

Revenu minimum et revenu de citoyenneté face à l'exclusion sociale

Pierre Guibentif

(Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisbonne; Universidad del País Vasco, San Sebastian; International Institute for the Sociology of Law, Oñati)

[article publié dans (Coll.), *Politiques et instruments de lutte contre la pauvreté: la garantie d'un revenu minimum*, Lisbonne, Instituto para o Desenvolvimento Social, 2001.]

La proposition politique de l'“allocation universelle” — ou “revenu de citoyenneté” — se présente expressément¹ comme une alternative aux dispositifs actuellement qualifiés en Europe de “garantie de ressources” — ou “revenu minimum”. Ce faisant, elle impose une réflexion comparative qui a le mérite de donner une puissante impulsion au débat de fond sur les politiques de lutte contre la pauvreté.

C'est à cette réflexion comparative que je me propose de contribuer, non tant sous l'angle des mécanismes à mettre en oeuvre², mais plutôt sous l'angle des phénomènes sociologiques auxquels ces mécanismes prétendent répondre. Les questions qu'il s'agit d'approfondir sont: quels sont les différences entre les effets sociologiques³ — actuels ou probables — des mécanismes de garantie de ressources, d'une part, de revenu de citoyenneté, d'autre part? Et dans quelle mesure les effets de chacun de ces deux dispositifs sont-ils appropriés, étant donné la nature des phénomènes sociaux auxquels nous faisons face?

Une première section (I) sera consacrée à l'interprétation sociologique du phénomène de l'exclusion sociale. Sur la base de cette interprétation, j'examinerai ensuite successivement les potentialités des dispositifs du revenu minimum et du revenu de citoyenneté. Dans le cadre européen, au plan des réalisations pratiques, c'est actuellement la formule du revenu minimum qui prévaut, tandis que celle du revenu de citoyenneté se présente comme une proposition dans les débats. Les deux dernières sections obéiront donc à des orientations distinctes. Il s'agira, quant aux mécanismes de garantie de revenu minimum, de contribuer à l'évaluation de leurs effets actuels et potentiels⁴ (II). Quant à la formule du revenu de citoyenneté, il s'agira de s'associer aux débats en cours, en soulevant un certain nombre de questions qui dérivent de la réflexion sociologique sur le phénomène de l'exclusion sociale (III).

¹ Van Parijs, 1992, p. 3; Idem, 2000, p. 5

² Voir not. Guibentif / Bouget, 1997, chapitre 2, section II.1.

³ Pour une comparaison portant sur les effets économiques ou sur les effets en termes de choix individuels, voir par exemple Van Parijs et al., 2000.

⁴ L'évaluation des politiques de garantie de ressources a donné lieu, ces dernières années, à une bibliographie abondante. Parmi d'autres, voir Eardley et al., 1996; Guibentif / Bouget, 1997; CIES, 1997; CCE, 1994 (not. chap. 2, section “Sélectivité et protection minimale”); CCE, 1996 (not. chap. 2, sections “Ciblage”, “Travail et protection sociale”); CCE, 1998 (not. chap. 2, section “Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale”); voir aussi le Rapport de la Commission sur l'application de la Recommandation 92/441/CEE, COM(1998) 774 final.

I – Une interprétation sociologique du phénomène de l'exclusion sociale

A) Exclusions et différenciation sociale fonctionnelle

Il existe une correspondance remarquable entre, d'une part, les constats proposés par les travaux centrés sur les phénomènes d'exclusion et, d'autre part, la caractérisation de la société actuelle qui se dessine dans certaines des théories sociologiques aujourd'hui les plus influentes. En soi-même, cela ne devrait pas nous étonner. Il s'est cependant créé dans les sciences sociales, entre les lieux de recherche appliquée et les débats de théorie générale de la société, un tel écart qu'il n'est guère prêté attention à cette correspondance. Il vaut donc la peine de la mettre ici en évidence.

L'exclusion est caractérisée comme un phénomène dynamique et multidimensionnel. Vivre un processus d'exclusion signifie que l'on est progressivement (aspect dynamique) mis à l'écart de différents espaces de sociabilité, ou privé de différents moyens d'intervenir dans de tels espaces de sociabilité (aspect multidimensionnel)⁵.

Cette notion dynamique et multidimensionnelle de l'exclusion se laisse aisément rattacher aux théories selon lesquelles les sociétés modernes seraient caractérisées en première ligne par le phénomène de la différenciation fonctionnelle. C'est-à-dire que dans ces sociétés, différentes aires d'activité sociale — selon les auteurs on parlera de systèmes (Luhmann⁶, Teubner⁷) ou de champs (Bourdieu⁸) —, nettement séparées les unes des autres, fonctionnent chacune selon une logique différente⁹. Ces aires d'activité ne correspondent toutefois pas à différents groupes sociaux — et c'est là ce qui distinguerait les sociétés (post-) modernes des sociétés différenciées par strates, par ordres ou par classes sociales. Chaque individu participe à plusieurs de ces aires d'activité selon ce qu'il fait à un moment donné. Au plan individuel, la différenciation sociale s'exprime donc par le fait qu'une partie des actions d'une personne est pour ainsi

⁵ Voir not. CCE, 1993, chap. 1; voir aussi Paugam, 1996; Figueiredo / de Haan (1998), not. le chapitre "Central issues in the debate on social exclusion".

⁶ Voir not. Luhmann, 1977, 1985 et 1997. C'est là cependant un thème qui traverse l'ensemble de l'oeuvre de Niklas Luhmann. Voir not. Arnaud / Guibentif, 1993. Dans ses derniers travaux, Niklas Luhmann a d'ailleurs abordé le thème de l'exclusion sociale lui-même: Luhmann, 1995; Luhmann, 1997, not. pp. 618 ss.

⁷ Voir not. Teubner, 1997.

⁸ Voir not. Bourdieu, 1986; ici encore, il s'agit d'un concept que l'auteur développe au long de nombreux ouvrages.

⁹ Anthony Giddens rejoint lui aussi ce constat, encore qu'en adoptant une position critique à l'égard des conceptions "fonctionnalistes" souvent associées à la notion de "différenciation". Voir not. Giddens, 1990.

dire détachée de l'ensemble de ses activités, pour être attribuée de manière inéquivoque à ce qui peut être qualifié de fonctionnement d'un système¹⁰. Cette différenciation en quelque sorte intra-individuelle se manifeste notamment dans notre vocabulaire, par la diversité des termes qui nous désignent en tant que personne selon le contexte dans lequel nous agissons: employés, consommateurs, investisseurs, citoyens, universitaires, membres d'une famille, téléspectateurs, internautes, etc. etc.

Dans le cadre d'une société différenciée fonctionnellement, un processus d'exclusion serait donc celui par lequel une personne est progressivement exclue du fonctionnement de différents systèmes. C'est bien ce qui se produit lorsqu'une personne est successivement congédiée de son emploi, mise à l'écart du marché de consommation, éventuellement privée de relations familiales en raison d'une séparation, dans l'impossibilité de participer à des activités associatives, privée de moyens d'accès à l'information, etc.

B) Exclusions sectorielles et exclusion sociale

Appliqué avec rigueur, le raisonnement qui rattache l'analyse des processus d'exclusion au modèle de la société fonctionnellement différenciée exige cependant que l'on s'interroge sur la signification que peut avoir l'expression "exclusion sociale" lorsqu'elle est utilisée au singulier, suggérant l'idée d'un moment unique et spécifique. Il est indiscutable que l'on peut être exclu d'un "système". C'est même là probablement l'une de ses caractéristiques essentielles. Pour reprendre la formule de Luhmann, un système existe par le fait qu'il est possible de le distinguer de son environnement, c'est-à-dire qu'il est possible de qualifier une activité comme relevant ou non d'un tel système, et donc d'habiliter quelqu'un, ou non, à exercer une telle activité. C'est ainsi qu'une personne peut être exclue d'un champ d'activité déterminé, et qu'elle peut être exclue, successivement ou simultanément, de plusieurs "systèmes". Peut-on pour autant être exclu de la société elle-même? En effet, des cas extrêmes de bannissement ou de retraite mis à part (ou l'application de la peine de mort, bien entendu), la personne qui a été exclue de différents "systèmes" continue d'avoir des relations avec autrui, même s'il s'agit de relations rares ou dégradées¹¹.

Si l'on parle pourtant d'"exclusion sociale", c'est en quelque sorte par contamination. La notion d'exclusion, pertinente pour rendre compte de ce qui se passe dans des systèmes différenciés concrets, est étendue par analogie à la société dans son ensemble. Une telle contamination est sans doute favorisée par le fait que les "systèmes", ou champs d'activité différenciés, prennent actuellement une importance grandissante dans l'activité sociétale en général. Elle n'est cependant nullement nécessaire.

¹⁰ L'organisation de la rencontre d'Almancil fournissait un exemple suggestif de mécanisme de différenciation: les conférenciers y étaient filmés en permanence afin que leurs interventions puissent être suivies par vidéoconférence en différents points du Portugal. Comme cela est aujourd'hui fréquemment pratiqué, l'image télévisée des conférenciers était également visible dans la salle des débats elle-même, sur des écrans placés des deux côtés de l'assistance. L'orateur était donc vu par la plus grande partie de l'assistance à travers cette image, nettement différenciée de la réalité de la personne installée à la table de débat — et optiquement nettement plus insistante que celle-ci.

¹¹ D'où la prudence des sociologues à l'approche de cette notion: voir Paugam, 1996.

A ce propos, il est utile de rappeler que la notion d'exclusion sociale n'a fait que récemment irruption dans la réflexion sociologique. Les fondateurs de la discipline étaient préoccupés de comprendre ce qui permettait la cohérence d'une société. Leur problème était de mesurer, en quelque sorte, des degrés d'intégration sociale, c'est-à-dire de savoir dans quel mesure ils pouvaient, face à une réalité déterminée, affirmer avoir affaire à une société¹². Il ne s'agissait pas de savoir si certaines personnes se trouvaient dans la société et d'autres hors de celle-ci, mais de savoir si un ensemble de personnes formait ou non une société. Dans une période plus récente, l'un des grands motifs de la réflexion sociologique est la déviance¹³. Ici encore, la société n'est pas pensée comme une instance définie en fonction d'une distinction entre inclus et exclus, mais selon une notion de centre et de périphérie.

Il n'est donc pas évident que la société doive être définie par la distinction entre inclus et exclus, et la question est de savoir ce qui a pu favoriser l'émergence de ce concept spécifique de société, dans lequel la distinction entre inclus et exclus joue un rôle central. Pourquoi appliquer la notion d'exclusion, au delà des systèmes sociaux différenciés, à la société dans son ensemble ? On peut envisager trois explications:

– En observant des trajectoires individuelles d'exclusions successives, on a pu constater que de telles trajectoires viennent placer la personne concernée dans une situation où les relations avec autrui sont telles qu'il est moralement et politiquement nécessaire de dire que cette personne a cessé de vivre "en société". Ceci même s'il n'est pas possible, ni logiquement ni factuellement, d'identifier un moment précis où la personne serait exclue de la société elle-même. L'importance que prend le thème de l'exclusion sociale peut ainsi être rattachée à des stratégies tendant à mettre en évidence la gravité de la situation de ceux qui sont progressivement écartés de différentes aires d'activité sociale. De fait, après le thème de la nouvelle pauvreté (fin des années 70), celui de l'exclusion sociale est porté principalement par les secteurs de l'intervention et de la recherche sociales, en contact direct avec des nouvelles formes de misère surgissant dans les pays développés. Il s'agit pour ces secteurs de mieux attirer l'attention de l'opinion publique et des décideurs politiques sur ces phénomènes¹⁴.

– La notion d'exclusion sociale est d'une certaine manière propre à rendre plus dramatiques les moments d'exclusion de sphères sociales spécifiques. La perte d'un emploi, par exemple, est plus traumatisante si elle est interprétée comme une étape dans un processus général d'exclusion sociale, que si elle est considérée comme une donnée concernant uniquement et spécifiquement les rapports entre un employé et un employeur. Ainsi, l'importance donnée au thème de l'exclusion sociale peut être considérée comme un moyen d'aggraver le caractère sanctionnateur des dispositifs permettant d'écarter une personne d'une certaine activité. Certains discours (selon les cas analytiques, politiques, publicitaires, etc.) sur la nécessité de l'accès à certains moyens de communication peuvent être interprétés comme mettant en oeuvre une telle assimilation "nonaccès à une technologie de communication" = "exclusion sociale". De

¹² Schnapper, 1996.

¹³ Sur l'émergence de ce thème, voir not. Roth, 1993.

¹⁴ En Europe, un moment-clé de cette évolution est la publication du rapport européen "Combattre l'exclusion sociale" (CCE, 1993). Pour une analyse critique de l'émergence du concept d'exclusion, insistant en particulier sur cet aspect de sa genèse, voir Thomas, 1997.

même pour certaines justifications des politiques d'emploi dites "actives": "non-activité" = "exclusion sociale".

– Enfin, le fait de qualifier d'"exclus" des personnes qui se retrouvent progressivement marginalisées peut également fonctionner comme un mécanisme d'identification sociale par la négative. "Nous" sommes ceux qui ne sont pas exclus". Le thème de l'exclusion sociale peut ainsi contribuer à consolider la notion de société elle-même. L'importance que peut prendre un tel mécanisme d'identification sociale par la négative dépendra de l'existence et de l'efficacité d'autres mécanismes d'identification sociale. S'il existe une connaissance des traits spécifiques d'une collectivité et du rôle de personnes déterminées dans cette collectivité, cette connaissance peut fonder une identification positive à la collectivité. Le recours à des modes d'identification négative est plus probable lorsqu'une telle connaissance n'existe pas ou plus¹⁵. C'est bien peut-être ce qui se produit dans nos régions: les sociétés actuelles, entre autre du fait des différenciations internes très poussées qui les caractérisent, ne sont pas aisément "connaissables"¹⁶, de mêmes que les rôles très complexes que peuvent être amenés à jouer les individus dans ces sociétés¹⁷. A ceux qui n'ont pas un accès suffisant aux moyens d'une telle connaissance il ne resterait guère que l'identification par la négative: "Faute de mieux savoir qui nous sommes, nous savons que nous ne sommes pas 'des exclus'." Ce pourrait être là une manière d'interpréter le succès du discours politique d'extrême droite dans les milieux populaires.

Le recours à la notion d'exclusion sociale peut donc correspondre à trois types très différents d'attitudes: mise en évidence de situations individuelles, renforcement de sanctions liées à des activités spécifiques, ou encore définition négative de la société. La vigueur du thème de l'exclusion est probablement due au fait que, actuellement, des attitudes de ces trois types coexistent et que leurs effets se renforcent mutuellement, même si ces différentes attitudes correspondent à des stratégies ou à des secteurs sociaux très différents.

C) Comment réagir face à la différenciation sociale fonctionnelle?

Si l'on admet la relation entre, d'une part, les phénomènes auxquels renvoie le thème de l'exclusion sociale et, d'autre part, le fait de la différenciation sociale fonctionnelle, la réponse à l'égard des premiers dépendra de l'évaluation qui est faite de la seconde.

¹⁵ Sur ce point, il serait intéressant de comparer les attitudes à l'égard des catégories sociales défavorisées dans des sociétés où l'affirmation des caractéristiques de la collectivité est forte, et dans des sociétés cette affirmation est plus diffuse. Pour des exemples de sociétés de la première catégorie, on peut penser à des sociétés où il existe actuellement un fort courant nationaliste, se traduisant tant dans la sphère politique que dans la sphère culturelle, comme c'est le cas, pour citer un exemple européen, au Pays Basque.

¹⁶ Pour quelques éléments empiriques sur les rapports entre position sociale et connaissance de l'environnement social, voir Guibentif et al., 1998, chapitre 3.

¹⁷ L'importance qu'a pris récemment, en sciences sociales, le débat sur la notion de "citoyenneté" (voir not. Coutu, 2000), si elle est l'indicateur d'un certain retour du politique, révèle aussi à quel point le thème du rôle de l'individu dans la société est devenu complexe et polémique.

Une réponse radicale consisterait à rejeter la différenciation fonctionnelle. C'est dans une certaine mesure la réponse communautariste. C'est dans ce sens également que peut être interprété en partie le refus de la globalisation qui prend ces temps-ci de l'ampleur dans les débats internationaux.

Les réflexions qui suivent partent d'une option moins radicale. Il est admis que la différenciation fonctionnelle est liée à des développements qui peuvent être évalués de manière positive, notamment en matière de technologie, de communication et d'espaces individuels de liberté. Il ne s'agit donc pas de la remettre en cause en tant que telle mais de développer la réflexion sociologique la concernant pour mieux en maîtriser les effets.

La réflexion sociologique sur la différenciation fonctionnelle devrait en particulier être développée sur trois points: d'abord, le problème des rapports entre les différents systèmes, et tout particulièrement l'impact, sur les autres systèmes, du fonctionnement du système économique. Ensuite, le problème des rapports entre les systèmes, ou champs d'activités différenciés, et la réalité sociale non différenciée. En effet, quelle que soit la pertinence des modèles systémiques, on ne saurait guère admettre que les systèmes soient les seuls éléments constitutifs de la réalité sociale. La théorie sociologique contemporaine accueille de nombreux concepts qui se réfèrent à cette autre part de la réalité: "communauté", "quotidien"¹⁸, "Lebenswelt"¹⁹, et, d'une certaine manière le concept de société lui-même. L'enjeu est donc de mettre ces concepts en rapport avec ceux qui rendent compte de la différenciation fonctionnelle. La recherche empirique sur les espaces sociaux perçus par les individus²⁰ même, elle aussi, à admettre la superposition, selon des configurations variables, d'aires différenciées et d'espaces de sociabilité indifférenciée²¹. Enfin, le problème de l'identification ou encore de l'intelligibilité de l'ensemble formé par ces systèmes et espaces sociaux. L'accentuation de la différenciation entre sphères d'activité sociale, et la transformation des rapports entre celles-ci, nous confrontent à nouveau avec la question que posaient les grands auteurs classiques de la sociologie dans un autre contexte historique: leur question "Comment la société est-elle possible?" devient "Dans quelle mesure le concept de société est-il – encore – pertinent?". Une question qu'il est d'autant plus difficile de traiter en tant que donné le relatif décloisonnement entre espaces régionaux, qui interdit désormais d'admettre comme une évidence la réalité des "sociétés nationales"²².

Une théorie de la différenciation fonctionnelle développée de cette manière pose aux politiques de lutte contre l'exclusion sociale en particulier les questions suivantes: Quel est leur effet sur les rapports entre les différentes aires d'activité différenciée? Quel est leur effet sur le tissu social indifférencié? Quel rôle jouent-elles dans l'identification d'ensemble de nos "sociétés"? Telles sont les questions qu'il s'agit ici de poser aux formules du revenu minimum et du revenu de citoyenneté.

¹⁸ Sur ce concept, au Portugal, voir Pais, 1993.

¹⁹ Voir surtout Habermas, 1981.

²⁰ Pour un essai de reconstitution des espaces sociaux perçus, voir Guibentif et al., 1998, chapitre 3, point 6: "Os universos sociais das pessoas entrevistadas".

²¹ Niklas Luhmann lui-même, dans ses derniers écrits, prend en compte la réalité sociale indifférenciée, telle qu'il a pu la percevoir dans des contextes non européens, par exemple au contact de la misère extrême au Brésil. Voir not. Luhmann, 1997, pp. 631-633

²² Wallerstein, 1995.

II – Potentialités et limites des politiques de revenu minimum face aux causes des phénomènes d'exclusion

A) Potentialités

a) Réintégration dans différents espaces sociaux

Les mécanismes de garantie de ressources correspondent à la structure de sociétés fonctionnellement différenciées. En effet, ils assurent de manière distincte à différents niveaux la réintégration des personnes marginalisées.

– L'allocation différentielle est censée maintenir ces personnes dans le marché de la consommation.

– Les mesures de formation ou de placement sont destinées à réintégrer ces personnes dans le champ des activités rémunérées.

– La figure juridique du droit subjectif — il est vrai conditionnel — aux prestations donne à ces personnes un accès à l'administration sociale, où leur cas fera l'objet d'une procédure comparable, à bien des égards, aux procédures requises pour l'obtention de toute autre prestation sociale.

D'autres mesures, prévues dans les législations de certains pays, ont une vocation similaire à d'autres niveaux: santé, logement, etc.

En instituant des organismes et des procédures destinés à agir à ces différents niveaux, en interaction avec les personnes concernées, les politiques de revenu minimum peuvent favoriser des processus d'intégration plus diffus. En effet, ils créent entre les agents d'application et les bénéficiaires potentiels ou actuels des prestations des contacts qui peuvent permettre à ceux-ci de refaire l'apprentissage des relations sociales. L'analyse des rapports sociaux selon le modèle de la différenciation fonctionnelle engage à distinguer deux dimensions dans ces processus. D'une part, la personne peut (re)faire l'apprentissage du fonctionnement d'activités différenciées déterminées (apprendre à faire des comptes, planifier ses dépenses, faire des évaluations qualité-prix des produits offerts sur le marché, etc.; se soumettre à une discipline de travail, à des horaires, coordonner son activité et celle de ses collègues, etc.; exprimer ses prétentions, rendre compte de sa situation, comprendre le sens des questions posées, s'orienter en fonction de délais, etc.). D'autre part, les relations avec les agents d'application des dispositifs sont l'occasion de (re)faire l'apprentissage des relations interpersonnelles en général (perception de soi-même dans l'interaction, attention réciproque, capacité d'expression, etc.). C'est-à-dire qu'elles peuvent être un moyen de (ré)apprendre à se mouvoir dans des espaces sociaux peu différenciés (espaces publics, voisinage, rapports avec proches)²³.

²³ Guibentif, 1998.

b) Réarticulation entre espaces sociaux

Les dispositifs de garantie de ressources, en établissant un lien entre les différentes prestations et mesures qui les composent (prestation pécuniaire, mesures de réinsertion dans le marché du travail, autres mesures de réinsertion), sont propres à favoriser, plus généralement, des rapports entre des sphères sociales que le processus de différenciation fonctionnelle tend à isoler les unes des autres.

C'est ce que l'on observe en particulier au plan local: au Portugal, par exemple, les commissions locales d'accompagnement (comissões locais de acompanhamento — CLA) offrent à des représentants d'entités diverses (collectivités locales, entreprises, syndicats, associations, etc.) la possibilité de mettre en commun leurs expériences et de confronter les évaluations qu'ils font, chacun dans sa perspective, des problèmes qu'ils rencontrent²⁴. De tels contacts peuvent, à long terme, donner aux responsables d'entreprise, par exemple, une notion plus claire des implications sociales de leur activité, ou encore rendre les syndicats plus attentifs à la situation des personnes dont les intérêts ne sont pas représentés dans leurs structures (chômeurs de longue durée, indépendants, etc.).

c) Identification d'une collectivité

On sait que la mise en place des dispositifs de garantie de ressources a considérablement encouragé la recherche sur les phénomènes de précarité sociale²⁵. A la fois parce que l'activité administrative d'application produit et requiert de la connaissance, et parce que le coût du dispositif met en évidence le coût de la précarité sociale elle-même, d'où l'exigence de mesures plus efficaces de réponse et donc d'une meilleure connaissance des situations de fait. Il est donc permis d'affirmer que ces dispositifs favorisent une certaine connaissance de la société par elle-même.²⁶

L'adoption de mécanismes de garantie de ressources peut, par ailleurs, avoir un sens normatif fort. Elle signifie que ceux qui adhèrent à cette décision se reconnaissent dans un refus commun, le refus de laisser tomber dans la misère des membres de la collectivité. La force de cette norme tient au fait qu'un niveau de revenu précis peut désormais être considéré comme une mesure objective du minimum nécessaire, et que, sous réserve de l'examen de conditions déterminées, une personne dont les revenus se trouvent inférieurs à ce niveau bénéficie d'un droit à la prestation.

²⁴ Sur ce phénomène, dans la phase de mise en route du dispositif, voir CIES, 1997, points 4.4.2. et 4.4.3.

²⁵ Voir not. Castel, 1995, p. 431.

²⁶ Le cas du Portugal confirme d'une certaine manière ce phénomène, si l'on considère en particulier le volume considérable de l'information fournie par la presse, depuis l'entrée en vigueur du RMG, tant sur le dispositif que sur les populations auxquelles il s'adresse.

L'Union européenne elle-même — c'est un truisme de le rappeler dans le cadre d'un Séminaire européen consacré à ce thème — entend consolider son identité par son engagement en faveur du développement des mécanismes de garantie de ressources dans les différents membres de l'Union. Ainsi, la Recommandation 92/441/CEE établit un lien explicite entre les politiques de lutte contre la pauvreté et l'Union européenne: l'Union européenne — sans aller cependant jusqu'à adopter un instrument contraignant²⁷ — participe à la définition de ces politiques, et contribue à consolider le statut de ces politiques comme faisant partie des missions de l'Etat.

B) Limites

En principe, on vient de le rappeler, la finalité des dispositifs de garantie de ressources est la réintégration dans les principaux champs d'activité sociale — le marché de consommation, l'emploi — de ceux qui en ont été écarté. On sait bien aujourd'hui que les mécanismes mis en oeuvre dans ce sens peuvent avoir des "effets pervers". Le plus connu est celui du "piège de pauvreté": l'intéressé qui retrouve un revenu d'un certain montant, du fait qu'il va perdre tout ou partie de l'appui pécuniaire dont il bénéficiait jusqu'alors, risque de se retrouver dans une situation moins favorable que du temps où, faute de revenus suffisants, il percevait des prestations d'appui.²⁸

Par ailleurs, les mesures de création d'emploi pour les bénéficiaires de prestation peuvent consister à créer des occupations à côté du marché de l'emploi proprement dit: travaux pour la collectivité ou pour des institutions à but non lucratif. Ce faisant, elles contribuent à créer un nouveau champ, celui de l'emploi fortement subventionné. Ainsi la personne qu'il s'agissait de réintégrer dans le marché du travail se trouve en réalité intégrée dans un champ distinct de celui-ci.²⁹

Un effet pervers plus général est celui-ci: les dispositifs de garantie de ressources, en identifiant clairement une population bénéficiaire, contribuent à une certaine stigmatisation de cette population. La mesure par laquelle une société affirme le plus visiblement son refus de laisser ses membres tomber dans la misère, ou encore, en d'autres termes, son refus de l'exclusion, pourra peut-être, à long terme, supprimer les situations de misère extrême. En revanche, elle risque de générer une nouvelle ligne de séparation, entre les "intégrés par leurs propres moyens" et les "intégrés grâce à l'appui de la collectivité".³⁰

Cette identification publique de la population bénéficiaire de la garantie de ressources est par ailleurs susceptible de créer des tensions entre des bénéficiaires et des personnes ou milieux sociaux défavorisés mais non inclus dans le dispositif du fait que leurs revenus, quoique réduits, sont encore supérieurs à seuil défini par les normes de garantie de ressources.

²⁷ Sur la genèse de la Recommandation 92/441/CEE, voir Bouget / Guibentif, 1997, chap. 3.

²⁸ Voir le rapport de la Commission, COM(1998) 774 final, point II.4.

²⁹ Ibidem, point III.2.2.2.

³⁰ Pour une critique de l'évolution de l'État-providence basée précisément sur ce clivage, voir Olivennes, 1996, not. p. 409.

L'effet d'identification d'une population spécifique peut dans une certaine mesure être renforcé par l'architecture institutionnelle des systèmes de protection sociale, lorsque ceux-ci comprennent un dispositif de garantie de ressource clairement distinct des autres régimes de sécurité sociale. Un tel raisonnement parle en faveur du développement de minima sociaux fonctionnant dans le cadre de chaque branche de la sécurité sociale, et l'accentuation caractère subsidiaire d'un dispositif fonctionnant comme une branche supplémentaire.³¹ Un dispositif qui ne s'appliquerait que lorsque la situation en cause n'est assimilable ni à la perte d'un soutien de famille pour une personne ayant droit à un tel soutien, ni à l'impossibilité de trouver un emploi, pour une personne disposée à accepter un emploi, ni à une invalidité, etc. Un tel système perdrait en visibilité — et en intelligibilité: voir les débats sur les minima sociaux en France³² — mais réduirait probablement le risque de “nouvelle fracture sociale” inhérent à la mise en oeuvre de mécanismes spécifiques de garantie de ressources.

III – Questions posées à la formule du revenu de citoyenneté par la réflexion sociologique sur l'exclusion sociale

A) Allocation universelle et solidarité internationale

Des collectivités qui adoptent un système de revenu de citoyenneté ont en commun avec celles qui adoptent un système de garantie de ressources d'affirmer clairement leur volonté de ne laisser aucun de leur membre en situation de dénuement. Cette volonté est affirmée de manière plus catégorique, puisque l'attribution de l'allocation universelle n'est soumise à aucune condition.

La clarté même de cette affirmation soulève cependant un problème au niveau international. Si aucune autre condition n'est requise, la question qui passe au premier plan est celle des conditions personnelles d'attribution. L'allocation universelle est-elle due aux seuls nationaux, à ceux-ci et aux résidents autorisés, ou encore à tous ceux qui se trouvent sur le territoire de l'Etat qui a institué ce système? Admettons qu'elle soit accordée à toute personne séjournant régulièrement sur le territoire. Tant que la formule n'aura pas été généralisée à plusieurs Etats, et surtout, tant qu'il existera des différences considérables entre les niveaux de vie dans différents Etats, une telle prestation pourra avoir un fort impact sur l'opinion dans d'autres Etats. Dans le monde entier, il sera possible de comparer son revenu actuel à la prestation reçue automatiquement là où a été introduite la prestation universelle. Si une telle prestation est introduite dans un pays développé, elle est susceptible de renforcer le sentiment de frustration des populations de pays économiquement moins favorisés (“Là-bas, même sans rien faire, on gagne plus que je ne gagne ici en travaillant.”). Une telle appréciation peut, d'une part, encourager vigoureusement l'immigration vers ce pays. De manière plus diffuse, elle est propre à catalyser l'hostilité des populations pauvres envers celle des pays riches.

³¹ En faveur de l'option inverse, entre autre en raison précisément de sa meilleure lisibilité: Euzéby, 1999, p. 257 s.

³² Guibentif / Bouget, 1997, chap. 2, point II. 2.

Il est vrai que des mécanismes de garantie de ressources sont eux aussi un privilège de pays économiquement favorisé. Il est permis cependant de considérer que l'effet symbolique à distance d'une mesure conditionnelle, qui doit faire l'objet de décision au cas par cas, compte tenu des circonstances locales, est moindre que celui d'une allocation inconditionnelle.

Une manière de tenir compte de ce problème consisterait bien entendu à viser l'implantation d'un système mondial de revenu de citoyenneté. Il serait par ailleurs pensable qu'un tel système tienne compte des différences de développement, en prévoyant un niveau variable de la prestation, en fonction par exemple du PNB par habitant. La mise en place d'un tel système poserait des problèmes diplomatiques, juridiques et financiers à l'heure actuelle sans doute insurmontable. Par ailleurs, l'implantation de l'allocation universelle hors des pays développés poserait des problèmes liés à la conception même de cette politique. Ainsi un argument des défenseurs de l'allocation universelle est que nos sociétés produisent aujourd'hui un surplus de richesse, qu'il s'agit de distribuer³³. Un tel argument n'a pas la même portée dans le cadre d'économies moins évoluées. On pourrait soutenir que le surplus de richesse des pays développés devrait financer une allocation universelle planétaire. Ceci poserait bien entendu des problèmes dans les rapports entre pays de niveau de développement différent. Autre problème, peut-être plus grave encore: il est difficile d'évaluer l'effet d'une telle allocation sur des sociétés faiblement monétarisées, où la notion même de travail salarié est encore en voie de consolidation, et où existent des inégalités extrêmes face à l'argent (éducation, accès aux services financiers de base, etc.).³⁴

B) Allocation universelle et solidarité nationale

A l'intérieur d'un même Etat, l'allocation universelle, comme manifestation en quelque sorte catégorique et abstraite du refus de la misère, pourrait avoir l'effet pervers de décourager les réflexes de solidarité face aux situations concrètes. Par l'instauration de l'allocation universelle, la collectivité peut en effet être vue comme ayant en quelque sorte soldé ses comptes à l'égard des particuliers. Tout le monde sachant que tout le monde bénéficie d'une prestation minimum de la collectivité, il existe un risque que les proches d'une personne qui rencontre des difficultés considèrent qu'il n'est désormais plus nécessaire d'intervenir. Il est vrai qu'un tel phénomène peut s'observer en rapport avec le développement de la protection sociale telle que nous la connaissons. On peut cependant craindre qu'il s'accroisse considérablement avec la mise en place d'un système suggérant une idée simple et indiscutable de la situation de chacun: "Tout le monde, comme moi, reçoit tel montant."

L'introduction d'un système d'allocation universelle pourrait également avoir, au niveau collectif, l'effet de diminuer la connaissance que l'on a des situations de dénuement, si elle devait aller de pair avec un démantèlement de l'administration sociale telle que nous la connaissons actuellement. Il faut cependant noter ici que, ainsi que cela s'est

³³ Van Parijs, 1992, p. 16: "In a reasonably affluent society, a surplus remains, which can and must be distributed equally among all."

³⁴ Sur ce point, le raisonnement défendu par Ferry (1995, p. 22), qui envisage la "création d'une demande solvable" au Sud, dans le cadre de sa réflexion sur l'allocation universelle, semble difficilement recevable.

exprimé l'occasion des débats d'Almancil, ceux qui pronent l'introduction de l'allocation universelle admettent aujourd'hui qu'il subsisterait, à côté de ce mécanisme, un dispositif social identifiant les situations problématiques et prenant les mesures, notamment non-pécuniaires, exigées par les circonstances.³⁵ Le fonctionnement de ce dispositif pourrait donc aller de pair avec le maintien de l'effort de recherche en matière de précarité.

C) L'allocation universelle face aux effets de la différenciation fonctionnelle

On a vu que, dans nos sociétés fonctionnellement différenciée, le risque de marginalisation tient au fait que toute personne peut être, à un moment ou à un autre, exclue d'un des domaines d'activité auquel elle participe. Le système de l'allocation universelle ne prend pas en compte les facteurs non économiques de marginalisation. Cette objection perd de sa pertinence, bien entendu, dans la mesure où l'on admet la mise en oeuvre parallèle de l'allocation universelle et de mécanismes complémentaires d'intervention sociale face aux situations de précarité.

L'observation de nos sociétés fonctionnellement différenciées porte à admettre une prépondérance de l'économique sur les autres secteurs d'activité sociale. Plus spécifiquement, on peut parler d'une remarquable capacité du système économique à tirer parti des ressources fournies par d'autres domaines (ou peut-être devrait-on dire: à transformer en ressources les besoins qui surgissent dans d'autres domaines³⁶). Il n'est pas tenu compte de cette donnée dans la théorie de l'allocation universelle. Or on peut imaginer l'évolution suivante: dès le moment où la totalité des consommateurs disposera d'un complément de revenu, l'offre de services et de produits, ou encore de modalités de crédit pour les acquérir, s'adaptera à ces nouvelles ressources, induisant le consommateur individuel à épuiser les ressources supplémentaires que lui assure l'allocation universelle. L'actuel problème du surendettement des ménages, que la mise en oeuvre des politiques de garantie de ressources contribue à mettre en évidence, devrait à cet égard inciter à la prudence.

La vigueur de l'actuelle dynamique de différenciation et de subordination de nombreux secteurs à une logique économique peut également susciter des doutes quant à la viabilité du secteur quaternaire dont l'allocation universelle devrait permettre le développement.³⁷ Il est probable que les services répondant dans l'immédiat à une demande effective, et donc susceptibles de générer des profits, se développeront dans le cadre des marchés. Les occupations financées en quelque sorte par l'allocation universelle correspondront, quant à elles, à des activités dont la demande est peu

³⁵ Van Parijs (2000, p. 3): "A substitute for all other transfers? Certainly not if below basic needs. And even if beyond, would not replace subsidised services or social insurance." Pour une attitude plus radicale face aux mécanismes actuels de protection sociale: Ferry (1995), pp. 67 ss.

³⁶ On peut penser ici au rapport qu'il est possible d'établir entre la rentabilité actuelle des investissements dans le domaine des technologies de la communication, et les besoins de communication liés à l'accroissement de la mobilité sociale, à la dispersion des familles, à la réorganisation des entreprises, etc.

³⁷ Ferry (1995), pp. 99 ss.

développée. Le secteur quaternaire risque ainsi de ressembler beaucoup au secteur des occupations financées par les dispositifs de garantie de ressources.

Il existe enfin un problème au plan de l'apprentissage individuel et collectif des pratiques appropriées à une société fonctionnellement différenciée. Les mécanismes de garantie de ressources, non sans de possible effets pervers, peuvent être des lieux d'apprentissage de ces pratiques. Du fait qu'on y traite des cas d'exclusion sectorielle, éventuellement d'exclusions sectorielles cumulées. Et du fait que l'on y travaille, en parallèle, au niveau de différents secteurs d'activité. La mise en oeuvre de l'allocation universelle n'offre pas de possibilités semblables.

Remarques finales

D'une manière générale, il est permis de dire que les mécanismes de garantie de ressources présentent une plus grande affinité, dans leur conception, avec les caractéristiques spécifiques de nos sociétés contemporaines, c'est-à-dire principalement leur différenciation fonctionnelle, que le dispositif de l'allocation universelle. Cela est d'ailleurs lié au fait, probablement, que les premiers ont été développés dans une perspective réformiste et pragmatique, tandis que le second se comprend comme introduisant un mécanisme radicalement nouveau dans nos sociétés.

Les politiques de revenu minimum, pour leur part, sont susceptibles d'aggraver certains effets de la différenciation sociale (par exemple selon le type de dispositif d'incitation au retour à l'emploi) ou de créer de nouveaux "compartiments sociaux" (la catégorie des bénéficiaires du dispositif, le secteur de l'occupation subventionnée, etc.). En revanche, leur mise en oeuvre favorise une meilleure observation de l'évolution de la société — pour autant que l'observation des phénomènes de précarité soit en permanence mise en rapport avec l'observation d'autres aspects de nos sociétés. Elle crée des lieux d'apprentissage de pratiques sociales appropriées à des sociétés fonctionnellement différenciées. Elle favorise une mise en rapport entre différents secteurs d'activité sociale. Enfin, l'adoption de telles politiques peut être un moment d'affirmation de "la société" au-delà des secteurs différenciés d'activité.

L'allocation universelle se veut comme une affirmation forte de ce que devrait être la société. Se faisant, elle risque cependant de poser des problèmes dans les rapports entre différentes sociétés nationales. Certes, elle tient compte du degré élevé de monétarisation de nos sociétés — ce qui rend sa transposition à d'autres sociétés d'ailleurs très problématique — mais elle ne tient pas suffisamment compte de la dynamique qu'a acquis le secteur économique. Elle court ainsi le risque d'être dépensée sans que soit assurée une utilisation propre à contribuer à l'intégration de son bénéficiaire, ou encore au développement d'activités socialement innovantes.

La réflexion parallèle sur les mécanismes de garantie de ressources et d'allocation universelle met cependant en évidence deux problèmes, dont la gravité est révélée par le fait qu'ils semblent dans une large mesure résister — encore que de manière différente — à l'application tant d'un dispositif que de l'autre.

Le premier est celui de l'identification de nos sociétés: un facteur à la fois de marginalisation et de dramatisation de celle-ci en termes d'exclusion sociale est la complexité de nos structures sociales contemporaines et la difficulté qui existe, pour un grand nombre, de se situer, d'évaluer leur situation, de prendre les décisions appropriées par rapport à celle-ci, etc. Sur ce point, pour reprendre un argument qui surgit fréquemment dans les débats actuels sur l'État providence, je me contenterais de la réflexion suivante: peut-être la priorité n'est-elle pas d'améliorer la "lisibilité" de la protection sociale, mais bien plutôt d'améliorer la "lisibilité" de la société en général.

Le deuxième problème a été évoqué à d'autres moments des débats qui se sont tenus à Almancil: il s'agit de la valeur des activités offertes à ceux qui bénéficient d'un revenu provenant d'un dispositif de garantie de ressources, ou le cas échéant d'une allocation universelle. Tant que la question sera: "Comment occuper ces gens?", de telles activités se trouveront nécessairement dévalorisées. Or elles sont souvent objectivement utiles, voire nécessaires. La question devient dès lors: comment donner une valeur — pécuniaire — adéquate à ces activités. Comme le disait un intervenant à Almancil: "We should care about the jobs!" Si l'on arrivait — par des procédures qui seraient nécessairement politiques — à revaloriser le service à la collectivité, la question deviendrait: "Certains de ceux qui n'ont actuellement aucune activité pourraient-ils en être chargés?" Si la réponse est oui, le service à rendre, dans nos sociétés monétarisées, devra avoir pour contrepartie ni une allocation universelle — qui, par définition, ne peut constituer une contrepartie spécifique de quoi que ce soit, si ce n'est du seul fait d'être né en société — ni une prestation de garantie de ressources, mais simplement un juste salaire.

Références:

Arnaud, André-Jean, Guibentif, Pierre (orgs.) (1993), Niklas Luhmann observateur du droit, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (Collection Droit et Société).

Bourdieu, Pierre (1986) "La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique", Actes de la recherche en sciences sociales n° 64, septembre 1986, pp. 3-19 (trad. angl.: "The Force of Law: Toward the Sociology of the Juridical Field", Hastings Law Journal, vol. 38, 1987, pp. 805-853; trad. port.: "A força do direito", in Bourdieu, Pierre, O Poder Simbólico, Lisboa, Difel, 1989, pp. 209-254).

Castel, Robert (1995), Les métamorphoses de la question sociale — Une chronique du salariat, Paris, Fayard.

Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) (1997), Rendimento Mínimo Garantido. Estudo de Acompanhamento e Avaliação, Lisbonne, CIES.

CCE / DG V (1993), Vers une Europe des solidarités : la lutte contre l'exclusion sociale, CCE, DG V, Europe Sociale, Supplément 4 (éd. angl.: Towards a Europe of Solidarity : Combating social exclusion, Social Europe Supplement 4).

CCE / DG V (1994), La protection sociale en Europe 1993, Bruxelles / Luxembourg, CECA / CEE / CEEA.

CCE / DG V (1996), La protection sociale en Europe 1995, Bruxelles / Luxembourg, CECA / CEE / CEEA.

CCE / DG V (1998), La protection sociale en Europe 1997, Bruxelles / Luxembourg, CECA / CEE / CEEA.

Coutu, Michel, Bosset, Pierre, Gendreau, Caroline, Villeneuve, Daniel (eds.) (2000), Droits fondamentaux et citoyenneté: Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire?, Montréal, Thémis.

Eardley, Tony, Bradshaw, Jonathan, Ditch, John, Gough, Ian, Whiteford, Peter (1996), Social Assistance in OECD Countries, Londres, HMSO, 1996 (2 vols.).

Euzéby, Chantal, "Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail", Sociétés & Représentations, hors-série, septembre 1999 (Protection sociale: Quelle réforme?), pp. 254-259.

Ferry, Luc (1995), L'allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté, Paris, Cerf.

Figueiredo, José B., de Haan, Arjan (dirs.)(1998), Social Exclusion: An ILO Perspective, Genève, Bureau international du Travail.

Giddens, Anthony (1990), The Consequences of Modernity, Cambridge / Oxford / Stanford, Polity Press / Blackwell / Stanford University Press (trad. port.: As Consequências da Modernidade, Oeiras, Celta, 1992; trad. fr.: Les conséquences de la modernité, Paris, L'Harmattan, 1994).

Guibentif, Pierre, Bouget, Denis (1997), Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne, (éd. port.: As políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia / éd. angl. Minimum Income Policies in the European Union) Lisbonne, União das Mutualidades Portuguesas.

– (1998), "Uma questão a manter em aberto : Qual o contributo do RMG para a inserção social ?", Boletim mensal do Gabinete técnico de apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Lisbonne, Janvier 1998, n° 10, p. 4.

– (en collaboration avec Rita Cheta et Vanda Gorjão) (1998), Comunicação Social e Representações do Crime, rapport de recherche remis au Centro de Estudos Judiciários (Lisbonne), septembre 1998, 285 p.

Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns (2 vols.), Francfort, Suhrkamp, 1981 (tr. angl.: The Theory of Communicative Action, London, Heinemann, 1984; tr. fr. : Théorie de l'agir communicationnel, Paris, Fayard, 1987; tr. em português

do capítulo final: “Tendências da Juridicização”, *Sociologia — Problemas e Práticas* n° 2, Lisbonne, mai 1987, pp. 185-204).

Luhmann, Niklas (1977), “The Differentiation of Society”, *Canadian Journal of Sociology*, vol. 2, réédité dans Niklas Luhmann (1982), *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, pp. 229-254.

– (1985), “Zum Begriff der sozialen Klasse” in : Luhmann, Niklas (dir.), *Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 119-162.

– (1996), “Inklusion und Exklusion”, in: Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung 6*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 237-264.

– (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Francfort /M., Suhrkamp.

Olivennes, Denis (1996), “La société de transferts”, in: (coll.), *État-providence — Arguments pour une réforme*, Paris, Le Débat / Gallimard, pp. 389-411.

Paugam, Serge (1996), “Les sciences sociales face à l’exclusion”, in : Paugam, Serge (ed.), *L’exclusion — L’état des savoir*, Paris, La Découverte, pp. 565-577.

Pais, José Machado (1993), “Nas Rotas do Quotidiano”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* nr. 37, pp. 105-115.

Roth, Robert (1993), “Déviance (en sociologie du droit)”, in : Arnaud, André-Jean et al. (dirs.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (2ème édition), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993, pp. 180-182.

Schnapper, Dominique (1996), “Intégration et exclusion dans les sociétés modernes”, in : Paugam, Serge (ed.), *L’exclusion — L’état des savoir*, Paris, La Découverte, pp. 23-31.

Teubner, Gunther (1997), “Altera pars Audiatur : le droit dans la collision des discours”, *Droit & Société* n° 35, 1997, pp. 99-123. (version de ce texte en anglais: “Altera Pars Audiatur: Law in the Collision of Discourses”, in : Rawlings, R. (ed.), *Law, Society and Economy — Centenary Essays for The London School of Economics and Political Sciences*, Oxford, Clarendon, 1997, pp. 149-176(ref. contr.worlds, 2000; LSR 1997, p. 787)).

Thomas, Hélène (1997), *La production des exclus*, Paris, PUF.

Van Parijs, Philippe (1992) (ed.), *Arguing for Basic Income — Ethical Foundations For a Radical Reform*, London / New York, Verso.

Van Parijs, Philippe (1992), “Competing Justifications of Basic Income”, in : Van Parijs, Philippe (1992) (dir.), pp. 3-43.

– (2000), “Basic Income: Guaranteed Minimum Income For The 21st Century”, papier présenté à la rencontre Politiques et instruments de combat à la pauvreté dans l’Union Européenne: La garantie d’un revenu minimum, Almancil, février 2000.

Van Parijs, Philippe, Jacquet, Laurence, Salinas, Claudio (2000), “Basic Income and its Cognates”, Loek Groot, Robert Van der Veen (dirs.), Basic Income on the Agenda. Policies and Politics, Amsterdam, Amsterdam University Press (sous presse).

Wallerstein, Immanuel (1995), “Mudança Social? ‘A mudança é eterna. Nada muda, nunca’”, Revista Crítica de Ciências Sociais (Coimbra), nº 44, pp. 3-24.