

Discrimination positive et principes de justice¹

L'exemple des politiques d'insertion

Il existe un certain nombre de facteurs qui caractérisent des groupes sociaux, et qui apparaissent comme désavantageux –discriminatoires- vis-à-vis de l'accès de ces groupes à l'emploi : le genre, l'origine ethno-culturelle ou l'âge par exemple. Mais l'un de ces facteurs négatif, *la qualification*, transversal à tous les autres, s'inscrit dans la logique même du fonctionnement du marché du travail. Les employeurs en effet, privilégient le recrutement de travailleurs qualifiés par rapport aux non qualifiés, y compris lorsque les tâches à accomplir ne le justifient pas. Pour lutter contre cette tendance discriminatoire institutionnalisée et « naturalisée » par les logiques économiques, l'Etat, depuis le début des années 1980, a mis en place des politiques d'emploi et d'insertion en faveur des chômeurs et des travailleurs précaires. Il s'agit d'un certain nombre de moyens et de services qui leur sont proposés (formation, contrats d'insertion en entreprise, mise en activité d'utilité collective, suivi et services d'insertion sociale, etc.) et sont supposés rétablir les conditions, inégales au départ, de l'égalité des chances pour l'accès à l'insertion professionnelle. Les politiques d'emploi et d'insertion font partie des politiques dites de « discrimination positive », qui traduisent l'idée d'une réorientation de certains pans de l'action publique à l'occasion de l'approfondissement de la crise économique (politiques de la ville, zones d'éducation prioritaires, revenu minimum d'insertion, etc.), au bénéfice des catégories sociales supposées les plus défavorisées.

Nous souhaitons montrer dans cette intervention, qu'en l'état actuel de sa définition et des indéterminations qu'elle contient, la démarche de discrimination positive ne peut jouer un rôle véritable de référence pour une orientation plus juste des politiques sociales. En revanche, les principes de justice élaborés par le philosophe américain John Rawls² – principes qui ont inspiré l'idée de discrimination positive -, offrent une matrice suffisamment rigoureuse pour surmonter les ambiguïtés inhérentes à cette notion telle qu'elle est interprétée en France. Nous présenterons et analyserons donc les grandes lignes des principes de justice de Rawls, en dégagant les apports vis-à-vis de l'éclairage des décisions ou des revendications de justice dans le domaine des politiques sociales notamment. Plus précisément, nous montrerons, sur l'exemple des politiques d'insertion, la pertinence d'une référence aux principes de Rawls

¹ Le texte qui a inspiré cette intervention est paru dans la revue *Education permanente*, N° 156, septembre 2003.

² Les premiers travaux de John Rawls sur la justice sociale sont parus aux Etats Unis dans les années 1970, à la suite des luttes pour l'égalité des droits menées par le mouvement des femmes, d'une part, les minorités ethniques – surtout afro/américaines -, d'autre part. Les théories de la justice de John Rawls ont donné lieu à un vaste débat intellectuel qui a duré plus d'une vingtaine d'années, à l'échelle internationale, sur « les conditions à satisfaire pour qu'une société soit juste ». Ces théories sont à l'origine des politiques dites de « discrimination positive », appliquées sur une base ethnique aux Etats Unis, sur une base socio-économique, en France. Dans les deux cas, ces politiques se détournent fondamentalement des principes proposés par Rawls.

Ce qui nous intéresse surtout ici, quelles que soient les critiques que l'on porte par ailleurs à certains aspects des principes de Rawls, c'est de voir s'ils peuvent aider à conforter des politiques d'intégration professionnelle anti – discriminatoires à l'égard des travailleurs les moins qualifiés.

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.

On peut mettre en évidence trois types d'indétermination associés à l'approche française de la discrimination positive, qui l'empêchent de se présenter comme une référence suffisamment rigoureuse pour aider à choisir entre plusieurs orientations de politiques sociales, notamment, de politiques d'insertion.

Premièrement, on a aucune indication sur le champ d'application d'une démarche de discrimination positive : faut-il s'en tenir à un champ d'action ciblé, circonscrit au seul public soumis à discrimination, par exemple, la formation des non qualifiés? ou doit-on agir plus en profondeur, sur les causes mêmes de la précarité et de l'exclusion, sur les logiques d'organisation des entreprises, notamment ?

Deuxièmement, aucune règle n'est fixée pour arbitrer entre les critères de justice et ceux d'efficacité, c'est à dire, entre justice sociale et contraintes économiques. Par exemple, sachant que les mesures d'insertion les plus performantes en termes d'intégration professionnelle sont les contrats d'insertion en entreprise ordinaire (par comparaison avec les stages de formation hors travail ou les activités d'utilité collective) : est-il préférable d'attribuer ces mesures aux plus qualifiés (primauté de l'efficace sur le juste), ou aux moins qualifiés (primauté du juste sur l'efficace) ?

Troisièmement, à supposé même que le critère de justice l'emporte sur celui de l'efficacité économique, quelles seraient les limites d'une telle orientation, dans une perspective de crédibilité et de pérennisation de la démarche ? Intuitivement en effet, on suppose peu réaliste l'idée d'un critère de justice sociale qui s'imposerait en toutes circonstances, quelles qu'en soient les effets économiques.

En conséquence, compte tenu des indéterminations qui affectent cette démarche de discrimination positive, il est très difficile aux opérateurs de l'insertion, d'échapper à une logique qui privilégie le court terme sur le plus long terme, l'action ciblée de rattrapage et l'efficacité économique sur les transformations structurelles. Sous couvert d'une apparence de discrimination positive, on risque de renforcer une logique de discrimination *négative*, d'entériner le chômage ou la précarité de longue durée.

Les principes de justice de John Rawls³

Quels sont les apports de la théorie et des principes établis par John Rawls face aux limites de l'approche française de la discrimination positive ?

A partir d'un argumentaire théorique et méthodologique très élaboré, et que nous ne pouvons résumer ici, Rawls propose que la puissance publique se réfère à deux principes de justice pour la répartition de biens sociaux « premiers » - libertés de bases, positions sociales, pouvoir politique, revenus, patrimoines, mobilité géographique et professionnelle, etc. -, nécessaires à la vie sociale et au fonctionnement des sociétés démocratiques développées.

³ Voir Rawls, J. 1997. (trad. Franç., 1^{ère} parution : 1971). *Théorie de la justice*. Paris, Seuil, Pour une présentation plus synthétique des principes de justice, voir l'article de John Rawls dans l'ouvrage collectif : *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls* (Catherine Audart et al., ed.), 1988. Paris, Seuil, « Points ». Pour une présentation des apports de la théorie de John Rawls dans le cadre des politiques d'insertion, voir Wuhl Simon, 2002, *L'égalité. Nouveaux débats*. Paris, PUF, chapitres 2, 3 et 4.

Un premier principe concerne *l'égalité des libertés de base*.

Un second principe, relatif à la sphère socio-économique, concerne l'accès aux responsabilités économiques et sociales (1^{er} volet), d'une part, la répartition des richesses économiques (2^{ème} volet), d'autre part.

C'est l'analyse de ce second principe de justice qui nous permet de comprendre les clarifications théoriques de Rawls relatives à une discrimination positive pour la répartition des biens dans l'ordre socio-économique. Examinons donc chacun de ses deux volets :

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

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 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. 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 à posteriori* pour atténuer les conséquences des processus de production des injustices. Il s'agit au contraire d'agir sur le plan des causes, sur les conditions structurelles qui sont à la source de ces processus inégalitaires. Par exemple, dans le domaine de l'enseignement, cela implique qu'au-delà du principe *d'un même enseignement pour tous*, et d'un soutien scolaire et financier au bénéfice des élèves socialement défavorisés, la politique éducative s'attaque à l'injustice inhérente au contenu même des savoirs transmis et aux modalités de sélection pour l'accès aux statuts sociaux qui en découlent.

Second volet : maximisation de la position des plus désavantagés

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 de l'amélioration de la situation économique pour la majorité des individus par exemple).

La philosophie qui anime ce second volet – différence cruciale avec la « discrimination positive » française –, 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 : on accorde une priorité au *juste* sur l'*efficace*, tant que cela ne conduit pas à une régression de la situation socio-économique du groupe le plus désavantagé lui-même. Il y a là une rupture avec deux orientations extrêmes : celle qui invoque, en toutes circonstances, le primat de l'économie 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'économie, 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'économie*.

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 défavorisé constitue donc l'unique groupe témoin au regard du test de justice sociale dans la distribution des richesses.

Application des principes de Rawls aux politiques locales d'insertion.

Si l'on se réfère au second principe de Rawls, l'application d'un critère de justice pour la répartition des mesures d'insertion serait la suivante :

- D'abord, la combinaison des deux volets de ce principe – juste égalité des chances et priorité aux plus mal lotis -, conduit à donner le plus de chances à ceux qui en ont le moins. Ce qui implique de proposer les contrats les *plus performants*, les contrats d'insertion en entreprise ordinaire (contrats de qualification, contrats initiative-emploi), aux chômeurs ou aux 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 donc 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. Autrement dit, comme nous l'avons montré par ailleurs, l'insertion ne saurait se limiter à des actions d'adaptation des personnes à des logiques structurelles (rigidités « fordistes » des organisations du travail), elles mêmes sources d'exclusion des moins qualifiés. Une telle optique, de l'insertion cantonnée à une aide à la personne (formation, suivi social, etc.), sans évolution des organisations du travail dans les entreprises d'accueil, ne conduit au mieux qu'à une intégration « bas de gamme », sur des emplois précaires et non qualifiés. A l'inverse, une logique d'« insertion qualifiante » des chômeurs, implique de prolonger les actions de qualification sociale et professionnelle des personnes par des actions de « qualification des organisations du travail »⁴ dans les entreprises d'accueil.
- Le principe de Rawls dit de « différence » enfin nous 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 de 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

⁴ Il s'agit d'actions visant à dépasser les barrières instaurées par l'esprit du taylorisme, et à favoriser des organisations plus souples, moins excluantes, basées sur plus d'implication, de communication et de coopération entre l'ensemble des travailleurs de l'entreprise. Une telle perspective implique que des « experts » en organisation de l'entreprise soient associés à l'équipe des opérateurs locaux d'insertion. Voir Simon Wuhl, *Insertion : Les politiques en crise*, PUF, 1998, pp. 197 à 255.

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, à posteriori, nos observations de terrain à cette transposition des principes de justice de Rawls au cas simple⁵ de l'attribution des mesures d'insertion aux chômeurs, il apparaît que celle-ci relève globalement d'une pratique *injuste* : ainsi, sur la majorité des sites étudiés dans une étude portant sur l'Ile de France, plus des deux-tiers des actions d'insertion en direction des moins qualifiés, relèvent du pôle de mesures supposé le moins performant d'après les évaluations générales, le pôle éducatif, qui regroupe les mesures de formation dispensée *hors de l'entreprise*. A l'opposé, les mesures d'insertion en entreprise (mesures du pôle économique d'insertion), 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 : Elles représentent en effet, moins de 10% des mesures d'insertion proposées aux personnes les moins qualifiées en moyenne.⁶

Deux observations découlent d'un tel constat. Premièrement, en l'absence de toute référence à des principes de justice susceptibles de faire contre-poids vis-à-vis des tendances spontanées du marché du travail, la pratique locale des politiques d'insertion se traduit par une priorité de l'*efficace* sur le *juste* ; et ce, 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 supposé en effet 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 de fait en discrimination *négative* : autrement dit, concrètement, 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

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, notamment, en attribuant les mesures les plus performantes – les contrats d'insertion en entreprise – aux chômeurs les plus « employables ». Dans la majorité des cas, ses 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 », telle qu'elle est pratiquée en France, était par trop indéterminée pour assurer un rôle de référence 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 vis-à-vis des 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. Ces principes sont alors susceptibles de fournir un appui à la fois rigoureux et

⁵ C'est à dire, abstraction faite de toute action sur les logiques d'entreprise.

⁶ Simon Wuhl . 2002. *L'égalité. Nouveaux débats*. Paris, PUF, op. cit., pp.167 et 168.

crédible à une démarche de justice sociale appliquée au domaine des politiques d'insertion. 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, premièrement ; celui de l'*évaluation* des effets de cette politique d'insertion et de sa mise en œuvre, deuxièmement, évaluation en fonction de 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'économie (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 précaires.