traitement, créée de manière temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre, afin de compenser une inégalité de fait pré-existante entre elles » (Mélin-Soucramanien, 1997). Le rapport du Conseil d'Etat montre la filiation entre la discrimination positive et la « discrimination justifiée », principe inscrit à l'article 1 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 proclamant que « les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ». On peut considérer légitimement que la réduction des inégalités sociales est un motif d'intérêt général, et que les politiques volontaristes de discrimination positive centrées sur cet objectif sont alors parfaitement justifiables. Ainsi, exception faite des cas où les mesures projetées toucheraient aux questions sensibles d'origine, de race ou de religion, et donc au principe d'indivisibilité de la République, la jurisprudence ne fait pas obstacle à l'idée de politiques préférentielles à l'égard de certains groupes sociaux. C'est donc un mauvais procès que de discréditer ces politiques au regard du respect de l'égalité républicaine.

Mais un autre problème se pose en pratique, qui révèle les insuffisances des fondements d'ordre juridique uniquement pour légitimer la discrimination positive : peut-on autoriser toute décision, quelle que soit l'ampleur des redis-

1. On peut ajouter le domaine de la parité homme-femme dans la représentation électorale, qui a donné lieu à la réforme constitutionnelle votée en juin 2000.

tributions imposées par la discrimination envisagée, au risque de rompre toute relation avec le principe d'égalité de traitement des citoyens ? La réponse du Conseil constitutionnel à cette question fondamentale offre des bases juridiques particulièrement fragiles puisqu'il se contente d'indiquer que la différence de traitement résultant d'une dérogation au principe d'égalité doit être en rapport avec la loi qui l'établit. Cela implique l'existence d'une relation de proportionnalité entre la discrimination demandée par la loi et le motif d'intérêt général qui la fonde. Or, compte tenu de la généralité de la formulation de toute politique nationale, l'établissement d'un rapport de proportionnalité entre les effets attendus d'une loi d'intérêt général et les ressources à redistribuer pour y satisfaire demeure largement indéterminé. L'un des objectifs majeurs de la loi sur le revenu minimum d'insertion, par exemple, est de réaliser l'intégration professionnelle de la majorité des allocataires. Comment déterminer le caractère proportionnel de l'ensemble des moyens engagés et redistribués à cet effet – moyens en mesures d'insertion notamment – au regard des objectifs affichés ? On perçoit bien les limites du strict cadre juridique par trop formel, et la nécessité de s'adosser à des principes de justice sociale plus aptes à orienter concrètement les politiques et les pratiques de la redistribution des ressources collectives.

Cela nous conduit au deuxième problème, celui de l'insuffisance du corpus empirique de la discrimination positive, en tant que fonction de référence pour l'orientation des politiques et des pratiques d'action sociale. Voyons par exemple ces limites sur trois questions essentielles pour la décision et l'action publique sur le chômage et l'insertion :

– sur l'aide financière aux chômeurs, est-il juste d'imposer aux allocataires l'intégration à un emploi après certaines propositions, sous peine d'une suppression de l'accès aux droits ? Peut-on, au contraire, aller jusqu'à proposer un revenu d'existence aux chômeurs sans contrepartie de leur part en termes d'insertion notamment ?

– sur les politiques d'insertion, comment répartir les chômeurs d'inégales qualifications entre des mesures d'insertion à performances inégales d'intégration ? (Les évaluations montrent notamment que les contrats d'insertion en entreprise sont plus performantes en matière d'intégration professionnelle que les formations hors travail, ou les contrats publics aidés tels que les contrats emploi solidarité). Jusqu'à quel point peut-on proposer les mesures les plus performantes aux chômeurs les moins qualifiés sans mobiliser ces mesures de façon contre-productive ?

– sur le champ d'application des politiques d'insertion, faut-il s'en tenir à des actions d'aide aux personnes (suivi social, formation, contrat d'insertion aidé en entreprise ou dans le secteur public) ou doit-on prolonger cette forme d'aide à l'insertion professionnelle par des actions plus structurelles en direction des entreprises (actions sur les politiques d'embauches, les organisations du travail,

la réduction du temps de travail, etc.) ? Autrement dit, l'action doit-elle se cantonner à l'adaptation des personnes à un système économique et productif donné, ou se prolonger par des transformations plus fondamentales, qui touchent aux mécanismes mêmes – au sein du système de production ou du système éducatif notamment – à la base des processus d'exclusion professionnelle ?

De façon plus générale, comment fixer des priorités entre les questions de justice sociale et celles d'efficacité économique, deux ordres de considération en confrontation d'autant plus aiguë que la situation économique se détériore ? Sur ces différentes questions essentielles, la discrimination positive, sommairement définie comme une politique préférentielle à l'égard des plus démunis, ne peut se présenter comme une référence rigoureuse pour l'action (ou la revendication) publique. Posée d'emblée comme une pratique de justice sociale qui relève de l'évidence, celle-ci ne propose aucun critère qui permette de trancher concrètement entre des orientations divergentes de politiques préférentielles. De fait, le caractère fruste et indéterminé de la définition de la discrimination positive donne lieu à une multiplicité d'interprétations possibles pour la pratique des politiques sociales. Dans l'exemple de l'insertion professionnelle, la discrimination positive se traduit le plus souvent par des mesures proposées aux chômeurs (formation hors entreprise, contrat aidé dans les secteurs publics ou contrat d'insertion en entreprise). Les évaluations montrent d'une part que, le plus souvent, ces actions ne sont pas complétées par des interventions sur les causes structurelles et organisationnelles de l'exclusion dans les entreprises d'accueil éventuel, d'autre part que les mesures d'insertion considérées comme les plus performantes (notamment les contrats d'insertion en entreprise) sont majoritairement attribuées aux chômeurs les plus qualifiés, présumés les plus employables (voir *infra*, pour l'évaluation comparée entre les performances des mesures d'insertion). Au-delà des questions de justice sociale soulevées par cette pratique sélective, il y a là un risque réel de transformation de la discrimination positive en son contraire, la discrimination négative : pour une partie des chômeurs les moins qualifiés, le passage au sein de procédures d'insertion déconnectées de l'emploi peut en effet contribuer à conforter les situations d'exclusion.

## Les principes de justice de John Rawls<sup>2</sup>

Je souhaite montrer ici que la théorie et les principes établis par John Rawls sont de nature à surmonter les indéterminations propres à l'approche de la « discrimination positive », et qu'ils peuvent donc assurer une fonction de référence dans les débats sur la justice sociale, notamment à l'occasion de la

2. Voir Rawls (1971). Pour une présentation plus synthétique des principes de justice, voir Rawls (1988). Pour une présentation des apports de la théorie de John Rawls dans le cadre des politiques d'insertion, voir Wuhl (2002).

détermination des orientations et des revendications en termes de politiques sociales (réformes de la protection sociale, politiques d'emploi, de formation et d'insertion, etc.). Je procéderai à une présentation sommaire centrée sur les apports de la théorie de John Rawls, en précisant au préalable le champ d'application de ses principes (leur objet) et la méthode originale de leur élaboration. Puis j'expliciterai et commenterai les deux principes eux-mêmes – sur les libertés de base d'une part, sur la répartition d'ordre socio-économique d'autre part –, en insistant sur quelques apports qui me paraissent majeurs.

### **L'objet de la théorie de Rawls : les institutions publiques et les biens premiers**

Premièrement, la théorie de Rawls s'adresse aux institutions publiques (organismes publics et régimes juridique, financier, économique, etc.) dont le rôle est de garantir le respect des principes de justice. Pour ce faire, à l'aide de leurs instruments propres d'action publique, ces institutions doivent assurer (ou restituer) les conditions d'un fonctionnement juste du contexte social global. Par exemple, si l'égalité des chances pour l'accès aux positions sociales est l'un des axes requis par les principes de justice, les institutions publiques ad hoc doivent mettre en œuvre tous les moyens, dans le domaine de l'école notamment, pour répondre à ce principe de justice (nous verrons plus loin ce que cela implique en niveau d'exigence et en transformations d'ordre structurel touchant à la nature même des enseignements transmis). Corrélativement, et contrairement à une erreur fréquente d'interprétation des principes de Rawls, ceux-ci ne prétendent pas réguler directement les rapports entre les individus, ni même ceux qui s'instaurent au sein des associations à but partiel (entreprises, partis politiques ou syndicats, associations à but non lucratif, etc.).

Par ailleurs, quels sont les biens qu'il s'agirait de répartir pour répondre aux conditions imprimées par les principes de justice ? Se fondant sur la tradition des sociétés démocratiques, Rawls avance qu'il existe un nombre limité de biens sociaux, des « biens premiers », qui conditionnent les projets de vie des individus. À partir de cette tradition, il propose une liste de ces « biens premiers », leur inventaire dépendant étroitement des contextes des sociétés concernées. On peut, à titre d'exemple, regrouper en trois rubriques les « biens premiers » à distribuer conformément aux principes de justice. La première concerne les libertés de base, qui sont les acquis fondamentaux des sociétés démocratique : libertés civiles et droits humains, libertés politiques, libertés de mobilité (sociale, professionnelle, politique, matrimoniale, etc.) ; la seconde se rapporte aux conditions socio-économiques et statutaires : répartition des revenus et des richesses, accès aux fonctions de responsabilité et de pouvoir ; la troisième enfin, que Rawls désigne comme « bases sociales du respect de soi »,

indique qu'au-delà d'une série de biens sociaux à répartir, les institutions de base doivent veiller à fournir à chacun les éléments nécessaires à l'affirmation de sa propre valeur sociale.

## Le procédé méthodologique de la position originelle

Comment élaborer les principes de justice eux-mêmes – qui, pour Rawls, sont des principes primordiaux pour la régulation de l'ensemble de la société – dans un esprit d'impartialité maximale ? Rawls procède à la construction fictive d'une position originelle, de nature purement heuristique ; situation posée comme idéale, dans laquelle des partenaires de la coopération sociale cherchent à trouver un accord sur des principes de justice et de régulation de la société. Ensuite, et c'est là le moment original et célèbre de sa construction intellectuelle, les partenaires de la coopération dans la position originelle sont dans l'ignorance sur tout ce qui concerne leur situation personnelle, actuelle et future, dans la société. Les principes de justice, choisis derrière « un voile d'ignorance » sur les destins sociaux individuels, sont ainsi élaborés et choisis dans des conditions d'équité.

Mais, même s'ils ignorent tout de leur sort personnel, les partenaires dans la position originelle ont besoin d'un certain nombre d'informations pour guider leurs choix. Pour ce faire, ces partenaires vont être équipés notamment de deux types de données générales, puisées dans le fonctionnement réel des sociétés démocratiques. La première catégorie de données, précédemment évoquée, concerne la liste des « biens premiers » à répartir. La seconde série de données à la disposition des partenaires a trait à un éventail (restreint) de théories et de doctrines de justice déjà en concurrence dans ces sociétés : théorie d'inspiration utilitariste, intuitionniste, d'égalitarisme plus radical ou d'un mixte entre ces différentes alternatives, etc. L'ensemble de ces éléments permet aux partenaires, dans l'expérience de pensée de la position originelle, de choisir et d'élaborer des principes de justice en toute équité. À l'aide de cette démarche méthodologique, complétée par des itérations successives – entre les partenaires dans la position originelle d'abord, après une levée progressive du voile d'ignorance et une confrontation avec les contraintes de la société réelle ensuite –, Rawls suppose que les partenaires procédant à « un choix bien pesé » aboutiront à un ensemble de deux principes stabilisés et solidaires de justice<sup>3</sup>. Le premier concerne l'égalité des libertés de base ; le deuxième, sur le registre socio-économique, comporte deux volets : un volet sur la juste égalité des chances ; un autre, le principe de différence, sur l'amélioration de la situation des plus désavantagés.

3. Je ne donnerai pas ici la formulation littérale des principes dont l'apparente complexité vient du souci de Rawls de leur conférer la plus grande généralité possible. Ce qui m'intéresse, c'est l'interprétation qu'il convient de donner à ces principes, ce que j'explicité dans la section suivante. Pour la formulation la plus récente des principes, voir notamment Rawls (1993, p. 156).

## Premier principe : l'égalité des libertés de base

La notion de « liberté de base » se distingue radicalement de la liberté en tant que telle, familière de la tradition libérale classique : ne sont retenues en effet que les libertés faisant partie des « biens premiers » (libertés civiles associées à l'Etat de droit, liberté politique, mobilité sociale et professionnelle), c'est-à-dire les libertés véritablement nécessaires au fonctionnement des sociétés démocratiques en l'état actuel du développement de ces sociétés. Pour mesurer le saut conceptuel que Rawls entreprend ici par rapport à la tradition libérale, il suffit de souligner que certaines des libertés qui sont au fondement de cette problématique – notamment le droit à la propriété des moyens de production et le droit à la transmission de l'héritage – ne font pas partie des libertés de base. Il s'ensuit que, contrairement aux libertés de base qui constituent des acquis à protéger par l'Etat, les autres libertés peuvent éventuellement être remises en cause pour satisfaire aux exigences de justice sociale distributive qui seront l'objet du second principe (Rawls avance d'ailleurs que ses principes demeurent valables dans le contexte d'un régime de socialisme démocratique).

Le premier principe de justice impose une « égalité de traitement de tous » face à l'usage de ces libertés de base. Celles-ci ne sauraient certes être illimitées, mais l'Etat doit veiller à réduire les inégalités dans leur usage par les individus. Cette clause est plus exigeante que l'idée qui nous est familière d'égalité de traitement dite « républicaine » face à l'action de l'Etat. Elle implique notamment, pour reprendre l'exemple du soutien financier aux chômeurs, que l'égalité face « au choix par chacun de son emploi » soit respectée (le choix de son occupation étant identifié par Rawls comme l'une des libertés de base), et donc que le chômeur de longue durée et le cadre supérieur en activité doivent disposer d'un usage équivalent de la liberté du choix de leur orientation (ou de leur réorientation) professionnelle. Ce qui implique notamment que la puissance publique prenne des mesures pour assurer au chômeur en difficulté d'intégration professionnelle les conditions d'usage de cette liberté de choix professionnel, dans les mêmes conditions de sécurité financière que celles assurées au cadre supérieur intégré (des mesures du type « revenu d'existence » combiné à une aide financière à l'emploi par exemple). En tout état de cause, la référence à la notion d'égalité dans les libertés de base, contrairement à celle de la « discrimination positive », offre des ressources pour aborder la question de la relation entre aide financière et injonction d'intégration professionnelle pour les chômeurs en difficulté.

## Deuxième principe : accès au statut social et répartition des richesses économiques

L'ensemble du second principe de Rawls concerne le domaine socio-économique, c'est-à-dire la justice dans l'accès aux positions sociales (premier volet) et la justice dans la répartition des richesses économiques (second volet). La philosophie qui l'anime – différence cruciale avec la « discrimination positive » – repose sur la recherche d'une relation « explicitée » entre les exigences de justice sociale d'une part, et les contraintes de l'économie d'autre part. Il y a là une rupture avec deux orientations extrêmes : celle qui invoque, en toutes circonstances, le primat de l'économique sur la justice, ce qui conduit à vider de tout contenu les exigences de justice sociale ; et celle, à l'opposé, du primat de la justice sur l'économique, orientation considérée par Rawls comme illusoire, voire contre-productive (du fait des chocs en retour provoqués par l'ignorance des faits économiques), au regard des ambitions égalitaires. L'une des idées centrales du second principe sera donc de déterminer les limites qu'il convient de fixer à l'orientation directrice qui le gouverne : celle du primat de la justice sur l'économique<sup>4</sup>.

### Premier volet : la juste égalité des chances pour l'accès au statut professionnel et social

46

Ce volet du second principe de justice rejoint en apparence les conceptions françaises de l'égalité des chances. Il s'agit en effet, dans les deux cas, de rétablir des conditions justes d'accès aux positions sociales, en neutralisant notamment les différences d'origine sociale, au sein de l'école par exemple. Mais, dans l'interprétation qu'en donne Rawls, la satisfaction à cette exigence ne saurait se réaliser sans transformations de nature structurelle. Cela implique qu'au-delà du principe d'un même enseignement pour tous et d'un soutien scolaire et financier renforcé au bénéfice des élèves socialement défavorisés, la politique éducative s'attaque à l'injustice inhérente au contenu même de l'enseignement transmis – à la priorité de l'abstraction par rapport au savoir pratique par exemple – et aux modalités de sélection pour l'accès aux statuts sociaux qui en découlent. D'une façon plus générale, la notion de « juste égalité des chances » exprime l'idée d'une rupture avec une conception de « rattrapage » ou de « compensation a posteriori » pour atténuer les conséquences des processus de production des injustices. Il s'agit au contraire d'agir sur les conditions structurelles qui sont à la source de ces processus inégalitaires.

4. Notons que la « discrimination positive » représente une troisième orientation, très courante en pratique, consistant à aborder les questions de justice sociale indépendamment de toute référence explicite à la contrainte économique, celle-ci étant supposée exogène. Le risque d'une telle approche, outre son indétermination déjà évoquée, est d'entériner implicitement un primat de l'économique sur la justice sociale. A ce sujet, voir mon analyse du « rapport Mine » dans Wuhl (2002, pp. 146 et suivantes).

De plus, à supposer que l'on parvienne à réduire suffisamment les différences d'origine sociale pour la détermination des statuts sociaux, le processus de répartition des richesses serait-il le plus juste possible ? Nullement, puisque cette distribution s'effectuerait alors suivant le critère du « talent » et que la répartition des talents entre les individus est, selon Rawls, aussi arbitraire que celle des origines sociales. La réalisation d'une réelle égalité des chances n'est donc pas l'objectif ultime des principes de justice dans l'ordre socio-économique. C'est pourquoi ce premier volet est complété par un second qui tient compte de cette injustice propre à la distribution aléatoire des talents individuels. Plus exactement, l'arbitraire réside dans le fait qu'à chaque étape du développement d'une société, certaines compétences des individus sont reconnues et d'autres pas (les travailleurs peu qualifiés constituaient les piliers de la société fordiste des Trente Glorieuses alors qu'ils représentent l'essentiel des « exclus » du régime économique actuel). Pour Rawls d'ailleurs, ce qui est créateur d'avantages mutuels dans une société donnée, ce sont non pas les compétences et les talents appréhendés individuellement, mais leur « complémentarité mutuelle » sur une longue période (les ouvriers spécialisés d'hier ont participé à la préparation de la société d'aujourd'hui !). La fonction du second volet sera donc de fixer des règles de justice complémentaires respectant cette solidarité « organique » de longue durée entre les talents, qui est à la base de la création des richesses dans les sociétés développées.

## Second volet : maximisation de la position des plus désavantagés

47

L'énoncé intégral de ce volet du deuxième principe de justice, intitulé « principe de différence », est le suivant : « Les inégalités sociales et économiques ne sont tolérées qu'à la condition de procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société. » Autrement dit, une fois réalisée l'égalité des chances la plus juste possible sur le plan de l'accès aux statuts sociaux, le principe de distribution des richesses économiques se détermine en fonction de l'amélioration de la situation des plus mal lotis (c'est-à-dire ni en fonction de la seule augmentation globale des richesses ni en fonction de l'amélioration de la situation économique pour la majorité des individus par exemple).

Le cas général le plus simple pour interpréter le principe de différence (entre les plus mal lotis et les mieux lotis) est le suivant. Supposons qu'une amélioration de la productivité dans l'économie permette à un groupe social favorisé (le groupe des entrepreneurs, par exemple) de bénéficier d'avantages financiers conséquents. Si, corrélativement, la situation financière et économique des individus du groupe social le plus désavantagé (les travailleurs non qualifiés par exemple) s'améliore, la nouvelle répartition des richesses sera considérée comme juste au regard du principe de différence ; si, au contraire, la nouvelle

situation, par suite d'effets économiques induits, provoque un processus de chômage, d'exclusion et de baisse sensible du niveau de vie, pour une fraction du groupe le plus désavantagé, la nouvelle configuration sera considérée comme injuste, et cela quand bien même il se produirait des évolutions positives pour l'ensemble des travailleurs. Le groupe social des plus défavorisés constitue donc l'unique groupe témoin au regard du test de justice sociale dans la distribution des richesses.

Première remarque : il existe deux interprétations possibles du principe de différence, l'une minimaliste et l'autre plus égalitaire. Dans l'interprétation minimaliste, les augmentations de richesse du groupe le plus avantage sont encouragées, quelles que soient les incidences en termes d'inégalités sociales, aussi longtemps que le groupe le plus désavantagé ne se retrouve pas appauvri. Dans l'interprétation « plus égalitaire » et donc « plus juste », qui a la préférence de Rawls, la recherche d'une réduction des inégalités va de pair avec celle d'une amélioration des perspectives de vie des plus désavantagés (fût-ce au prix d'une réduction de celles des plus avantageés).

Deuxième remarque : si l'on s'entend sur l'orientation plus égalitaire du principe de différence, ce principe introduit une limite réaliste au processus de réduction des inégalités, en remettant la justice sociale en perspective par rapport à la donne économique. Cette réduction peut en effet s'effectuer tant qu'elle ne provoque pas une régression de la situation économique des plus désavantagés eux-mêmes. Si l'on se souvient de la démarche méthodologique de la « position originelle » qui a donné lieu à la génération des principes de justice de Rawls, on peut interpréter le principe de différence comme suit : les partenaires dans la position originelle, dans l'ignorance de leur destin social au sein de la société, se prononceraient pour une réduction des inégalités de richesse, à condition, s'ils sont parmi les plus mal lotis, que cela ne provoque pas leur appauvrissement.

## Politiques d'insertion et principes de justice

Je me limiterai ici au cas simple où les politiques et les processus d'insertion sont assimilés à des mesures déterminées d'un dispositif d'action publique (stages de formation, contrats de qualification, contrats emploi-solidarité, etc.), dont l'objectif est de favoriser une intégration professionnelle stabilisée des chômeurs qui y accèdent<sup>5</sup>.

Pourquoi convient-il de se référer à des principes de justice, que ce soit pour orienter les chômeurs au sein des différentes catégories de mesures d'insertion ou pour évaluer leurs effets en termes d'intégration professionnelle réalisée ? Une première raison tient à l'hétérogénéité des profils de qualification

5. Pour une présentation plus complète, voir Wuhl (2002, pp. 159-178).

des chômeurs et à l'inégalité entre leur « employabilité » relative. Pour simplifier, on peut établir une première distinction entre les chômeurs non qualifiés (non ou peu diplômés) et ceux titulaires d'un diplôme (de niveau 4 ou plus) ; on conçoit alors que les différentes mesures d'insertion auront un impact différent selon le niveau d'« employabilité » des personnes concernées. Mais une deuxième raison incite à introduire des principes de justice dans les propositions de répartition des chômeurs entre les différentes modalités d'insertion : les évaluations nationales à l'issue des parcours d'insertion montrent en effet, on l'a vu, que les performances des différentes mesures d'insertion sont inégales en termes d'intégration professionnelle ; plus précisément, les mesures d'insertion en entreprise (les contrats de qualification par exemple) sont les plus performantes, par comparaison avec les autres dispositifs (formation hors travail, etc.), surtout pour les chômeurs les moins qualifiés<sup>6</sup>.

Ce dernier constat m'incite à opérer une classification au sein des mesures d'insertion, notamment en fonction de leur proximité envers la sphère de l'entreprise. Il est possible ainsi de dégager trois pôles dotés chacun d'une certaine homogénéité quant à leur conception de l'insertion :

- un pôle éducatif, qui regroupe des mesures d'aide à l'insertion centrées sur la formation des chômeurs, l'essentiel des services socio-éducatifs étant dispensés hors du système productif (stages de formation préqualifiants et qualifiants, suivi pédagogique et social personnalisé, bilans de compétence, etc.). Notons que ce processus éducatif, fondé sur une dichotomie entre l'acquisition des qualifications professionnelles et sociales d'une part, et la valorisation de ce potentiel pour l'accès à l'emploi d'autre part, constitue le principal modèle de référence en France, surtout pour l'insertion des chômeurs et des travailleurs précaires les moins qualifiés (contrairement à l'Allemagne qui privilégie une approche beaucoup plus interactive entre formation/insertion et production) ;
- un pôle parapublic d'utilité sociale, qui regroupe des mesures telles que les contrats emploi-solidarité ou les emplois-jeunes, circonscrites dans leur application au secteur des entreprises publiques, des collectivités locales et des associations. Par une telle approche, on cherche à lier l'insertion et la réponse à des besoins d'utilité sociale – dans les secteurs des services aux personnes, de l'environnement, de l'animation urbaine, etc. – qui ne peuvent pas tous être pris en charge dans le cadre financier et réglementé de l'administration ordinaire ;
- un pôle économique, qui regroupe les mesures induisant une pratique de la formation et de l'insertion au sein du système productif marchand, avec le bénéfice d'un contrat de salarié durant cette période de préparation à l'emploi :

---

6. Voir notamment Eydoux *et al.* (1996).

contrats d'orientation ou d'adaptation pour les jeunes, contrats initiative-emploi pour les adultes, contrats de qualification pour les jeunes et les adultes<sup>7</sup>.

Compte tenu de la convergence des résultats d'évaluation concernant la forte capacité intégratrice des mesures d'insertion appartenant au pôle économique, on peut penser a priori que le mode de sélection pour l'accès à ce processus d'insertion constitue l'un des enjeux d'une démarche de justice sociale.

## Application : la justice dans l'accès aux mesures d'insertion

Sur le plan local, les praticiens de l'insertion ont le choix entre plusieurs orientations pour répartir des mesures d'insertion aux performances a priori inégales entre les différentes catégories de chômeurs ou de travailleurs précaires, par exemple.

Ils peuvent décider d'affecter les mesures supposées les plus efficaces, les contrats d'insertion en entreprise, aux personnes les plus qualifiées. Il font alors primer l'« efficace économique » sur le « juste », au motif que les résultats en termes d'intégration seront mieux assurés, les moins qualifiés n'étant pas supposés à même de tirer profit d'une modalité d'insertion ancrée sur la production.

Ils peuvent, au contraire, vouloir faire primer le « juste » sur l'« efficace », et proposer les mesures d'insertion qualifiante en entreprise aux moins « employables ». Mais cette orientation n'informe pas sur les conditions d'application de la démarche : peut-on, par exemple, poursuivre dans cette voie quelle que soit son efficacité concrète ? Sinon, quelles sont les limites qu'il conviendrait de lui imposer ?

Les praticiens de l'insertion peuvent choisir également, comme il est fréquent, d'orienter les moins qualifiés vers le pôle « utilité sociale » de l'insertion (vers des mesures de contrat emploi-solidarité notamment), ce qui conduit à écarter de façon discrétionnaire les chômeurs correspondants des processus d'insertion à fort potentiel d'intégration professionnelle.

Une dernière orientation consiste à ne pas choisir a priori entre les types de mesures d'insertion à proposer aux différentes catégories de chômeurs ou de travailleurs précaires. Cela revient à s'en remettre aux lois du marché et aux demandes des employeurs, qui vont spontanément dans le sens de la première option mentionnée plus haut, d'une sélection des plus employables pour les mesures les plus performantes.

Si l'on se réfère au second principe de Rawls, l'application d'un critère de justice pour la distribution des mesures d'insertion serait la suivante : d'abord, la combinaison des deux volets de ce principe – juste égalité des chances et prio-

7. J'ai volontairement exclu de cette énumération les « contrats jeunes » en entreprise (« contrats Fillon » créés en juillet 2002). Trop récent pour être évalué, ce dispositif ne comporte en outre aucune disposition pour la formation ou l'insertion. Mais ce parti pris est bien sûr discutable.

rité aux plus mal lotis – conduit à donner le plus de chances à ceux qui en ont le moins. Ce qui implique, comme cela a déjà été évoqué, de proposer les contrats les plus performants, les mesures du pôle économique, aux chômeurs ou aux travailleurs précaires les moins qualifiés. Mais il convient à la fois de compléter et de fixer des conditions (des limites) à cette orientation si l'on souhaite la doter d'une certaine crédibilité pratique. En complément de cette ligne « contre-sélective » de l'insertion, et en référence au parti pris d'action sur les causes structurelles de l'injustice chez Rawls (dans le premier volet du second principe notamment), des interventions sur les logiques mêmes de l'entreprise (politiques d'embauche et d'organisation du travail), devraient prolonger les actions d'insertion au sein de la production. Enfin, le principe de Rawls, dit de « différence », propose une limite « raisonnable » à la priorité faite aux plus mal lotis, une contrainte nécessaire à la crédibilité de l'ensemble de la démarche : cette priorité peut s'exercer tant qu'elle ne conduit pas à une régression de la situation des plus mal lotis eux-mêmes. Autrement dit, une telle orientation appliquée au domaine de l'insertion sur un site – préconisant une attribution des mesures et des actions supposées les plus performantes en faveur des moins qualifiés – doit se poursuivre tant qu'elle n'entraîne pas une augmentation de la situation globale de l'exclusion (mesurée en volume de chômeurs et de précaires de longue durée par exemple, toutes choses égales par ailleurs) sur ce site.

En confrontant les observations de terrain à cette transposition des principes de justice de Rawls au domaine de l'insertion, il apparaît que les méthodes d'attribution des mesures d'insertion relèvent globalement d'une pratique injuste : sur la majorité des sites étudiés dans une étude portant sur l'Île-de-France, plus des deux tiers des actions d'insertion en direction des moins qualifiés relèvent du pôle supposé le moins performant d'après les évaluations générales : le pôle éducatif. À l'opposé, les mesures du pôle économique supposées les plus efficaces à la lumière des mêmes données globales sont dispensées de façon très parcimonieuse à ces catégories de chômeurs ou de précaires : les mesures du pôle économique représentent en effet moins de 10 % des mesures d'insertion proposées aux personnes les moins qualifiées en moyenne (Wuhl, 2002).

Deux observations découlent d'un tel constat. Premièrement, en l'absence de toute référence à des principes de justice susceptibles de faire contre-poids face aux tendances spontanées du marché du travail, la pratique locale des politiques d'insertion se traduit par une priorité de l'efficace sur le juste, quel que soit par ailleurs l'esprit de justice sociale qui anime les praticiens de l'insertion. Deuxièmement, nous avons ici un bel exemple de perversion de la notion de discrimination positive, risque déjà évoqué précédemment : il est en effet supposé, dans son application, que la pratique des politiques d'insertion constitue en soi une politique préférentielle à l'égard des moins qualifiés, quelles que soient les modalités concrètes d'exercice de ces politiques. Or, dans un

contexte de performances inégales entre des processus différenciés d'insertion d'une part, de sélectivité du marché au profit des plus employables d'autre part, la discrimination positive se transforme effectivement en discrimination négative : autrement dit, en autorisant une orientation des moins qualifiés vers les processus d'insertion les moins performants, la discrimination positive contribue à la pérennisation des situations d'exclusion professionnelle et sociale.

## Conclusion

Si les politiques sociales sont supposées compenser les injustices inhérentes à la loi du marché, les questions de justice sociale ne relèvent pas uniquement de la définition de grandes orientations de politiques définies sur le plan national. En ce qui concerne les politiques d'insertion professionnelle, les modalités de leur mise en œuvre jouent un rôle crucial à cet égard : elles peuvent imprimer des orientations plus ou moins justes dans la répartition des processus d'insertion proposés aux différentes catégories de chômeurs et de précaires.

Or, l'observation montre qu'en l'absence d'une référence à des principes de justice suffisamment fondés et relativement consensuels, la pratique de l'insertion s'avère injuste le plus souvent, en attribuant les mesures les plus performantes – les contrats d'insertion en entreprise notamment – aux chômeurs les plus « employables ». Dans la majorité des cas, ces derniers sont d'ailleurs susceptibles de s'intégrer professionnellement sans le recours des politiques d'insertion.

Nous avons vu que la notion de « discrimination positive » était par trop indéterminée pour assurer un rôle de référence face à une démarche de justice sociale : en ne fixant aucune règle pour les relations entre justice sociale et efficacité économique, le principe de discrimination positive conduit le plus fréquemment à privilégier l'efficace par rapport au juste. Il ne contient donc pas suffisamment de ressources argumentaires pour une opposition conséquente aux tendances sélectives du marché. En revanche, en intégrant la contrainte économique dans le cadre même de la problématique, les principes de justices de Rawls lèvent les indéterminations propres à la discrimination positive. Il sont alors susceptibles de fournir un appui, à la fois rigoureux et crédible, à une démarche de justice sociale appliquée au domaine des politiques d'insertion, et même à la mise en pratique locale de ces politiques. Cette référence pour la pratique de l'insertion peut d'ailleurs s'exercer sur deux plans : celui de la définition des orientations pour la mise en œuvre locale de l'insertion, de l'élaboration d'une conception juste dans l'affectation des processus d'insertion aux différentes catégories de chômeurs et de travailleurs précaires ; celui de l'évaluation des effets de ces politiques et de leur mise en œuvre, de leur appréciation selon des critères de justice sociale.

Mais il convient de se garder de toute approche technocratique qui conduirait par exemple à appliquer ces principes de façon mécanique, sans débat sur leur interprétation ou sur les modalités de leur mise en application. Il faut donc insister sur le fait que les principes de Rawls constituent avant tout une ressource, un point d'appui à la disposition des acteurs locaux, dont le mérite est de prendre au sérieux la question de la justice sociale dans la pratique de l'insertion. L'idéal étant que cette référence puisse être mobilisée – sur les plans de la définition des orientations comme sur celui de l'évaluation des effets des politiques – dans le cadre de délibérations locales sur les programmes d'insertion. Dans cette optique, les instances pluralistes de mise en œuvre locale de l'insertion – missions locales, cellules RMI, plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE) – représentent des lieux tout à fait appropriés pour des discussions entre associations et institutions, sur les conditions d'élaboration de politiques et de pratiques justes d'insertion des chômeurs et des travailleurs précaires.

## Bibliographie

- AUDART, C. *et al.* (dir. publ.). 1988. *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*. Paris, Le Seuil.
- BERTEN, A. *et al.* 1997. *Libéraux et communautariens*. Paris, PUF.
- BIDET, J. 1995. *John Rawls et la théorie de la justice*. Paris, PUF.
- DANIEL, C. ; LE CLAINCHE, C. 1999. *Définir les inégalités. Des principes de justice à leur représentation sociale*. Paris, MIRE-DREES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, actes de séminaires de recherche.
- EYDOUX, A. *et al.* 1996. « Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE. Une perspective de long terme ». Dans : *40 ans de politique de l'emploi*. Paris, La Documentation française.
- LAMBERT, T. (dir. publ.). 1999. *Egalité et équité, antagonisme ou complémentarité ?* Paris, Economica.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F. 1997. « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires ». *Revue française de droit administratif*. Vol. 13, n° 5, pp. 906-925.
- MUNOZ-DARDÉ, V. 2000. *La justice sociale. Le libéralisme égalitaire de John Rawls*. Paris, Nathan.
- RAWLS, J. 1971. *Théorie de la justice*. Paris, Le Seuil.
- RAWLS, J. 1988. « La théorie de la justice comme équité : une théorie politique et non pas métaphysique ». Dans : C. Audart *et al.* (dir. publ.). *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*. Paris, Le Seuil, pp. 279-317.
- RAWLS, J. 1993. « Les libertés de base et leur priorité ». *Justice et démocratie*. Paris, Le Seuil.
- STASSE, F. (dir. publ.). 1996. *Rapport public du Conseil d'Etat sur le principe d'égalité*. Paris, La Documentation française.
- VAN PARIJS, P. 1991. *Qu'est-ce qu'une société juste ?* Paris, Le Seuil.
- WUHL, S. 1996. *Insertion : les politiques en crise*. Paris, PUF.
- WUHL, S. 2002. *L'égalité. Nouveaux débats*. Paris, PUF.

