Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Les « capabilités » au cœur de l'action publique

L'approche par les « capabilités » inspirée d'Amartya Sen permet à l'action publique de servir la liberté réelle des personnes. Elle suppose un changement total de perspective.

Par **Jean-Michel Bonvin, Pierre Gobet, Stéphane Rossini,** professeurs responsables, et **Frédéric Widmer,** coordinateur, Centre d'étude des capabilités dans les services sociaux et sanitaires, Haute école de travail social et de la santé - EESP - Lausanne

Les récentes révisions de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité illustrent toutes deux la tendance qui prévaut, en Suisse et dans les autres pays européens, à la réduction des prestations sociales, l'activation des bénéficiaires des assurances sociales et l'exacerbation de la responsabilité individuelle. Paradoxalement, pourtant, les préférences et ressources de l'individu sont relativement peu prises en compte dans les dispositifs de l'action publique, qui mettent l'accent sur la réduction des dépenses publiques et l'amélioration d'une efficacité mesurée en termes essentiellement quantitatifs : réduction des rentes AI, du taux de chômage, des bénéficiaires de l'aide sociale etc.

Sans remettre en cause la nécessaire viabilité financière du système, l'approche par les capabilités permet précisément de centrer l'action sociale sur le développement des droits et libertés réelles des individus, et de réarticuler l'équilibre entre responsabilités individuelle et collective dans une dynamique de co-construction des trajectoires individuelles. Cette approche a donné lieu à une abondante littérature en économie, sociologie, philosophie ou science politique, et s'est cristallisée dans un nouveau centre de recherche à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne : le CESCAP. Au-delà de la sphère académique, cette approche a une portée pratique et politique permettant de penser le système de protection sociale d'une manière profondément démocratique. Comment définir les capabilités ? Quelles sont les conséquences de cette approche si elle est placée au cœur de l'action publique ? Et quelles peuvent être ses applications concrètes ? La suite de cet article apporte une réponse synthétique à ces trois questions.

Une notion profondément démocratique

La notion de capabilités a été développée par l'économiste et prix Nobel Amartya Sen. Elle désigne la liberté réelle des individus, en interaction avec leur contexte social et institutionnel, de définir eux-mêmes les orientations et choix de vie qu'ils ou elles ont des raisons de valoriser. Appliquée aux politiques sociales, cette approche requiert que les dispositifs d'action publique permettent aux personnes de définir un projet personnel, sans que l'objectif et les modalités de l'insertion sociale ou professionnelle ne soient imposés par le haut. Il s'agit pour cela de mettre des ressources à disposition des personnes (formations, informations, matériel, professionnels compétents et disponibles, etc.), mais également de s'assurer qu'elles soient en mesure de convertir ces ressources : suivant l'exemple séminal d'Amartya Sen, un vélo n'est pas utile si l'on n'a jamais appris à l'utiliser. Si les capacités personnelles (compétences, facultés) ne sont pas suffisantes pour une réelle appropriation ou mobilisation des ressources, les institutions sociales sont appelées à jouer un rôle de facilitation. La possession de droits formels (ressources) n'équivaut donc pas à l'exercice effectif de droits réels (capacités). Il convient donc de mettre en place les conditions permettant d'assurer le développement de la liberté réelle des acteurs, leurs capabilités, en même temps que l'efficacité à long terme de l'action sociale : en effet, la participation active des individus est le meilleur garant d'une adhésion non-contrainte, démocratique et durable à des fins (insertion professionnelle/sociale ou autres) qui ne soient pas décidées unilatéralement par le haut.

Les conséquences sur l'action sociale

Du point de vue des politiques sociales, l'approche par les capabilités a plusieurs implications. Il s'agit premièrement d'adapter la « base informationnelle de jugement », c'est-à-dire l'information jugée comme pertinente lors de la prise en charge et de l'évaluation de bénéficiaires d'une assurance ou système de protection sociale. Il conviendrait par exemple de ne pas se focaliser sur la seule employabilité de ces bénéficiaires, mais de prendre aussi en compte des informations relatives à leur situation familiale, financière, sanitaire, etc. A cet égard, les indicateurs utilisés dans de nombreuses assurances sociales apparaissent comme insuffisamment adéquats. En effet, « gouverner par les indicateurs » est devenu un principe central de l'action publique, tant au niveau européen que dans des pays comme la Suisse. Les objectifs de l'action sociale sont fortement conditionnés par des impératifs concernant le taux d'insertion des chômeurs, bénéficiaires de l'aide sociale ou invalides sur le marché primaire du travail. L'autonomie de décision des bénéficiaires, mais également des agents locaux des institutions sociales, est ainsi fortement limitée. Les objectifs ne sont pas discutés en situation par tous les acteurs concernés (acteurs locaux, mais aussi bénéficiaires), mais prédéterminés et contraignants, voire coercitifs dans certains cas d'assignation au travail. Le développement des capabilités ou « capacitation » des bénéficiaires requiert au contraire une démarche située et contextualisée, prenant en compte les caractéristiques et situations individuelles, et une négociation portant à la fois sur les fins et les moyens de l'action sociale.

Une deuxième tendance à l'œuvre dans les dispositifs d'action sociale concerne l'accent mis sur la responsabilité individuelle au détriment d'une conception impliquant la responsabilité sociale et institutionnelle. Corollairement, l'individu est appelé à se soumettre aux injonctions administratives plutôt qu'à jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des modalités de son activation. La consolidation progressive de « l'Etat social actif », visant la réinsertion plutôt que la rente, s'inscrit dans une tendance à agir sur l'offre de travail plutôt que sur la demande. Il ne s'agit pas d'adapter les entreprises et le marché du travail à l'offre effective de travail et aux besoins sociaux de bénéficiaires souvent fragilisés, mais de cadrer l'offre (potentielle) de travail de manière à ce qu'elle entre au mieux dans les circuits de l'économie. L'adaptation de l'offre de travail (des bénéficiaires) prime ainsi sur celle de la demande (du marché du travail). Cette philosophie qui accompagne les réformes de l'Etat social s'est concrétisée en Suisse avec par exemple la mise en place des ORP ou les réformes de l'AI visant à (ré)insérer massivement en « activant » les bénéficiaires. Si ces structures sont potentiellement en mesure d'élargir les libertés réelles des individus, elles s'inscrivent en réalité dans une conception individualisante de la responsabilité : les individus sont

rendus responsables de leur trajectoire à l'intérieur ou en dehors du marché primaire de l'emploi, aboutissant souvent à ce que les Anglo-Saxons désignent sous le terme de « blaming the victim ».

Une approche par les capabilités n'est pas opposée en tous points à ces tendances, qui ont le mérite d'augmenter les ressources à disposition et d'individualiser les mesures lorsque les choix des bénéficiaires convergent avec les impératifs étatiques. Mais cette approche requiert d'importantes adaptations. Le principe de l'activation, en effet, suppose un individu soumis, dont l'accès aux prestations sociales dépend de son acceptation des termes imposés par l'Etat et ses relais locaux. Cette tendance s'accompagne de plus d'une rationalisation de l'action publique qui a pris la forme de ce qui a été désigné comme la « nouvelle gestion publique » : l'efficacité des mesures repose alors sur un couplage injonctions/sanctions auprès des « bénéficiaires », et est mesurée en termes quantitatifs. L'individu, qui est ici soumis et responsabilisé, pourrait pourtant se muer en acteur à part entière des politiques publiques dans la perspective des capabilités. Cette mutation requiert une nouvelle conception de l'Etat social actif, qui prenne en compte la notion d'une responsabilité collective dans les trajectoires individuelles. Dans cette perspective, l'Etat est appelé à élargir les possibilités effectives des individus, au besoin en adaptant également la demande de travail et en mettant à dispositions des ressources à la fois informationnelles, cognitives (formations) et matérielles (finances, infrastructures). Ces ressources doivent être convertibles par les individus afin d'assurer leur capacitation effective, ce qui requiert dans de nombreux cas l'accompagnement actif par des professionnels de l'action sociale. Enfin, les objectifs ne peuvent être imposés par le haut, mais doivent être négociés de manière située entre bénéficiaires et professionnels en vue d'aboutir, autant que possible, à un consensus sur la teneur et les modalités de ces objectifs. C'est ainsi par la discussion et le débat argumenté entre personnes concernées que s'effectue la définition des choix « que les individus ont des raisons de valoriser ».

La portée politique d'une approche par les capabilités s'inscrit donc à au moins trois niveaux :

1. La sphère de la gouvernance politique et des informations prises en compte par l'Etat
2. La balance entre responsabilité individuelle et responsabilité collective, impliquant certaines modalités de mise à disposition des ressources
3. La conception d'un individu actif et autonome plutôt que soumis et contraint.

Dans ce cadre, les institutions sociales sont appelées à être réflexives et à réviser constamment les orientations de leur action en prenant en compte les particularités des situations et les préférences individuelles.

Applications d'une approche capacitante

Le CESCAP se spécialise dans l'étude des politiques sociales et de l'action sociale sous cet angle spécifique de l'approche par les capabilités. Des recherches sur l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, l'aide sociale, la collaboration inter-institutionnelle et le projet CII-MAMAC ont par exemple été menées à bien. Dans chacune de ces études, l'accent a été placé à la fois sur l'analyse de contenu des politiques et sur l'investigation approfondie de leurs processus de mise en œuvre, notamment dans les ORP, les Offices AI et les Centres sociaux régionaux. Des méthodes d'intervention telles que le case management dans l'action sociale et sanitaire ou d'autres domaines de l'action publique, comme l'assurance-maladie ou la formation continue, ont également fait l'objet de recherches détaillées. Celles-ci ont pu mettre en lumière l'impact des politiques actuelles (visant trop souvent à activer les bénéficiaires de manière contrainte, à diminuer les coûts ou encore à rationner les prestations) sur la capacité des agents locaux à développer les libertés réelles des bénéficiaires. Au travers chacune de ces recherches, le CESCAP suggère une manière alternative d'évaluer les politiques publiques, mettant l'accent non pas sur leur efficacité ou leur efficience, mais sur leur capacité à développer les capabilités des personnes, c'est-à-dire suivant la formule récurrente d'Amartya Sen leur liberté réelle de mener une vie qui ait de la valeur à leurs yeux. Un changement de perspective fondamental.