



**HAL**  
open science

# Dynamiques institutionnelles et surdétermination de la justice locale : quelles conséquences pour l'analyse des politiques

Pierre Courtioux

► **To cite this version:**

Pierre Courtioux. Dynamiques institutionnelles et surdétermination de la justice locale : quelles conséquences pour l'analyse des politiques. *Économies et sociétés. Série AB, Économie du travail*, 2006, AB (27), p.1203-1228. hal-00370326

**HAL Id: hal-00370326**

**<https://hal.science/hal-00370326v1>**

Submitted on 27 Mar 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Dynamiques institutionnelles et surdétermination de la justice locale : quelles conséquences pour l'analyse des politiques publiques ?<sup>1</sup>**

Pierre COURTIoux  
Edhec

Cet article cherche à identifier quelques apports des théories de la justice locale à l'analyse des dynamiques institutionnelles, notamment dans le champ des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Les approches en termes de justice locale renoncent à définir des principes de justice valables pour la société dans son ensemble. En cela, elles s'opposent aux approches globales de la justice sociale - notamment Rawls (1971) - en insistant sur la pluralité des principes de justice. Les approches en termes de justice locale construisent des cadres théoriques divers, parmi lesquels, Walzer (1983), Boltanski et Thévenot (1991), Elster (1992). Du point de vue des politiques publiques, leur originalité consiste à introduire la possibilité d'une pluralité de référents à l'allocation de ressources rares. La thèse développée dans cet article est que la *surdétermination* des principes de justice locale qui fondent les politiques publiques fournit un cadre permettant de discuter des phénomènes de dépendance du sentier dans le champ des politiques de l'emploi et des politiques sociales.

Dans une première partie, nous situons les débats sur la dynamique des politiques publiques dans une approche institutionnaliste. La référence à North (1990) et les discussions autour du degré de dépendance du sentier (*path dependancy*) des modèles nationaux de politique de l'emploi et de protection sociale, apparaissent comme centraux. De ce point de vue, l'analyse des interactions entre objectifs des politiques publiques et changement institutionnels effectifs semblent insuffisamment fondés. La suite de l'article explore les apports d'une analyse utilisant les outils des théories de la justice locale. Dans une deuxième partie nous dégagons un modèle analytique des politiques publiques comme heuristique à partir d'une confrontation entre deux approches en termes de justice locale : celle de Boltanski et Thévenot (1991) et celle d'Elster (1992). Ces deux auteurs ont été plus spécifiquement retenus, car ils sont utilisés dans différentes approches en économie du

---

<sup>1</sup> Cet article a bénéficié de la lecture et des commentaires de Christine Erhel et de deux rapporteurs de la revue. L'auteur reste seul responsable du contenu de ce texte.

travail<sup>2</sup>. Enfin, dans la dernière partie, nous utilisons ce cadre pour discuter de la dynamique des politiques publiques à partir de deux innovations institutionnelles dans le champ des politiques de l'emploi et de la protection sociale en France : la mise en place des préretraites à temps partiel, et la mise en place de la prime pour l'emploi (PPE).

## **1-Analyser les dynamiques des politiques sociales et des politiques de l'emploi : les enjeux d'une approche institutionnaliste**

Les analyses des institutions, dans le champ de la protection sociale et des politiques de l'emploi se sont développées tant du point de vue théorique que du point de vue empirique. Néanmoins un certain nombre de difficultés demeurent, en particulier concernant l'interprétation des évolutions observables depuis la fin des années 80.

Les résultats des analyses comparatives sont bien connus et renvoient tout d'abord, à l'existence de modèles nationaux de protection sociale<sup>3</sup>. Par exemple, Esping-Andersen (1990) identifie trois modèles nationaux d'Etat-providence : un modèle libéral correspondant au cas du Royaume-Uni, un modèle universaliste correspondant aux pays nordiques (Suède, Danemark) et un modèle néo-corporatiste correspondant aux pays continentaux (France, Allemagne, Autriche). Le modèle d'Etat-providence libéral est caractérisé par des transferts universels modestes ciblés sur les plus pauvres. Dans le modèle universel, les transferts sont étendus et vont au delà d'une égalité des besoins minimaux. Le modèle corporatiste tend à fonder les droits sociaux sur le statut des personnes : dans la détermination du type de bénéficiaire, la place sur le marché du travail et le rapport des différentes personnes composant la famille sont déterminants. On retrouve ce type d'approche typologique dans le cas des politiques de l'emploi, où s'opposent un modèle libéral avec un degré minimal d'intervention publique, se limitant à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, et un modèle nordique dans lequel la politique active de l'emploi a un rôle central dans la stratégie industrielle et macro-économique. Dans les pays continentaux comme la France et l'Allemagne, la cohérence d'ensemble de ces politiques est plus faible : elles se caractérisent par l'apparition successive d'outils fragmentés face à la montée du chômage dans les années 70 et 80 - Barbier et Gautié (1998).

Ces résultats des analyses en termes de modèles nationaux doivent cependant être considérés avec prudence. Les travaux de Schmid (1994, 1996) conduisent à nuancer ces

---

<sup>2</sup> Par exemple, Gazier (2000) utilise Elster (1992), comme canevas théorique pour des propositions normatives de réforme du marché du travail ; les approches conventionnalistes à la Boltanski et Thévenot (1992) sont utilisées dans Bessy *et alii* (2001).

oppositions entre systèmes institutionnels nationaux : il montre que bien que les formes institutionnelles diffèrent entre les pays, il existe un grand nombre de mesures qui peuvent avoir la même fonction et que l'on peut alors considérer comme des équivalents fonctionnels. Par exemple, pour permettre aux seniors de se retirer du marché du travail, la France a plutôt développé les préretraites, tandis que les Pays Bas ont plutôt développé les allocations pour travailleurs handicapés. A une même fonction peuvent donc correspondre différents types de dispositifs (en termes d'acteurs impliqués, de modes de financement, etc.) dans les régimes nationaux de politiques de l'emploi et de protection sociale.

De plus, les approches dynamiques des politiques publiques dans le champ de la protection sociale et des politiques de l'emploi notent que ces politiques ne sont pas figées dans le temps. En effet, dans le champ de la protection sociale et du marché du travail, on observe des convergences et des rapprochements entre les modèles nationaux. Par exemple, la fin des années 90 et le début des années 2000 montrent une convergence partielle des régimes de politiques sociales et de politiques de l'emploi en France et au Royaume-Uni, autour d'une priorité à l'incitation au travail. En particulier, la France a introduit le principe du crédit d'impôt avec la prime pour l'emploi en 2000, tandis que le Royaume-Uni réintroduisait le principe du salaire minimum en 1998 – Erhel, Zajdela (2003).

Dans le cadre des analyses institutionnalistes<sup>4</sup>, ces éléments posent des problèmes d'interprétation. Un premier type d'approche, de nature systémique, insiste sur les résistances au changement des systèmes de protection sociale : les caractéristiques structurelles de la protection sociale rendent impossible *de facto* certains changements institutionnels<sup>5</sup>. Par exemple, Barbier et Ludwig-Mayerhofer (2004, p.432) estiment que les formes d'activation correspondant à de nouvelles orientations de politique sociale - au moins dans les discours politique – comme la création du Revenu Minimum d'Activité (RMA) en France, ne permettent pas de mise en œuvre effective des objectifs de mise en emploi des bénéficiaires de minima sociaux, pourtant affichés par les concepteurs de ces dispositifs.

Un deuxième type de travaux, reconnaît l'existence de résistances au changement liées aux caractéristiques structurelles des modèles de protection sociale, mais insiste sur la possibilité de changements institutionnels, liés aux stratégies des acteurs. Dans la lignée des

---

<sup>3</sup> Notamment Esping-Andersen (1990) et Bessy *et al.* (2001).

<sup>4</sup> Le notion d'institutionnalisme retenue ici repose sur une définition large des institutions correspondant à celle proposée par North (1990) : elle inclut notamment les règles formelles et informelles. Cette définition générale des institutions se retrouve chez la plupart des chercheurs des diverses sciences sociales qui se reconnaissent comme institutionnalistes – cf. Théret (2003), p. 52.

<sup>5</sup> Notamment Barbier (2002) et Théret (1997).

travaux de Pierson (2000), ces approches s'appuient sur le cadre analytique de North (1990)<sup>6</sup>. Ce dernier spécifie les conditions de transfert d'une analyse en termes de dépendance du sentier de l'économie industrielle à l'analyse institutionnelle. Les analyses en termes de dépendance du sentier, présentes notamment en économie industrielle –Arthur (1989), David (1985)-, soulignent les possibilités de diffusion et de verrouillage sur des technologies inefficaces, du fait de l'existence de rendements croissants d'adoption. Cependant, d'un point de vue analytique, North (1990) se différencie d'Arthur (1989) en introduisant de l'imperfection d'information et des coûts de transaction. Ceci se traduit par l'imperfection des mécanismes de rétroaction qui laisse finalement, selon l'auteur, une place aux représentations et à l'idéologie, c'est à dire à des facteurs non-strictement économiques dans les décisions des agents – Erhel et Palier (2003). North (1990) présente donc une explication des phénomènes de dépendance du sentier pour les institutions et en précise les limites. Il reste cependant relativement flou sur l'origine du changement.

Ce rapide panorama de la littérature sur l'analyse du changement institutionnel dans le champ des politiques sociales et des politiques de l'emploi, montre que 1) un enjeu central consiste à préciser dans quelle mesure les trajectoires des politiques publiques relèvent d'un phénomène de dépendance du sentier, c'est-à-dire dans quelle mesure le poids des institutions déjà existantes et des choix passés contraignent les dynamiques institutionnelles 2) et que d'un point de vue théorique, ceci nécessite cependant de mieux spécifier les liens entre innovation institutionnelle et modèle de protection sociale.

L'idée développée dans cette article est que les approches en termes de justice locale permettent de proposer une théorie intermédiaire du changement institutionnel dans le champ des politiques publiques et de renforcer l'analyse du lien entre innovation institutionnelle et modèle de protection sociale. Du point de vue des théories des institutions, cette démarche s'inscrit dans la perspective de croisement et de mutuelle fécondation des différents courants néo-institutionnalistes appelée de leurs vœux par Hall et Taylor (1997)<sup>7</sup>. De ce point de vue, l'article vise à proposer une théorie intermédiaire compatible avec cette perspective, l'objectif étant de compléter l'approche de North (1990) par des théories mettant plus en avant la dimension interprétative des choix individuels et sa complexité.

---

<sup>6</sup> Par exemple : Erhel, Zajdela (2004), Erhel, Palier (2003).

<sup>7</sup> Pour ces auteurs il est possible de distinguer trois types d'institutionnalisme, un institutionnalisme historique (dont ils sont des représentants), un institutionnalisme du choix rationnel (qui correspond notamment aux approches néo-institutionnalistes en économie) et un institutionnalisme sociologique (développant notamment des approches de type cognitives).

## **2-La justice locale comme cadre d'analyse des politiques publiques**

Pour identifier l'apport des théories de la justice locale à la construction d'un cadre analytique permettant de prendre en compte l'origine du changement institutionnel, nous avons choisi de nous concentrer sur la confrontation de deux cadres d'analyse : celui de Boltanski et Thévenot (1991) et celui d'Elster (1992). Cette confrontation doit nous permettre, au delà de l'apparente diversité des auteurs, de proposer une lecture des politiques publiques susceptible d'éclairer une analyse dynamique des politiques de l'emploi et de la protection sociale.

Dans un premier temps, nous mettons en évidence l'existence d'une tension entre *bien commun* et *surdétermination*, commune aux deux cadres d'analyse. Nous en tirons des conclusions en termes de degré de cohérence de la justice locale. Dans un deuxième temps, nous montrons comment cette tension permet d'appréhender les politiques publiques comme une heuristique.

### **2-1-Bien commun et surdétermination : le degré de cohérence des politiques publiques**

Le cadre d'analyse de la justice locale de Boltanski et Thévenot (1991) et celui d'Elster (1992) semblent au premier abord très différents. Par exemple, Boltanski et Thévenot (1991) ne traitent pas directement des modalités de répartition des biens dans une situation particulière concrète, tandis qu'il s'agit de l'objet d'étude d'Elster (1992). Cependant, derrière ces différences, la place respective de la surdétermination et du bien commun permet de faire apparaître à la fois les points communs et les spécificités de chacune de ces approches.

Dans l'ouvrage de Boltanski et Thévenot (1991), la justice locale est adossée au modèle de la *cit*. La notion de bien commun est centrale dans ce dernier. Tout d'abord, du point de vue de son objectif, ce modèle doit en effet permettre de résoudre « l'impératif de justification », en proposant une qualification légitime des individus et de leurs actions. Dans ce cadre, le modèle de la cité permet de construire un ordre de grandeur, c'est-à-dire une différenciation, tout en garantissant un accord sur les valeurs communes des acteurs. Ensuite, d'un point de vue formel<sup>8</sup>, le modèle de la cité reflète cet objectif. Il permet de résoudre la tension entre deux exigences sociales : l'ordre (et son corollaire la commensurabilité), ainsi que la « commune humanité ». Cette tension est résolue par l'impératif de bien commun qui surplombe le modèle et se résume comme suit : *l'état de grandeur doit correspondre au sacrifice*. Le modèle canonique de la cité se déploie dans différents mondes, auxquels se

rattache une définition du local. Les auteurs en identifient six<sup>9</sup>. Ces cités constituent des constructions systématiques de l'accord qui permettent de penser la justice dans ces différents mondes. Bien que déclinées localement, ces cités sont bien fondées sur un même principe général. Le modèle de la cité, son caractère formalisé et son rapport au bien commun conduisent ainsi à caractériser la justice locale dans le cadre d'analyse de Boltanski et Thévenot (1991) comme relevant d'une cohérence forte.

La notion de bien commun n'est pas présente de manière aussi évidente dans l'approche d'Elster (1992), et nécessite pour être identifiée de préciser la notion de surdétermination dans son cadre d'analyse. Pour l'auteur, l'analyse de la justice locale prend la forme d'une liste de principes allocatifs et d'un répertoire de mécanismes<sup>10</sup> qui peuvent conduire à leur adoption. La liste des principes allocatifs est obtenue à partir d'une démarche inductive qui le conduit à étudier différentes institutions et le mode d'attribution des biens rares dont elles sont en charge. Il illustre son propos d'exemples d'allocations aussi différents que l'attribution d'organes par les hôpitaux, ou le service militaire, la gestion des services de l'immigration aux États-Unis. Ceci le conduit à proposer une liste ouverte de principes d'allocation très hétérogènes, qui reprend à la fois des principes issus d'autres théories de la justice (tels que l'égalité absolue, le niveau individuel de bien-être ou le besoin) et des principes très hétérogènes comme l'ancienneté, la caste, l'alphabétisation, le lieu de résidence, etc. De ce point de vue, l'attribution d'un bien par une institution est le plus souvent surdéterminée par les principes de justice. En effet, dans la mesure où c'est la combinaison de ces différents critères et le fait qu'ils peuvent se recouper largement qui sélectionne les bénéficiaires, aucun de ces critères n'apparaît comme central ou déterminant. Une formule générale permettant d'identifier les conditions de justice à un niveau local n'est pas identifiable dans ce cadre d'analyse. De ce point de vue, la justice locale a une cohérence faible dans le cadre d'Elster (1992).

La démarche inductive d'Elster s'explique par la conviction de l'auteur qu'un cadre d'analyse robuste de la justice locale est très certainement hors de portée. Sur ce point, il semble en opposition avec la démarche de Boltanski et Thévenot (1991). Il nous semble cependant que cette opposition n'est qu'apparente. En effet, une notion atténuée du bien commun apparaît lorsqu'il discute de la formation des préférences d'une institution quant aux

---

<sup>8</sup> L'aspect formalisé de la cité est notamment précisé par Boltanski et Thévenot (1991, p. 96-102) qui décrivent le modèle sous une forme axiomatique.

<sup>9</sup> *La cité inspirée, la cité domestique, la cité de l'opinion, la cité civique, la cité marchande, la cité industrielle.*

principes d'allocation. Pour Elster (1992, p.5 et p.155), ces préférences sont en partie influencées par l'opinion publique (*public opinion*) qui peut être considérée comme un « quasi-acteur »<sup>11</sup>. Si le bien commun n'est pas la condition d'existence de la justice locale, il permet cependant d'influer sur cette dernière et peut servir en quelque sorte de garde-fou. De ce point de vue, l'introduction dans l'analyse d'une catégorie qui peut être reliée au bien commun augmente la cohérence de la justice locale, même si, dans l'approche elsterienne, ces pressions ne garantissent pas *a priori* une cohérence forte de la justice locale.

On ne peut pas affirmer que cette cohérence faible est liée à la démarche en grande partie inductive et à l'ancrage empirique de l'auteur. En effet, on retrouve également le caractère inductif et l'utilisation de matériaux empiriques dans les six cités de Boltanski et Thévenot (1991). En effet, c'est en recherchant les expressions du bien commun, en France, aujourd'hui, que les auteurs trouvent ces cités qu'ils relient alors à un texte canonique<sup>12</sup>.

Le problème d'une justice à plusieurs mondes est de choisir le monde pertinent pour évaluer la grandeur de chaque objet. Ceci conduit Boltanski et Thévenot (1991) à également tenir compte de la surdétermination des critères locaux de justice. En effet, dans leur cadre d'analyse, il y a concurrence entre des principes de justices incompatibles (car rattachés à différentes cités incommensurables), de plus les objets appartiennent à plusieurs mondes et les agents peuvent contester le rattachement d'un objet à un monde. Ils introduisent alors la notion de *compromis* qui relativise le degré de cohérence de la justice locale.

Le compromis est une situation composite qui évalue la grandeur à l'aide de plusieurs cités. Dans ce cas, le différend qui définit l'absence de justice dans le cadre de ces auteurs est temporairement évité. L'impératif de justification n'est donc pas satisfait : la mise en place d'un compromis ne permet pas d'ordonner les personnes selon une grandeur propre<sup>13</sup>. Cependant, le compromis ne peut pas être réduit à un accord privé, car derrière se trouve toujours l'idée de bien commun, même si ce dernier est indéterminé (on ne peut pas le relier à une cité). Les participants à l'accord n'en clarifient pas les composantes : ils ne cherchent pas à le relier à une cité. Cependant, l'accord est quand même réalisé en recherchant l'intérêt général, c'est-à-dire, l'intérêt des parties prenantes, mais aussi l'intérêt de tous ceux qui ne

---

<sup>10</sup> La notion de mécanisme recouvre un sens particulier chez Elster (1992, p.16) : le mécanisme est une structure causale identifiable qui se déclenche dans certaines conditions qui ne sont généralement pas connues - voir également Elster (2003).

<sup>11</sup> Elster (1992), p.143.

<sup>12</sup> Par exemple, la cité inspirée correspond à Saint Augustin, la cité industrielle à Saint Simon et la cité marchande à Adam Smith.

<sup>13</sup> Un exemple typique de compromis correspond au cas où un banquier prête à un ami : il lui prête parce que c'est son ami, mais aussi parce qu'il sait que si c'est son ami, il le remboursera.

sont pas directement touchés par l'accord. La possibilité d'établir des compromis relativise la prégnance de la cohérence forte dans l'analyse de la justice locale proposée par ces auteurs.

En résumé, dans les deux ouvrages apparaît l'idée d'un balancement entre bien commun et surdétermination. L'accentuation de la composante de surdétermination conduit à insister sur la cohérence faible de la justice locale (Elster, 1992), tandis que l'accentuation de la composante bien commun conduit à insister sur sa forte cohérence (Boltanski et Thévenot, 1991). Cependant, les deux approches introduisent des catégories en marge de leur analyse principale qui conduisent à relativiser leur axe central d'interprétation de la justice locale : il s'agit du *compromis* pour Boltanski et Thévenot (1991) et de l'*opinion publique* pour Elster (1992).

## **2-2-Dynamique locale et degré de cohérence : les politiques publiques comme heuristique**

Apprécier les enjeux du degré de cohérence dans les théories de la justice locale pour une analyse dynamique des politiques publiques nécessite tout d'abord d'identifier la place de ces politiques chez les auteurs étudiés, avant de préciser les causes de changement qu'ils identifient.

La place prise par les politiques publiques chez les auteurs étudiés est liée au champ et à la définition du local qu'ils retiennent. De ce point de vue, on peut affirmer que les politiques publiques, comprises comme des institutions dans un sens très large, constituent le principal objet de l'analyse d'Elster (1992). En effet, pour lui, les théories de la justice locale cherchent à rendre compte de la manière dont les institutions répartissent les biens et les charges. La définition des institutions qu'il donne est très large (Elster 1992, p.2) : il s'agit d'une unité d'analyse à laquelle les individus sont constamment confrontés et qui sans correspondre à l'Etat ni au marché n'en joue pas moins fortement sur les destinées individuelles. La manière dont les politiques publiques dans un sens large sélectionnent leurs bénéficiaires et leurs contributeurs constitue donc l'objet d'analyse de l'auteur.

Boltanski et Thévenot (1991) ont une plus grande ambition pour le modèle de la cité. Ils se veulent des « grammairiens du social » dans la mesure où les principes tirés de leur modèle de justice constituent, de leur point de vue, un « équipement politique fondamental » pour confectionner un lien social. Les politiques publiques ne sont pas omniprésentes dans leur analyse, qui se concentre plutôt sur les principes de justification des actions individuelles. Contrairement à l'approche elsterienne pour qui l'intervention publique est donnée, ceci conduit les auteurs à une identification des conditions d'existence de l'intervention publique.

L'intervention publique se justifie dans le cas de *transport de misère* entre différents mondes. En effet, même si les conditions de justice sont respectées, c'est-à-dire quand la grandeur mesurée dans un des mondes incommensurables entre eux correspond aux sacrifices de l'individu, on peut cependant objecter que la grandeur dans ce monde est affectée par les handicaps des petits ou les privilèges des grands dans un autre monde : il y a alors transport de misère. Un exemple paradigmatique est celui d'un élève issu de milieu défavorisé qui se rend mal habillé à un examen ; l'absence de bonne manières (*cité domestique*) peut alors jouer sur l'appréciation que l'on aura de sa productivité (*cité industrielle*). Pour les auteurs, ceci justifie la mise en place d'un dispositif correcteur qui porte sur la procédure d'évaluation de la grandeur dans un monde. Dans le cas paradigmatique évoqué *supra*, il peut s'agir d'une redistribution (de type allocation scolaire) ou d'une éducation compensatoire.

Le degré de cohérence des politiques publiques selon les auteurs étudiés est donc fortement lié au degré de cohérence des différents principes qui fondent la justice locale. Cette cohérence est *a priori* faible dans le cadre d'Elster (1992), tandis qu'elle est *a priori* forte dans le cadre de Boltanski et Thévenot (1991). Cette appréciation doit maintenant être confrontée aux causes du changement dans les deux cadres, afin de préciser la dynamique sous-jacente de la justice locale et des politiques publiques.

Dans le cadre d'analyse de Boltanski et Thévenot (1991), une modification des dispositifs correcteurs des transports de misère ne peut être basée que sur la remise en cause de la grandeur dans l'un des mondes. Pour eux, la grandeur objectivée est constamment à la merci d'une remise en cause des « petits ». La fréquence de telles remises en cause n'est pas développée par les auteurs. On peut cependant supposer que rien ne la limite. En effet, pour Boltanski et Thévenot (1991), l'incertitude sur l'objectivation des grandeurs est une incertitude radicale qui porte notamment sur le choix des mondes à prendre en considération pour identifier les transports de misères. Pour ces auteurs, l'identification des mondes qui importent relève du « libre arbitre » et montre les limites du « naturel » d'une situation. De ce point de vue, l'évolution des politiques publiques est renvoyée aux croyances des individus, dont les changements sont en dernière instance exogènes au modèle de la cité.

Pour Elster (1992, p.137-8), l'idée de *mécanisme* de justice locale suggère de perpétuels changements des politiques publiques, mais ceci suggère également que la succession des solutions allocatives retenues a presque toujours un noyau commun et qu'il convient de comprendre à la fois les éléments stables et les éléments changeants des politiques allocatives. Pour Elster (1992, p. 138), l'explication principale de la constance de certains principes allocatifs est liée à l'existence de normes professionnelles (par exemple la

compassion chez les médecins), la culture nationale et le mode régulation politique. Dans ce cadre, un des éléments de dynamique de la justice locale est le « chassé croisé sans fin » entre les bénéficiaires potentiels qui cherchent à profiter des failles (*loophole*), et les institutions qui cherchent à réduire ces failles<sup>14</sup>. Ceci apparaît d'autant plus difficile à l'auteur que la mise en place de remèdes à certaines failles tend à en créer de nouvelles. De ce point de vue, la justice locale chez Elster (1992) est fondamentalement une heuristique qui prend place dans un certain contexte professionnel, national et politique. Le *mécanisme* de justice locale au sens d'Elster (1991) va au delà du simple « libre arbitre » de Boltanski et Thévenot (1991). Il constitue une explication du changement et de l'exercice du libre-arbitre dans le cadre des politiques publiques : le changement se justifie par une tentative de mise en cohérence.

Chez Boltanski et Thévenot (1991), on trouve d'autres éléments permettant de comprendre la dynamique des institutions, sans les renvoyer directement à des croyances individuelles. Ils relèvent alors de leur analyse du *compromis* et de sa surdétermination par des critères locaux de justice. Pour eux, comme le compromis n'est pas lié à un monde particulier, pour qu'il tienne, il ne faut pas chercher à le clarifier, c'est-à-dire chercher à le relier à une cité. Les compromis sont instables par nature dans la mesure où ils peuvent être remis en cause s'ils ne conduisent pas au bien commun<sup>15</sup>. Cependant, si le compromis est profondément « frayé »<sup>16</sup>, ceci permet de dégager des ressources susceptibles d'être mobilisées pour étendre à de nouveaux principes le modèle de la cité. Le compromis se traduit par une indétermination du bien commun ; pour le résoudre, il faut le clarifier si c'est possible ; mais cela se traduit alors par la disparition du compromis en tant que tel. En effet, les principes de justice sur lesquels il s'appuient changent alors de nature. La dynamique de clarification du compromis peut conduire à la création d'un modèle canonique : l'émergence d'une nouvelle cité<sup>17</sup>. De ce point de vue, la perte de cohérence de la justice locale qu'entraîne la surdétermination des critères de justice locale conduit également à une forme d'heuristique des politiques publiques. Le résultat de cette heuristique des politiques dépend du degré final

---

<sup>14</sup> On peut considérer que l'interprétation de Boltanski et Chiapello (1999) proposée par Bessy et Favereau (2003, p.153) rejoint certaines des préoccupations d'Elster (1992). Pour Bessy et Favereau (2003) un apport de ces auteurs est de proposer un opérateur du changement dans la théorie des conventions : cet opérateur est lié au fait que les acteurs dans leur recherche de profit conduisent à tester les registres de justification.

<sup>15</sup> Dans l'exemple du banquier (cf. note *supra*), le compromis entre le banquier et son ami ne tient plus si un client le conteste car il juge que cela à conduit à l'évincer, l'impératif de justification n'est alors plus vérifié.

<sup>16</sup> « Frayer » correspond à « rendre difficilement détachables les êtres [que le compromis ] rapproche ». On ne peut plus dissocier dans le compromis des différentes cités. Le compromis devient alors son propre référent. Boltanski et Thévenot (1991), p.340.

<sup>17</sup> C'est dans ce cadre que se fait l'analyse de Boltanski, Chiapello (1999).

de cohérence : si la cohérence est forte on débouche alors sur la constitution d'une nouvelle cité, si la cohérence *ex post* est faible, le compromis disparaît<sup>18</sup>.

Il nous semble ainsi que l'implication directe du balancement entre bien commun et surdétermination dans les théories de la justice locale consiste en la possibilité d'appréhender les politiques publiques comme une heuristique. L'importance de cet aspect des politiques publiques est à relier au degré de cohérence des critères de justice locale : une cohérence trop forte conduit à la disparition de cette heuristique. L'analyse des changements renvoie alors exclusivement à des éléments extérieurs à la justice locale. La dynamique des politiques publiques est liée à l'existence d'une surdétermination des critères servant à les justifier que surplombe un impératif de bien commun : elle apparaît par la nécessité de mettre en cohérence ces deux éléments.

Le constat apporté par notre première partie sur l'importance des changements de politiques publique dans le champ de la protection sociale et des politiques de l'emploi suggère qu'un cadre analysant les politiques publiques comme une heuristique peut être pertinent. Dans la suite de cet article, nous chercherons à tester la pertinence de ce cadre sur deux cas concrets d'innovation institutionnelle en France.

Tableau 1  
**Tableau synthétique des différences entre les approches de la justice locale selon Boltanski et Thévenot (1991) et Elster (1992)**

	Bolthanski et Thévenot (1991)	Elster (1992)
<b>Forme de la pluralité</b>	6 cités	liste ouverte de critères
<b>Forme de la surdétermination</b>	compromis	"de fait"
<b>Forme de contrôle de la cohérence</b>	"de fait" : le bien commun surplombe la cité	opinion publique
<b>Stabilité de la surdétermination</b>	Faible	Forte

<sup>18</sup> Pour Boltanski et Thévenot (1991), le corporatisme au XIXe siècle constitue un exemple de compromis mélangeant sans les éclaircir des critères des cités domestiques, civiques et industrielles. Les auteurs semblent défendre l'idée que son heuristique l'a amené à disparaître car il n'a pas conduit à l'émergence d'une cité.

### **3-Innovations institutionnelles et dépendance du sentier : deux exemples de mises en cohérence locales**

Les approches en termes de justice locale suggèrent que la dynamique des politiques publiques est liée à la nécessité d'une mise en cohérence avec le bien commun de dispositifs dont les dimensions de justification sont largement surdéterminées. Ces éléments ont plusieurs conséquences en termes de degré de dépendance du sentier des politiques publiques, qui sont présentées dans cette section.

Dans un premier paragraphe, à partir d'une analyse de l'échec relatif des préretraites progressives en France durant les années 90, nous montrons comment l'existence d'un *compromis* peut conduire à un phénomène de verrouillage. L'existence d'un compromis sur les cessations complètes d'activité a empêché au nouveau dispositif institutionnel que constituait les préretraites progressives (PRP) de se développer ; ceci correspond à un des résultats classiques de l'analyse en termes de *dépendance du sentier*. Cependant l'existence d'une surdétermination ne conduit pas nécessairement à un verrouillage institutionnel. Dans un deuxième paragraphe, à partir d'une analyse de la prime pour l'emploi, nous montrons qu'une mise en cohérence locale peut conduire à introduire des dispositifs qui ne sont pas en complète adéquation avec les systèmes de protection sociale existants. Ils relèvent alors de processus intermédiaires de mise en cohérence. Cette mise en cohérence locale peut alors conduire, à terme, à des recompositions institutionnelles graduelles qui peuvent modifier les trajectoires institutionnelles.

#### **3-1-L'échec des préretraites progressives : un verrouillage sur les cessations complètes d'activité**

Il est possible d'analyser le choix pour les préretraites en France comme un compromis au sens de Boltanski et Thévenot (1991). Ce compromis fonctionne à plein durant les années 80 et 90. La surdétermination relève alors de trois logiques de justification.

En effet, les cessations anticipées d'activité en tant qu'outil de gestion des ressources humaines peuvent être reliées au critère d'efficacité de la cité industrielle. Pour l'entreprise, dans une logique de gestion du personnel, les mesures de préretraite peuvent être perçues comme une aide démographique permettant de rajeunir la pyramide des âges<sup>19</sup>. Il s'agit alors d'un instrument permettant de gérer la composition de la main d'œuvre par âge. Cela peut

---

<sup>19</sup> Dans la mesure où les dispositifs de préretraite peuvent contenir des clauses d'embauche compensatoire, ces dispositifs, en tant que tels, correspondent à des outils allant au delà d'une simple gestion du sureffectif.

servir, par exemple, à jouer de manière indirecte sur l'introduction de nouvelles compétences dans l'entreprise pour augmenter son efficacité productive.

Du point de vue des salariés et des syndicats, les préretraites peuvent être analysées comme une compensation du monde industriel vers le monde domestique<sup>20</sup>. Les cessations anticipées d'activité ont pu être perçues comme une récompense, ou une forme de redistribution des fruits de la croissance pour des salariés usés au travail<sup>21</sup>.

Du côté de l'État, les cessations anticipées d'activité trouvent plusieurs éléments de justification. Au départ les préretraites apparaissent comme le résidu d'une volonté de développer des politiques actives de l'emploi dans le cadre du FNE (1963) : l'objectif alors assigné aux préretraites est d'être un filet de sécurité marginal pour les travailleurs inadaptés ou inadaptables au marché du travail. Les dispositifs sont placés sous le contrôle de l'État. Ils sont situés géographiquement et sectoriellement : ils servent à aider les secteurs et les régions en difficulté. Il s'agit alors d'une logique de compensation pour des secteurs industriels en déclin. Au début des années 80, dans un contexte d'augmentation du chômage un nouveau registre de justification des préretraites apparaît. Les préretraites sont désormais également perçues comme un instrument permettant de diminuer la pression sur le marché du travail : elles doivent permettre aux seniors de laisser la place au plus jeunes. D'un point de vue institutionnel, ceci se traduit par l'apparition de clauses d'embauche compensatoires dans les conventions de préretraite<sup>22</sup>.

De ce point de vue, il est alors possible de considérer qu'il existe un compromis pour les préretraites au sens de Boltanski et Thévenot (1991) qui s'est renforcé dans le temps. Le compromis pour les cessations d'activité des années 70, qui mélangeait sans les éclaircir des critères relevant du monde industriel et du monde domestique, se voit dans les années 80 renforcé par une dimension civique. Ceci suggère que les conclusions en termes de verrouillage sont transférables à l'analyse des cessations anticipées d'activité en France.

Conformément au cadre théorique de la justice locale préalablement défini, la surdétermination du compromis pour les cessations d'activité n'a pas entraîné l'absence de

---

<sup>20</sup> Dans Boltanski et Thévenot (1991), cette compensation relève de ce qu'ils appellent un *transfert de misère*. Dans Courtioux (2000), on trouve une présentation des transferts de misère appliqué au cas des préretraites en France.

<sup>21</sup> Suivant Guillemard (1986), il n'est pas anodin de noter que la période de développement des préretraites en France intervient après une campagne unitaire de la CGT et de la CFDT sur le thème des problèmes des retraites. Si cette campagne avait plusieurs objectifs, dans les faits, la lutte syndicale s'est focalisée sur les questions de l'âge et du taux de retraite : l'abaissement de l'âge du droit à la pension à taux plein devient la revendication principale.

<sup>22</sup> Notamment avec l'apparition des différentes formes de *contrat de solidarité* à partir de 1982.

toute dynamique institutionnelle. Des remises en causes récurrentes<sup>23</sup> ont conduit à redéfinir constamment les critères liés à ce type de dispositif sans pour autant faire disparaître le compromis. Par exemple, on assiste en 1995 avec la création de l'ARPE (*Allocation de Remplacement Pour l'Emploi*), à l'introduction de critères de condition de durée de cotisation et d'entrée précoce sur le marché du travail. Ces critères de type méritoire sont également étendus à l'Assurance chômage en 1997 avec la création l'ACA (*Allocation pour Chômeurs Âgés*) qui correspond au dispositif d'indemnisation standard (*Allocation Unique Dégressive*), mais sans être dégressive. Cette filière d'indemnisation était ouverte jusqu'à 60 ans aux travailleurs justifiant de 40 annuités de cotisation au titre de l'assurance vieillesse.

La dynamique de verrouillage sur les cessations d'activité à l'œuvre durant cette période, permet d'expliquer comment la création de dispositifs cherchant à promouvoir l'activité a pu constituer un échec relatif. En effet, les préretraites à temps partiel ont été créées au début des années 80, durant une période d'utilisation massive des préretraites et où la question de l'activité des seniors n'apparaît pas comme un sujet primordial : elles ne connaissent que peu de succès pendant ces années. En 1992, le dispositif des préretraites à temps partiel est réformé par la création des PRP (*PRéretraites Progressives*), avec la volonté de maintenir les seniors en activité. Cependant en termes d'entrées dans le dispositif, malgré la volonté affichée de maintenir les seniors en activité, ce nouveau dispositif ne connaîtra pas le succès escompté, notamment du fait de la préférence de l'ensemble des acteurs impliqués dans le dispositif pour les cessations complètes d'activité. En effet, des statistiques d'entrées dans le dispositif à un niveau agrégé montrent que parallèlement à une baisse des entrées en PRP coexiste une entrée massive dans le dispositif ARPE, un dispositif mis en place et financé par les partenaires sociaux, à partir de 1995<sup>24</sup>. De plus des analyses de cas-type montrent que le différentiel entre les taux de remplacement nets servis dans le cadre de l'ensemble des dispositifs de préretraite totale ou même de l'Assurance chômage d'une part, et celui des PRP d'autre part apparaît comme défavorable pour les PRP<sup>25</sup>. Enfin, l'hypothèse d'effets de substitution est confirmée par des travaux économétriques analysant la sélectivité des dispositifs de cessation anticipée d'activité<sup>26</sup>. À partir d'une estimation effectuée pour différentes années des effets des caractéristiques individuelles, sur la probabilité d'entrer dans

---

<sup>23</sup> Ces remises en cause portent principalement sur l'impact réel de ces mesures sur le taux de chômage au vu de leur coût relativement élevé, mais également sur l'impact en termes d'employabilité des seniors et plus généralement sur la cohérence de ce type de dispositif avec l'augmentation de l'espérance de vie et notamment ses effets induits sur le système de retraite.

<sup>24</sup> Baktavatsalou (1997), Brégier (1998).

<sup>25</sup> Zaidman *et al.*, (2000).

<sup>26</sup> Courtioux (2002) et tableau A.1 en annexe.

un dispositif PRP (tableau A1), on note un changement de signe pour un certain nombre de coefficients à partir de 1996, année où le dispositif ARPE a terminé sa montée en puissance. La concurrence d'un nouveau type de préretraite totale conduit à modifier sensiblement le profil des bénéficiaires de préretraite progressive ; les effets de substitution portent alors principalement sur les grands établissements du secteur industriel, ainsi que sur les grands et très grands établissements du tertiaire (Courtioux, 2002).

De ce point de vue, le cas des PRP constitue l'illustration d'un phénomène de verrouillage institutionnel, tel que permettent de l'analyser les théories de la justice locale.

### **3-2-La prime pour l'emploi comme processus intermédiaire de mise en cohérence**

Si l'on se réfère à la typologie des modèles de protection sociale d'Esping-Andersen (1990), le principe de l'impôt négatif de par son caractère universel apparaît comme étranger au modèle continental auquel correspond *a priori* la France. Cependant, si l'introduction de crédit d'impôt pour aider les travailleurs pauvres est une nouveauté en France, on peut montrer que le choix de développer ce type d'institution est largement surdéterminé<sup>27</sup>. En reprenant le cadre d'Elster (1992), on peut affirmer que ce dispositif combine des justifications en termes d'incitations, de besoins et d'efficacité locale.

Tout d'abord, la prime pour l'emploi a une dimension incitative. Cette dimension apparaît clairement, par exemple dans les projets de loi de finance correspondant à sa mise en place, qui assignent des objectifs aux différentes mesures fiscales<sup>28</sup>. Ensuite, dans son architecture la prime pour l'emploi est proportionnelle aux revenus tirés du travail. Elle fait partie d'un ensemble de mesures qui ont été mises en place ou réformées depuis 2000 en France et qui cherchent à rendre l'emploi plus attractif<sup>29</sup>. Ces réformes sont en partie liées à certaines évaluations qui discutent de la possibilité d'existence de trappes à inactivité – par exemple Hagneré, Trannoy (2001). Les études montrent un potentiel effet désincitatif lié aux incohérences du système socio-fiscal : notamment, les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi pouvaient dans de nombreux cas se retrouver dans un cas de perte

---

<sup>27</sup> Pour des éléments de cadrage institutionnels et statistiques de la prime pour l'emploi, voir par exemple Courtioux, Lapinte (2003).

<sup>28</sup> Par exemple, le projet de loi de finance (2004), classe la prime pour l'emploi dans les mesures fiscales nouvelles « qui visent essentiellement à encourager le travail ».

<sup>29</sup> Notamment la baisse des taux d'imposition sur le revenu, la prise en compte des minima sociaux dans l'assiette de ressource servant à calculer les droits aux allocations logement – voir Courtioux, Le Minez (2004).

financière nette. De ce point de vue, elles semblent répondre à la stratégie de *making work pay* soutenue par les organisations internationales<sup>30</sup>.

Ensuite, la prime pour l'emploi a une dimension redistributive<sup>31</sup>. En effet, l'un des objectifs affichés du dispositif était d'augmenter le revenu des travailleurs à faible niveau de vie. Cette dimension redistributive apparaît également dans le profil du dispositif : comme pour l'impôt, son montant est lié aux capacités contributives du foyer fiscal, c'est-à-dire notamment à la composition familiale. La dimension horizontale de la redistribution constitue donc un élément de justification important du dispositif. De ce point de vue, il convient de noter que le premier projet d'impôt négatif avait été rejeté par le conseil constitutionnel, car il ne tenait pas compte des différentes capacités contributives des ménages.

Une autre dimension de la prime pour l'emploi est moins souvent citée. Elle correspond à ce que Elster (1992, p.97) appelle le principe d'efficacité locale. Selon lui, le principe d'efficacité locale s'intéresse aux résultats d'un processus dans un champ clairement déterminé et restreint de la vie sociale. Pour faire apparaître ce principe d'efficacité locale dans le cas de la prime pour l'emploi, il convient de le mettre en regard avec l'impôt sur le revenu dont il est, techniquement parlant, une des composantes. En effet, la décision de mise en place de la prime pour l'emploi s'est effectuée dans le cadre d'un plan de réduction triennal des taux d'impositions des différentes tranches de revenu qui a été lancé au début des années 2000. Cependant, en France l'imposition a une structure particulière, 50% des foyers fiscaux étant exemptés de l'impôt du fait de leurs faibles niveaux de revenu. De ce point de vue, la mise en place de prime pour l'emploi est une manière particulière de faire bénéficier des réductions d'impôt les ménages qui ne payaient pas d'impôts et renvoie aux débats politiques sur l'utilisation de la « cagnotte fiscale » générée par la croissance.

La surdétermination des critères de justice locale soutenant la prime pour l'emploi fournit des éléments d'explication au lancement de cette mesure dans un cadre institutionnel *a priori* peu enclin à développer ce type de dispositif. Les différentes dimensions de justification sont largement surdéterminées au sens des théories de la justice locale : en augmentant les revenus de ceux qui sont en emploi cela peut les inciter à travailler plus, mais cela contribue également à les faire sortir de la pauvreté ; de plus, dans un contexte de

---

<sup>30</sup> Par exemple, OECD, (1997).

<sup>31</sup> Par exemple, le Projet de loi de finance (2003, p.6-7) classe la prime pour l'emploi dans les mesures ayant pour objectif de « faire reculer durablement le chômage, et de conforter l'insertion dans l'emploi des personnes les plus vulnérables » ; elle fait partie de mesures qui « reposent sur une logique de gagnant-gagnant : les entreprises ont plus de liberté, les ménages modestes voient leur pouvoir d'achat s'améliorer [...] ».

réduction des taux d'imposition la prime pour l'emploi participe à la réduction des effets anti-redistributifs induits de manière mécanique.

Comme le prédisent les théories de la justice locale, cette surdétermination conduit à une forme de dynamique institutionnelle. A l'origine, la prime pour l'emploi a été lancée en 2001 et devait monter progressivement en puissance sur trois ans. La partie individuelle de la prime directement liée aux revenus issus du travail devait doubler la deuxième année et tripler la troisième année. Cependant, si cette partie individuelle de la prime a bien été doublée la première année, elle n'a pas été triplée la troisième année. A la place, une majoration spécifique pour les temps partiels a été mise en place. Cette décision de spécifier le public cible a été prise en partie pour réduire le coût du dispositif, mais également pour répondre à certaines critiques sur le profilage de la mesure : la prime pour l'emploi était considérée d'un point de vue redistributif comme trop faible pour des personnes travaillant à temps partiel de manière involontaire et qui n'avaient pas la possibilité d'augmenter leurs revenus issus du travail (CERC, 2001). Pour la dimension incitative, malgré d'importantes limites méthodologiques, les évaluations disponibles soulignent le faible impact de ce dispositif sur l'offre de travail<sup>32</sup>. De plus, le dispositif apparaissait comme peu lisible pour les individus, dans la mesure où la prime pour l'emploi, comme l'impôt sur le revenu dont elle est l'une des composantes était distribuée un an après les revenus du travail qui y donnaient droit. Pour améliorer la dimension incitative, les modifications prévues pour l'année 2005 incluent la mise en place d'un acompte afin de diminuer le délai entre le droit à la prime pour l'emploi et son paiement effectif par l'administration fiscale, ainsi qu'une augmentation de la prime individuelle.

Dans une analyse en termes de modèle de protection sociale, on ne peut pas à proprement parler d'une modification de trajectoire institutionnelle induite par la mise en place de ce dispositif, car la prime pour l'emploi reste modeste dans le système socio-fiscal français. En 2002, la prime pour l'emploi représente en moyenne 0,3% du revenu disponible des ménages<sup>33</sup> tandis que les prestations familiales -qui selon la typologie d'Esping-Andersen (1990) constituent une des caractéristiques du modèle de protection sociale de type continental – représentent en moyenne 2,4% de ce même revenu<sup>34</sup>. Par ailleurs, d'autres dispositifs qui ont également fait l'objet de modifications visant à améliorer le niveau de vie des personnes reprenant un emploi restent nettement plus important que la Prime pour

---

<sup>32</sup> Laroque, Salanié (2002), Fugazza, Le Minez, Pucci (2004), Bargain (2004). Sur les limites méthodologiques voir par exemple Stancanelli, Sterdinyak (2004).

<sup>33</sup> Voir tableau A.2 en annexe.

<sup>34</sup> Courtioux, le Minez (2004).

l'emploi : ainsi, les aides au logement représentaient en moyenne en 2002 1,4% du revenu disponible de l'ensemble des ménages. De plus, les 10% de ménages ayant les plus faibles revenus initiaux, étaient environ deux fois plus à bénéficier des aides au logement à la location que de la prime pour l'emploi<sup>35</sup>. Pour les bénéficiaires de la prime pour l'emploi, cela correspondait en moyenne à 2,9% de leurs revenus initiaux, tandis que les aides au logement cela représentaient plus de la moitié de leurs revenus initiaux quand ils en bénéficiaient.

De ce point de vue, la prime pour l'emploi comme innovation institutionnelle apparaît d'abord comme un processus intermédiaire de mise en cohérence, se situant spécifiquement dans le champ de l'impôt sur le revenu. Cependant, elle peut avoir à terme un effet sur les trajectoires institutionnelles. En effet, elle peut également être analysée comme un élément d'un verrouillage possible de la protection sociale française sur un modèle plus beveridgien : cette innovation correspondant à un changement graduel – au même titre que la mise en place de la CSG par exemple - pouvant à terme conduire à un verrouillage.

## Conclusion

Le cadre d'analyse de la justice locale fournit une théorie intermédiaire du changement institutionnel. Cette théorie est particulièrement intéressante pour l'analyse des institutions dans le champ des politiques sociales et des politiques de l'emploi. En effet, elle permet d'articuler dans un même cadre l'hypothèse de *path dependency* - généralement reliée à l'idée que les changements institutionnels s'inscrivent dans la structure des institutions déjà présentes dans l'économie considérée- et celle de changements institutionnels innovants et pouvant être relativement fréquents.

Dans ce cadre, les politiques publiques apparaissent comme une heuristique caractérisée par un processus de mise en cohérence de différents secteurs institutionnels, à travers un balancement entre *bien commun* et *surdétermination*. Les institutions peuvent alors faire l'objet de réajustements fréquents, mais ces réajustements doivent alors au moins s'inscrire dans la structure institutionnelle que compose un *compromis* articulant différentes dimensions locales de la justification. Par exemple, les mesures de préretraite en France ont été constamment modifiées depuis les années 70, mais le lancement de dispositifs de préretraite à mi-temps constitue un échec relatif. En effet, ces mesures ne relevaient pas du compromis pour les cessations complètes d'activité à l'œuvre durant la période considérée. Par ailleurs, la dimension justificative des politiques publiques fait qu'un élément *a priori*

---

<sup>35</sup> Voir tableau A.3 en annexe.

extérieur à la logique d'ensemble du système peut connaître un succès relatif du fait de la réponse qu'il permet d'apporter à un problème institutionnel local. De ce point de vue, la prime pour l'emploi qui relève plutôt d'une logique « libérale », a connu un succès relatif en France, notamment car dans le cadre de l'impôt sur le revenu et d'une baisse des taux d'imposition, elle permettait de mieux répartir ces allègements.

Cette perspective souligne la possibilité d'une dynamique propre des politiques sociales et des politiques de l'emploi, liée à leurs aspects cognitifs. La dimension interprétative de la justice locale et la nécessité de maintenir une communauté politique – correspondant au *bien commun* chez Boltanski et Thévenot (1991) et à l'*opinion publique* chez Elster (1992)- souligne le caractère non déterministe des évolutions de la protection sociale à l'œuvre : les marges de manœuvre des concepteurs de politiques publiques résident en partie dans le choix des secteurs institutionnels qu'ils vont décider de mettre en cohérence et qui constituent alors un ensemble de contraintes maîtrisables, défini de manière partiellement volontaire. L'absence d'une analyse générale de ces marges de choix constitue la limite principale de ce cadre qui, de ce point de vue, nécessiterait d'être complété par une théorie plus systématique de la construction politique des répertoires d'idées dans lesquels vont puiser les concepteurs des politiques publiques.

## Références

- ARTHUR Brian W. (1989), « Competing technologies, Increasing Returns and Lock-in by Small Historical Events », *The Economic Journal*, March, n°99, p. 116-131.
- BAKTAVATSALOU Ravi (1997), « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1996 », *Premières informations et premières synthèses*, n°35.2 DARES.
- BARBIER Jean-Claude (2002), « Marché du travail et protection sociale : une comparaison internationale approfondie », *Société contemporaine*, n°45-46, p.191-214.
- BARBIER Jean-Claude, GAUTIE Jérôme (dir)(1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF.
- BARBIER Jean-Claude, LUDWIG-MAYERHOFER Wolfgang (2004), « The many worlds of activation », *European Societies*, Vol. 6, n°4, p.423-436.
- BARGAIN Olivier (2004), « Aides au retour à l'emploi et activité des femmes en couple » *Revue de l'OFCE*, n°88, Janvier, p. 59-87.
- BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, DE LARQUIER Guillemette, MARCHAL Emmanuelle (2001) : *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/Royaume-Uni*, Peter Lang, Bruxelles.
- BESSY Christian, FAVEREAU Olivier (2003), « Institutions et économie des conventions », *Cahiers d'Economie Politique*, n° 44, p. 119-164.
- BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard.

- BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard.
- BREGIER Odile (1998), « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1996 », *Premières informations et premières synthèses*, n°49.1, DARES.
- CERC (2001), *Accès à l'emploi et à la protection sociale*, La documentation française.
- COURTIOUX Pierre (2000), « Efficacité, équité et apprentissage : une analyse évolutionnaire du choix français pour les préretraites », in *Efficacité versus équité en économie sociale*, Tome 2, L'Harmattan, p.285-296.
- COURTIOUX Pierre (2002), « Part Time retirement versus Full Time retirement : Labour Market Reform and Competition between Programmes in France », conférence de l'EALE, 19-22 septembre 2002, Paris.
- COURTIOUX Pierre, LAPINTE Aude (2003), « Politiques socio-fiscales et 'attractivité de l'emploi' : les effets des réformes récentes sur les bas revenus », *Dossiers solidarité et santé*, n°3, La documentation française, p. 45-66.
- COURTIOUX Pierre, LE MINEZ Sylvie (2004), « Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux », *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Rapport 2003*, La documentation française, p. 611-643.
- DAVID Paul A. (1985), « Clio and the economics of QWERTY », *American Economic Review*, Vol.75, n°2, p. 332-337.
- ELSTER Jon (1992), *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burden*, Cambridge University Press.
- ELSTER Jon (2003), *Proverbes, maximes, émotions*, Presses Universitaires de France.
- ERHEL Christine, PALIER Bruno (2003), « Les dynamiques de l'Europe sociale et Europe de l'emploi à l'heure de la 'méthode ouverte de coordination' : persistances et convergences », *XXIIIe Journées de l'Association d'Economie Sociale*, 11-12 septembre, Grenoble.
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2004), « Employment and labour market policy regimes in France and UK: towards convergence? », *Journal of European Social Policy*, à paraître n°14.1
- ESPING-ANDERSEN Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- FUGAZZA Marco, LE MINEZ Sylvie, PUCCI Muriel (2004), « Une première endogénéisation des comportements d'offre de travail dans le modèle INES : activité des femmes et prestation sociales », *Économie et Prévision*, n°160-161, 4-5, p.79-102.
- GAZIER Bernard (2000), « L'articulation justice locale/justice globale le cas des marchés transitionnels du travail », *Revue Economique*, Vol 50, n°3, mai, p. 571-581.
- GUILLEMARD Anne-Marie(1986), *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, PUF.
- HAGNERE C., TRANNOY A. (2001), « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistique*, n°346-347, 6/7.
- HALL Peter A., TAYLOR Rosemary C.R., (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août, p.469-496.
- LAROQUE Guy, SALANIE Bernard (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n°331, p47-66.
- OECD (1997), *Employment Outlook*.
- PIERSON Paul (2000), « Increasing returns, path Dependence, and Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, p.251-267.
- PROJET DE LOI DE FINANCE (2003).<http://www.minefi.gouv.fr/PLF2003/>
- PROJET DE LOI DE FINANCE (2004).<http://www.minefi.gouv.fr/PLF2004/>
- RAWLS John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.

- SCHMID Günther (1994), « Equality and Efficiency in the Labor Market. Towards a socioeconomic theory of cooperation » in SCHMID Günther ed. *Labor Market Institutions in Europe*, M.E. Sharpe, p. 243-279.
- SCHMID Günther (1996), « Process Evaluation : Policy Formation and Implementation » in SCHMID Günther, O'Reilly Jacqueline, Schöman Klaus ed., *International Handbook of Labour Market Policy Evaluation*, Edward Elgar, p.1-33.
- STANCANELLI Elena, STERDYNIK Henri (2004), « Un bilan des études sur la prime pour l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n°88, Janvier, p. 17-41.
- THERET Bruno (1997), « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'Année de la régulation*, vol.1, p. 163-228.
- THERET Bruno (2003), « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », *Cahiers d'Economie Politique*, n° 44, p. 51-78.
- WALZER Michael (1983), *Spheres of Justice*. New York : Basic Books.
- ZAIMAN C., OKBA M., OLIER L., SALZMANN B., SAVARY A. (2000), « Les dispositifs de cessation d'activité : état des lieux et évolutions souhaitables », in TADDEI D., *Retraites choisies et progressives*, complément du groupe inter-administratif, p. 95-121.

Annexes :

**Tableau A.1**  
**Effet des caractéristiques individuelles sur l'entrée en Préretraite Progressive (PRP)**  
**selon les années (modèle logit)**

		1995	1996	1997	1998	1999	Ensemble de la période
<b>Age d'entrée en mesure</b>	55-56	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	57	-	-	-	-	-	-
	58	-	-	-	-	-	-
	59-60	-	-	-	-	-	-
	NR	-	-	-	-	-	-
<b>Durée d'activité chez l'employeur</b> (en années)	0-3[	-	-	-	-	-	-
	[3 ; 15[	-	-	-	-	-	-
	[15 ; 25[	ns	+	+	+	+	+
	25 ans et +	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	NR	-	-	-	-	-	-
<b>Qualification</b>	Cadre	-	-	-	-	-	-
	Profession intermédiaire	-	-	-	-	-	-
	Employé	-	-	ns	-	-	-
	Ouvrier	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	NR	-	-	-	-	-	-
<b>Salaire journalier de référence</b> (en euros)	< à 38,11	-	-	-	-	-	-
	[38,11 ; 53,36[	-	-	-	-	-	-
	[53,36 ; 76,22[	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	76,22 et plus	-*	+	±*	+	+	±*
<b>Genre</b>	homme	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	femme	+	-	-*	-	ns	ns
<b>Profil d'entreprise</b>	très grand établissement industriel	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	très grand établissement tertiaire	+	-	-	-	+	+
	grand établissement industriel	±*	-	-	-	-	-
	grand établissement tertiaire	+	-	-	-	ns	ns
	autre établissement industriel	-	-	-	-	-	-
	autre établissement tertiaire	-	-	-	-	-	-
	établissement construction	-	-	-	-	-	-
établissement primaire	ns	ns	ns	ns	ns	ns	
NR	±*	-*	-	-	ns	ns	
<b>Paire concordantes</b>		80.30%	84.1%	86.10%	86.70%	85.80%	85.80%
<b>D de Somers</b>		0.608	0.685	0.725	0.738	0.72	0.72

Les coefficients sont significatifs au seuil de 1%  
 sauf : \* significatif au seuil de 5%, \*\* significatif au seuil de 10%; ns non significatif  
 NR : variable non renseignée

*Note* : les modèles logit ont été estimés avec une variable de contrôle "région" qui n'est pas reproduite dans le tableau  
*Lecture* : en 1995, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité pour une femme d'entrer dans un dispositif de PRP était supérieure à celle d'un homme (la référence). Sa probabilité était inférieure en 1996. Les cases grisées correspondent à des variables ayant connu un changement de signe durant la période (ce qui indique une modification du ciblage de la mesure) et dont le signe est opposé à celui de l'effet estimé pour l'ensemble de la période.

*Champ* : ensemble des entrants (1995-1999) de plus de 55 ans dans une mesure d'indemnisation du chômage et dans un dispositif de préretraite

*Source* : Fichier National d'allocataire de l'UNEDIC - Calculs Courtioux (2002)

Tableau A.2  
**Part des prélèvements et des transferts dans le revenu disponible de l'ensemble des ménages par unité de consommation (en %)**

	Transferts et prélèvements rapportés au revenu disponible par unité de consommation
Revenu Initial	109,5
CSG et CRDS	-7,7
Impot sur le Revenu	-6,8
<b>Prime pour l'emploi</b>	<b>0,3</b>
Prestations familiales	2,4
Aide au logement (location)	1,4
Minima sociaux	1
Revenu Disponible	100
Sources : Modèle INES, DREES-INSEE, enquête revenus fiscaux (INSEE-DGI) actualisé 2002 - Calculs Courtioux, Le Minez (2004)	
Champ : ensemble des ménages	

Tableau A.3  
**Prime pour l'emploi et aide au logement (location) selon les revenus initiaux des ménages**

	Prime Pour l'Emploi (législation 2002)		Aides au logement location (législation 2002)	
	Pourcentage de ménages bénéficiaires	Part en % de la PPE dans le revenu initial	Pourcentage de ménages bénéficiaires	Part en %des aides au logement dans le revenu initial
<b>Ensemble des ménages</b>	<b>30,6</b>	<b>1,1</b>	<b>18,7</b>	<b>16,8</b>
déciles de niveaux de vie initiaux				
décile 1	30,4	2,9	6,9	50,2
décile 2	47,2	1,7	47,2	15,9
décile 3	46,4	1,5	33,5	9,5
décile 4	47,1	1,3	21,6	6,8
décile 5	46,2	1,0	7,4	6,3
décile 6	33,4	0,9	3,8	5,7
décile 7	27,6	0,7	1,8	5,5
décile 8	17,2	0,6	0,9	4,9
décile 9	7,5	0,4	0,8	3,9
décile 10	3,5	0,3	0,6	2,8
Sources : Modèle INES, DREES-INSEE, enquête revenus fiscaux (INSEE-DGI) actualisé 2002 - Calculs Courtioux, Le Minez (2004)				

Tableau A.4

**Part des ménages pauvres bénéficiaires de la prime pour l'emploi et des aides au logement (location) selon la configuration d'activité**

	Part des ménages pauvres* bénéficiaires de la PPE (législation 2002)	Part des ménages pauvres* bénéficiaires des allocations logement (législation 2002)	Part des ménages pauvres* redevables de l'impôt sur le revenu** (législation 2002)
<b>Ensemble des ménages pauvres*</b>	<b>27,6</b>	<b>48,3</b>	<b>2,2</b>
<i>Configuration d'activité</i>			
retraité	2,1	14,9	2,7
couple-biactif	68,7	41,8	4,6
couple inactif	3,9	69,2	2,4
couple mono-actif	62,6	51,6	3,1
Isolé actif	32,8	64,8	1,4
Isolé inactif	1,9	56,8	0,9
<b>Ménage comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social</b>	<b>43,7</b>	<b>40,8</b>	<b>3,3</b>
*Le seuil de pauvreté calculé comme 50% de la médiane des niveaux de vie correspond à 634 euros mensuels			
**Les ménages pauvres redevables de l'impôt sur le revenu sont des ménages qui comprennent au moins un foyer fiscal imposable en leur sein			
Sources : Modèle INES, DREES-INSEE, enquête revenus fiscaux (INSEE-DGI) actualisé 2002 - Calculs Courtioux, Le Minez (2004)			