

UN DÉFI POUR L'ACTION PUBLIQUE

L'approche par les capacités

Pr Jean-Michel Bonvin

Sociologue, Université de Genève (UNIGE)

La politique sociale est actuellement au cœur de nombreux débats concernant sa pertinence. Certains dénoncent son coût excessif et sa tendance à promouvoir la dépendance des bénéficiaires vis-à-vis des prestations sociales, ils prônent alors le démantèlement de la politique sociale ou, plus modestement, le recalibrage des prestations offertes. D'autres veulent la réorienter vers l'activation des bénéficiaires et leur réinsertion professionnelle, au besoin dans des emplois de mauvaise qualité, ce qui permettrait à la fois de réduire les coûts et de favoriser l'autonomie des personnes. Cette deuxième option fait l'impasse sur la question de la qualité de l'emploi, oubliant par là même qu'un emploi mal payé, dans des conditions précaires ou encore soumis à une pression forte à la productivité, peut être la cause des problèmes sociaux auxquels la politique sociale est censée répondre. Le remède, l'emploi à tout prix, reviendrait alors à exacerber la cause de ces difficultés, entraînant les bénéficiaires dans une spirale de précarisation. A nos yeux, ces deux voies apparaissent insatisfaisantes. La politique sociale est donc à la recherche d'une boussole qui oriente son action et fonde sa légitimité. Cet article suggère que l'approche par les capacités développée par l'économiste Amartya Sen, qu'on

a parfois désigné comme le Prix Nobel des pauvres, peut jouer ce rôle de boussole pour les politiques sociales contemporaines.

Dans la perspective d'Amartya Sen, les capacités sont définies comme « les libertés réelles qu'une personne a de mener une vie qu'elle a des raisons de valoriser ». Cette définition complexe repose sur deux notions dont la combinaison se présente comme la condition *sine qua*

« La politique sociale est à la recherche d'une boussole qui oriente son action et fonde sa légitimité. »

non du développement des capacités des bénéficiaires des politiques sociales. La première notion « liberté réelle » se rapporte au pouvoir d'agir des personnes, aux moyens qui doivent leur être donnés pour qu'elles puissent réellement choisir une vie qui a de la valeur à leurs yeux. La deuxième, « raison de valoriser », insiste sur la centralité du choix libre et raisonnable pour le développement des capacités : les bénéficiaires de prestations sociales

ne sont pas simplement des récipiendaires passifs, mais aussi des acteurs susceptibles d'exprimer des jugements de valeur ; à ce titre, ils doivent également être auteurs des politiques et interventions sociales qui les concernent. Dans la suite du texte, nous envisagerons successivement ces deux dimensions en présentant leurs enjeux pour les politiques sociales contemporaines.

Sen oppose la « liberté réelle » à la liberté formelle dénoncée dans les écrits de Marx. Il s'agit donc non pas d'une liberté sur le papier qui serait par exemple inscrite dans la Constitution, mais d'une liberté réelle, ancrée dans la vie concrète des bénéficiaires des politiques sociales. Ceux-ci doivent donc avoir réellement le choix de l'existence qu'ils mènent, ce qui implique que les moyens de ce choix leur soient donnés. La concrétisation de cette liberté réelle requiert qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Tout d'abord, l'accès à des ressources financières adéquates doit être garanti ; à défaut, la personne se retrouvera contrainte d'accepter un emploi qui n'aurait aucune valeur à ses yeux mais qui serait une nécessité pour subvenir à ses besoins. La redistribution financière, qui constitue le cœur des politiques sociales, est donc indispensable au développement des capacités des bénéficiaires. Mais elle ne suffit pas. Il importe aussi



de développer leur pouvoir d'agir et leur employabilité, par exemple à travers des formations visant l'acquisition d'habiletés et compétences qui les équiperont pour les métiers auxquels ils aspirent. Il convient également d'agir sur le contexte et de veiller à ce que les bénéficiaires de prestations sociales puissent trouver leur place sur le marché du travail et plus généralement dans la société. A défaut, nous serions en présence de personnes dont l'employabilité aurait été améliorée mais dont personne ne voudrait. Si l'on prend l'exemple des personnes en situation de handicap, il s'agit de lever à la fois les barrières matérielles et symboliques à leur pleine participation au marché du travail et à la société en général. Ainsi l'accessibilité du bâti ou l'adaptation du poste de travail, notamment en termes d'horaire et de charge de travail, apparaissent comme des conditions nécessaires au développement des capacités. Mais il faut aussi lever les obstacles symboliques liés aux préjugés ou comportements de discrimination des employeurs à l'égard de ces personnes. Au total, sur ce premier versant de la « liberté

réelle », la concrétisation des libertés réelles requiert une action sur le triple plan des ressources (pour donner la possibilité de refuser un emploi de mauvaise qualité), des individus (pour les équiper en termes de compétences et qualifications) et des contextes sociaux (pour veiller à la présence d'opportunités d'intégration sociale et professionnelle qui soient à la fois en quantité et qualité suffisantes et accessibles aux personnes concernées). Qu'un de ces trois plans fasse défaut et le développement des capacités sera entravé. L'approche par les capacités et son accent sur la « liberté réelle » suggère de dépasser les impasses des approches centrées sur la seule employabilité des individus, en mettant l'accent sur la nécessité d'une approche globale.

Au travers de la notion de « raison de valoriser », l'accent est mis sur l'implication des personnes dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales. Leurs préférences et aspirations doivent être prises au sérieux, ce qui implique que leur point de vue compte lorsqu'il s'agit de définir le contenu d'une intervention sociale

ou de proposer un emploi. Cette perspective se situe à l'opposé des formes de paternalisme qui voient les concepteurs de la politique sociale ou celles et ceux qui la mettent en œuvre décider à la place des bénéficiaires, souvent au nom de très bonnes intentions. Dans le cadre des capacités, la personne est partie prenante des politiques sociales, elle co-construit, au moins dans une certaine mesure, le contenu des interventions sociales, le rythme auquel elles se déploient, les objectifs qu'elles poursuivent. Face à une proposition d'intervention sociale, elle devrait donc pouvoir recourir aux trois options suivantes : faire défection à un coût qui soit supportable (donc refuser ce qu'on lui propose sans encourir de pénalités excessives), élever sa voix et négocier le contenu de l'intervention ou encore accepter ce qui lui est proposé, mais non pas par résignation ou de guerre lasse, mais par conviction que la proposition qui lui est faite a de la valeur pour elle. Cette insistance sur le fait que la personne « valorise » la politique sociale exige de sortir de l'ornière du paternalisme et de sa

supposée bienveillance, pour accepter d'entrer dans des solutions co-construites, non connues à l'avance, et plus respectueuses des aspirations des personnes.

Une telle conception semble ouvrir la porte à un individualisme effréné: toutes les préférences seraient alors légitimes et devraient être également soutenues par l'action publique? Amartya Sen se garde bien d'une telle conclusion, il prend soin de préciser que le développement des capacités ne coïncide pas avec la reconnaissance et le soutien de toutes les préférences, mais uniquement de celles que la personne a « des raisons » de valoriser. Chez Sen, le critère de la rationalité, ou plutôt de la raisonnable, découle du débat public (ce n'est donc ni l'intervenant sociosanitaire, ni le bénéficiaire qui décident seuls de la raisonnable d'une préférence); en d'autres termes, ce ne sont que les préférences qui passent le test d'un débat public argumenté qui seront soutenues par les politiques sociales. Certaines préférences

trop coûteuses ou d'autres trop peu ambitieuses (qui reflètent une résignation des personnes aux conditions de vie insatisfaisantes dans lesquelles elles se trouvent réduites) pourront être remises en question en raison de leur caractère déraisonnable: la politique sociale ne va ainsi pas soutenir le désir d'une personne de devenir astronaute ou chanteur d'opéra, mais elle ne va non plus pas accepter qu'une personne douée se résigne à exercer un métier qu'elle ne valorise pas.

Le schéma ci-dessous synthétise ces divers éléments: les cases de gauche indiquent les conditions à remplir pour que la liberté soit réelle et pas simplement formelle (donner des ressources, agir sur les individus et les contextes pour permettre de convertir la possession de ces ressources ou des droits formels en capacités ou libertés réelles); les cases de droite montrent l'importance de la liberté de choix (il ne s'agit pas d'imposer des manières d'être ou de faire – des fonctionnements dans le jargon de Sen – mais

d'augmenter l'espace des possibles, donc les capacités); cette liberté n'est cependant pas conçue comme absolue, mais comme soumise à un test de raisonnable.

L'approche par les capacités repose ainsi sur la conjonction d'une action extensive en matière de pouvoir d'agir ou d'empowerment des personnes ET de la reconnaissance de leur liberté raisonnable de choix. Par contraste, des approches qui ne mettraient l'accent que sur l'une de ces deux dimensions seraient soit paternalistes (on donne beaucoup de moyens, mais on ne laisse pas de liberté dans la manière de les utiliser) soit néo-libérales (on laisse une grande liberté, mais on ne donne pas les moyens de cette liberté). Il nous semble que de telles approches ne reconnaîtraient que très imparfaitement la dignité des bénéficiaires des politiques sociales. Au contraire, l'approche par les capacités suggère une voie alternative qui mettrait la politique sociale au service de la dignité reconnue de ces personnes.

