



Redéfinir et combattre la pauvreté

Droits humains, démocratie et biens communs
dans l'Europe contemporaine

Publishing
Editions



Redéfinir et combattre la pauvreté

Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine

Cette publication a bénéficié du soutien financier de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne

Tendances de la cohésion sociale, n° 25

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Redefining and combating poverty – Human rights, democracy and common goods in today's Europe

ISBN 978-92-871-7336-2

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture : Service de la production des documents et publications (SPDP)

Conseil de l'Europe

Mise en page : Jouve, Paris

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7422-2

© Conseil de l'Europe, novembre 2012

Imprimé en France

AUTRES TITRES DANS LA MÊME COLLECTION

- n° 1 *Promouvoir d'un point de vue comparatif le débat politique sur l'exclusion sociale* (ISBN: 978-92-871-4920-6, 8 €/12 \$US)
- n° 2 *Le financement des systèmes de retraite et de santé en Europe: réformes et tendances au cours des années 1990* (ISBN: 978-92-871-4921-3, 8 €/12 \$US)
- n° 3 *Utiliser des aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: examen comparatif des opportunités et des problèmes* (ISBN: 978-92-871-4937-4, 13 €/20 \$US)
- n° 4 *Nouvelles demandes sociales: défis de la gouvernance* (ISBN: 978-92-871-5012-7, 19 €/29 \$US)
- n° 5 *Lutte contre la pauvreté et accès aux droits sociaux dans les pays du Sud-Caucase: une approche territoriale* (ISBN: 978-92-871-5096-7, 15 €/23 \$US)
- n° 6 *Etat et nouvelles responsabilités sociales dans un monde global* (ISBN: 978-92-871-5168-1, 15 €/23 \$US)
- n° 7 *Société civile et nouvelles responsabilités sociales sur des bases éthiques* (ISBN: 978-92-871-5309-8, 13 €/20 \$US)
- n° 8 *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence* (ISBN: 978-92-871-5389-0, 25 €/38 \$US)
- n° 9 *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: approches politiques dans six villes d'Europe* (ISBN: 978-92-871-5512-2, 15 €/23 \$US)
- n° 10 *L'approche de la sécurité par la cohésion sociale: propositions pour une nouvelle gouvernance socio-économique* (ISBN: 978-92-871-5491-0, 17 €/26 \$US)
- n° 11 *L'approche de la sécurité par la cohésion sociale: déconstruire la peur (des autres) en allant au-delà des stéréotypes* (ISBN: 978-92-871-5544-3, 10 €/15 \$US)
- n° 12 *Engagement éthique et solidaire des citoyens dans l'économie: une responsabilité pour la cohésion sociale* (ISBN: 978-92-871-5558-0, 10 €/15 \$US)
- n° 13 *Le revenu de la retraite: développements récents et propositions* (ISBN: 978-92-871-5705-8, 13 €/20 \$US)
- n° 14 *Les choix solidaires dans le marché: un apport vital à la cohésion sociale* (ISBN: 978-92-871-5761-4, 30 €/45 \$US)
- n° 15 *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Un défi à relever* (ISBN: 978-92-871-5813-0, 35 €/53 \$US)
- n° 16 *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Des idées pour l'action politique* (ISBN: 978-92-871-6014-0, 30 €/45 \$US)

- n° 17 *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Les expériences et enjeux spécifiques de l'Europe centrale et orientale* (ISBN: 978-92-871-6151-2, 39 €/59 \$US)
- n° 18 *Quelle cohésion sociale dans une Europe multiculturelle? – Concepts, état des lieux et développements* (ISBN: 978-92-871-6033-1, 37 €/56 \$US)
- n° 19 *Concilier bien-être des migrants et intérêt collectif – Etat social, entreprises et citoyenneté en transformation* (ISBN: 978-92-871-6285-4, 44 €/88 \$US)
- n° 20 *Le bien-être pour tous – Concepts et outils de la cohésion sociale* (ISBN: 978-92-871-6505-3, 53 €/106 \$US)
- n° 21 *Accommodements institutionnels et citoyens: cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles* (ISBN: 978-92-871-6739-2, 41 €/82 \$US)
- n° 22 *Repenser le progrès et assurer un avenir pour tous: les leçons de la crise* (ISBN: 978-92-871-6889-4, 44 €/88 \$US)
- n° 23 *Vers une Europe des responsabilités sociales partagées: défis et stratégies* (ISBN: 978-92-871-7063-7, 49 €/98 \$US)
- n° 24 *Responsabilité sociale partagée: de la théorie à la mise en œuvre* (ISBN 978-92-871-7344-7 49 €/98 \$US)
- n° 25 *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine*

SOMMAIRE

Préface

Gilda Farrell..... 5

Introduction – Redéfinir la pauvreté pour la combattre

Alessandra Sciarba 7

Partie A – La pauvreté hier et aujourd’hui. Quelle approche?... 17

Une perspective historique : de l’inclusion sociale à une démocratie
de l’exclusion
Emilio Santoro 19

Pour une approche relationnelle de la pauvreté
Laurent Bonelli 61

Partie B – Les droits humains face à la pauvreté 85

La garantie des droits de l’homme face à la pauvreté
Diane Roman 87

Les droits de l’homme des personnes en situation de pauvreté
en Europe : normes, obstacles et perspectives de protection
dans les instruments du Conseil de l’Europe
Partie 1 – La Convention européenne des droits de l’homme
Johannes Gerds 121

Les droits de l’homme des personnes en situation de pauvreté
en Europe : normes, obstacles et perspectives de protection
dans les instruments du Conseil de l’Europe
Partie 2 – La Charte sociale européenne
Johannes Gerds 161

Partie C – Des exemples concrets : la pauvreté lors des transitions 187

Emergence de la pauvreté dans les pays en transition dans l’Europe
du Sud-Est : le cas de la Bulgarie
Ilona Tomova 189

La justice sociale et la pauvreté en Russie <i>Lidia Prokofieva</i>	211
Partie D – Démocratie, justice sociale et pauvreté	231
Pauvreté et démocratie – Chances et conflits <i>Dirk Berg-Schlosser</i>	233
Corps pauvres en suspension <i>Federica Sossi</i>	247
Justice sociale, réduction du déficit et diminution des droits sociaux : les leçons du projet de « Big Society » au Royaume-Uni <i>Anna Coote et Faiza Shaheen</i>	261
Partie E – Stratégies contemporaines pour sortir de la pauvreté	289
A. L'allocation universelle : une proposition	289
Allocation universelle, justice sociale et pauvreté <i>Yannick Vanderborght</i>	291
Le revenu de base et les différents droits égalitaires à la sécurité <i>Louise Haagh</i>	309
B. La stratégie des biens communs	331
Assurer un accès direct à la justice sociale en renouvelant le sens commun : l'Etat, le marché et quelques considérations préliminaires à propos des biens communs <i>Ugo Mattei</i>	333
Biens communs, justice sociale et justice environnementale <i>Tommaso Fattori</i>	353
Biens communs, cohésion sociale et autonomie de la reproduction sociale <i>Observatorio Metropolitano</i>	395
Quelle lutte contre la pauvreté au XXI ^e siècle? <i>Gilda Farrell</i>	409
Auteurs	435

PRÉFACE

Cette publication – *Redéfinir et combattre la pauvreté : droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine* – est un des produits du projet « Droits humains des personnes vivant en pauvreté » cofinancé par la Commission européenne (Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion) et par le Conseil de l'Europe (Direction générale de la démocratie).

Les articles publiés dans ce volume invitent à repenser la pauvreté à la lumière de l'intégralité des droits humains (sociaux, civils, politiques et culturels) et de leur application dans des sociétés où l'exercice démocratique est mis en avant comme fondement même du « vivre ensemble ». Ils incitent également à rechercher les causes de la pauvreté dans le cadre des relations socio-économiques et politiques entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui en sont dépourvus, et non pas à considérer cette pauvreté comme un phénomène naturel ou comme le fruit de l'absence de volonté ou de responsabilité des personnes qui la subissent.

Lorsque l'analyse de la pauvreté est placée dans une optique d'interaction sociale, l'augmentation des inégalités – comme c'est le cas aujourd'hui en Europe – fait craindre l'annulation de tout impact positif des promesses de lutte contre ce phénomène. Comment alors poser la question de la diminution de la pauvreté et de l'accès équitable aux droits lorsque la précarisation et l'instabilité deviennent la réalité quotidienne d'un nombre croissant de personnes, tandis que, dans les strates supérieures, des records de concentration de revenus et de richesses sont enregistrés ? L'équation devient difficile à résoudre.

Comment faire pour éviter que le désarroi et la perte de confiance dans les institutions démocratiques s'emparent d'une partie croissante de la population ? Ce volume propose – tout d'abord – de considérer la pauvreté et la précarisation comme des phénomènes politiques, c'est-à-dire qui concernent la vie en société et le bien-être de tous. Ensuite, de débattre des propositions avancées au nom des principes de justice, d'une idée de justice, comme le propose Amartya Sen*, qui va au-delà du rôle compensatoire des institutions existantes, dont la réponse devient de plus en plus conditionnée à l'obligation de démontrer – pour les demandeurs d'assistance – leur inaptitude à subvenir à leurs besoins ou à s'intégrer au

* Voir A. Sen, *The idea of justice*, Belknap Press, 2009, Cambridge.

marché du travail. Finalement, il faut mettre en route des démarches non «stigmatisantes» et libératrices, susceptibles de rendre à tous la dignité de la vie, le sens de l'appartenance, de la citoyenneté, et la capacité de participer.

Plusieurs contributions parcourent des voies possibles : le revenu minimum garanti, l'accès aux biens communs et la préservation des biens publics, notamment l'Etat social et une fiscalité favorisant le maintien de la qualité dans l'accès aux droits pour tous. Elles montrent que la responsabilité d'éradiquer la pauvreté est partagée, c'est-à-dire que c'est à l'ensemble des acteurs que revient l'obligation de répondre aux enjeux de la cohésion sociale et du «bien vivre ensemble».

Susciter la volonté politique de parcourir ces voies et d'articuler les voix – en incluant les perspectives de ceux qui subissent les conséquences de la pauvreté et de l'appauvrissement – semble indispensable pour redonner à l'Europe la perspective de justice qui devrait caractériser des sociétés qui adoptent le respect de la dignité humaine comme principe constitutif.

De nombreuses personnes sont à remercier. Les auteurs en premier lieu, et notamment Alessandra Sciurba, chercheuse à l'université de Palerme, en Italie, qui a pris en charge l'édition du volume, en lien avec chaque contributeur. Le personnel de la Division «cohésion sociale, recherche et anticipation» du Conseil de l'Europe, notamment Anne-Iris Romens et Malcolm Cox. Les collègues des services de traduction et de publication du Conseil de l'Europe.

Bonne lecture,

Gilda Farrell

*Chef de la Division «cohésion sociale,
recherche et anticipation» du Conseil de l'Europe*

INTRODUCTION – REDÉFINIR LA PAUVRETÉ POUR LA COMBATTRE

Alessandra Sciurba

1. Origines, raisons et objectifs d'un projet ambitieux

Nous sommes aujourd'hui dans un moment de l'Histoire où les inégalités entre richesse et pauvreté sont chaque jour plus répandues et extrêmes¹ : alors qu'une grande majorité de personnes deviennent toujours plus pauvres, un petit pourcentage de la population continue à s'enrichir grâce au contrôle qu'il maintient sur la plupart des ressources de la planète et grâce aux dynamiques qui règlent l'économie financière.

Si la situation d'extrême pauvreté généralisée, vécue par la majorité de la population dans les pays en développement, coïncide souvent avec les conditions structurelles de l'absence de démocratie et de la violation constante des droits les plus fondamentaux, il y a aussi une partie non négligeable des habitants des pays du dit « premier » monde qui souffre de conditions de pauvreté (bien qu'il s'agisse surtout de pauvreté « relative ») et qui voient leurs droits bafoués.

Face à cette situation, des millions de citoyens se mobilisent dans des dizaines de pays différents pour dénoncer des choix politiques qui visent davantage à garantir la rente financière qu'à soutenir le revenu des personnes². Ces mobilisations demandent avant tout plus d'équité et de démocratie dans la redistribution de la richesse.

La situation européenne, dont l'analyse est l'objet du présent ouvrage, est particulièrement douloureuse, tout le continent est frappé par ces phénomènes : la pauvreté – quel que soit le critère de mesure utilisé – augmente et, avec elle, la précarisation des conditions de vie et les conflits sociaux qui y sont connectés. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le Parlement et le Conseil européens aient adopté la décision établissant

1. Voir, par exemple, le document de travail pour la Conférence conjointe du Fonds monétaire international et de l'Organisation internationale du travail, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (septembre 2010).

2. Le rapport de Social Watch, *D'abord les gens* – où les données sont collectées par l'organisation dans de nombreux pays à travers le monde – montre en quoi les réponses politiques ont jusqu'à présent été peu adéquates pour atténuer les souffrances des personnes âgées et des « nouveaux pauvres », qui se sont accrues au cours de la crise (Social Watch, 2009).

2010 comme l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³.

La crise économique et financière a pour conséquence la suppression de millions d'emplois en Europe, et pour nombre de ceux qui continuent à travailler elle a entraîné la normalisation des conditions de travail les plus précaires. La crise et souvent les politiques mises en place pour y faire face ont encore davantage mis à mal la dignité et les droits des personnes qui étaient déjà dans une situation de pauvreté. Mais elles ont aussi fragilisé la situation de ceux qui n'avaient pas connu le risque de pauvreté au cours de leur vie et qui avaient fait des projets pour leur avenir devenus désormais irréalisables⁴.

Par ailleurs, comme cela est arrivé souvent dans l'histoire humaine, l'insécurité économique augmente les tensions sociales – en exacerbant par exemple la xénophobie – et renforce par ce biais le risque de « guerre entre pauvres », un phénomène que les gouvernements ont parfois tendance à entretenir dans le but de déplacer les angoisses d'une population, auxquelles il est difficile de donner des réponses concrètes et efficaces⁵.

Pourtant, la crise économique et financière pourrait offrir une possibilité très intéressante de repenser le système économique et social dans son ensemble : si la pauvreté dans les sociétés modernes n'a jamais été uniquement une question de manque de richesse, cette vérité est plus que jamais évidente dans la conjoncture contemporaine.

La crise a dans les faits souligné des points critiques du système, tels que l'exploitation insoutenable des ressources naturelles par les entreprises privées, ou l'insuffisance du modèle social par rapport aux changements substantiels survenus sur le marché du travail et dans le cycle même de la vie. Face à ces défis, il devient évident que la réponse appelle un changement assez radical de la façon dont les institutions doivent faire face aux nouvelles conditions.

Il est donc de toute évidence urgent de construire aujourd'hui un nouveau discours sur la pauvreté. C'est en poursuivant cet objectif que la Division du Conseil de l'Europe pour la recherche, le développement et la cohésion sociale, soutenue par la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne, en collaboration avec les services

3. Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 298/27.

4. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2010, p. 14.

5. Voir, par exemple, Bauman, 2003.

en charge de la Charte sociale européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, a entamé le lancement et le développement du projet « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté ».

Le présent ouvrage est le produit d'un long parcours de recherche et de partage de compétences et d'expériences, développé par trois groupes de travail nés au sein de ce projet. De janvier à décembre 2011, plus d'une cinquantaine de chercheurs, de militants d'associations luttant pour la justice sociale, de porte-parole des personnes vivant en situation de pauvreté, ainsi que des membres d'institutions, ont échangé et débattu pour élaborer un raisonnement commun sur l'un des sujets les plus importants et les plus difficiles du monde contemporain.

L'objectif du projet a été dès le début de réfléchir aux origines de la pauvreté, d'identifier ses causes et ses conséquences – y compris l'impact de la pauvreté sur la possibilité d'exercer les prérogatives de la démocratie et de la citoyenneté – afin de concevoir des stratégies efficaces pour traiter ce problème à la racine.

Dans cette perspective et comme l'indique le titre du projet, les droits humains ont été adoptés en premier lieu comme l'approche privilégiée pour aborder la question de la pauvreté⁶. Tout au long du projet, cette approche de départ a été complétée afin de mieux rendre compte de la « multidimensionnalité » de la pauvreté qui appelle une multiplicité de points de vue et de perspectives à prendre en considération.

Le projet s'est également donné comme point de départ une définition de la pauvreté plus complexe que celles, conventionnelles, fondées par exemple sur le revenu. En suivant la ligne de pensée développée par des auteurs célèbres comme Amartya Sen⁷, les participants aux groupes de travail ont placé au centre de leurs réflexions les thèmes de la dignité humaine et des inégalités (économiques, sociales et de pouvoir) qui la menacent. Ils se sont donc intéressés aux « capacités » dont dispose chaque personne en comparaison avec les autres.

Une attention particulière a été en outre accordée au thème de la migration, non seulement parce que les migrants sont surreprésentés parmi les personnes en situation de pauvreté, mais aussi parce que la remise en cause de leurs droits menace l'ensemble de l'édifice des droits humains.

6. L'attention a été tout d'abord focalisée sur le lien entre la pauvreté et la violation non seulement des droits sociaux, mais aussi des droits civils et politiques, en soulignant l'indivisibilité, l'universalité et l'égalité dans le contenu des droits en tant que caractéristiques fondamentales garantissant l'efficacité des droits mêmes.

7. Voir, parmi les autres œuvres de l'auteur, Sen, 1992.

En effet, dans le contexte actuel, même les personnes qui détiennent la citoyenneté formelle assistent à une régression dans la réalisation des droits civils, politiques et sociaux, alors que, comme l'indiquait Marshall, ces droits sont une partie constituante de la citoyenneté (on pense par exemple à la rupture, ou du moins à l'affaiblissement, du lien entre droits sociaux et travail). Cette situation, selon les contributions de cet ouvrage, n'est pas sans relation avec la situation des millions de non-citoyens présents en Europe dont la violation des droits implique des conséquences sur la redéfinition des mécanismes du marché (en raison de leur exploitation en tant que main-d'œuvre à droits réduits) et sur la diminution du contenu et des garanties des droits de tous⁸.

En abordant cette question complexe, la nécessité d'un changement de perspective a été placée au cœur du travail, s'éloignant de l'approche caritative de tous les discours et de toutes les théories qui se contentent de mettre l'accent sur les effets les plus évidents de la pauvreté et abordent la question comme s'il s'agissait d'un phénomène naturel, comme une averse, un tremblement de terre ou une maladie, devant lequel il est uniquement possible de «réduire les effets négatifs».

Les experts du projet se sont donc interrogés sur les conditions susceptibles d'«engendrer» la pauvreté dans différents contextes. La pauvreté a été décrite comme un problème lié à la redistribution et même à la production de la richesse, et comme une question liée au gouvernement de la population et aux décisions politiques qui peuvent contribuer à augmenter ou à réduire les inégalités.

2. Un effort commun pour redéfinir la pauvreté et ses conséquences

Dans le développement de cette ligne de pensée, Emilio Santoro et Laurent Bonelli ont écrit les deux premières contributions qui composent la partie A de ce volume de la collection «Tendances de la cohésion sociale», consacré à la pauvreté. Dans le texte d'Emilio Santoro, la perspective historique donne à observer ce phénomène en dehors de ses caractéristiques conjoncturelles. Les réflexions de l'auteur nous permettent donc de comprendre la manière dont des dispositifs précis et des dynamiques économiques et sociales déterminées ont contribué, dès l'époque moderne, à «construire» la pauvreté en tant que problème individuel, dans un premier temps, et comme une question politique et d'inclusion

8. Voir aussi, à ce propos, Benhabib, 2004.

sociale, dans un deuxième temps, jusqu'à nos jours où nous observons l'exclusion d'une partie de la population qui se voit plus ou moins directement refuser une place dans la société. Les migrants sont souvent exclus de manière formalisée, mais ce bannissement touche aussi une large partie des citoyens qui vivent des situations très graves de disqualification sociale. Dans l'ère de la mondialisation et dans un contexte de crise du vieux modèle économique, les processus démocratiques peuvent en fait devenir un outil de défense utilisé à l'encontre de tous ceux qui sont perçus comme marginaux, déviants ou en surnombre.

Pour sa part, Laurent Bonelli souligne que la pauvreté renvoie davantage à un continuum social qu'à une séparation au sein de la société. L'auteur se propose de nous donner les moyens de penser la pauvreté en dehors des cadres les plus ordinaires de « gestion » du phénomène. En menant une analyse relationnelle de la pauvreté, il est possible de voir la relation directe entre la pauvreté et l'inégale répartition des coûts et des bénéfices de la production, dans un triangle de relations/tensions entre Etat, personnes en situation de pauvreté et autres groupes et acteurs sociaux. Ces trois pôles n'étant jamais stables, ni dans le temps ni dans l'espace, il est donc possible de rencontrer une infinité de configurations de rapports de force qui s'établissent entre eux.

La partie B de cet ouvrage porte plus précisément sur le lien entre pauvreté et droits humains. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont analysés dans cette partie, ne sont pas du tout conçus en tant que droits de l'*Homo sacer*⁹, dont la « vie nue » n'est prise en compte que dans un espace « purement humanitaire » consacré à ceux qui n'ont pas accès au droit fondamental « à avoir des droits »¹⁰. L'approche par le biais des droits humains permet ainsi d'aller au-delà de la logique d'« intervention humanitaire » qui consiste à porter secours aux marginaux et à contribuer par ce biais à les catégoriser et à les définir en tant que tels. Le pouvoir des droits humains dans la lutte contre la pauvreté, tels que définis dans ce chapitre, contribue à l'élaboration d'un véritable processus collectif de changement socio-politique¹¹.

En ce sens, l'article de Diane Roman souligne l'indivisibilité et l'universalité des droits fondamentaux et met en lumière les violations des droits civils et politiques, ainsi que sociaux, entraînées par la pauvreté. L'auteure analyse aussi les garanties réelles et les limites que la formulation juridique de ces droits révèle aujourd'hui par rapport à la pauvreté.

9. Agamben, 1995.

10. Arendt, [1966] 1999.

11. Žižek, 2005.

Johannes Gerds s'intéresse, par la suite, à la manière dont les principaux textes juridiques européens abordent le thème de la pauvreté. Ses deux différentes contributions analysent notamment la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée, en mettant l'accent sur l'apport de ces documents, mais aussi sur leurs carences, dans le but d'une lutte efficace contre la pauvreté, et en donnant un aperçu très utile de la jurisprudence inhérente.

Les deux articles suivants développent des exemples concrets de violations des droits humains et des possibles causes et conséquences de la pauvreté, en se penchant également sur la situation de certaines catégories de la population – en premier lieu les Roms – particulièrement affectées par la pauvreté. Lidia Prokofieva et Ilona Tomova analysent la situation en Russie et en Bulgarie, en traitant de la condition particulière des pays dits en transition. Au cœur d'une analyse qui s'inscrit à la fois dans une perspective locale et globale, les spécificités de ces pays sont étudiées ici en tenant compte des complications de la phase économique actuelle.

Dans la partie D, le thème de la participation démocratique est mis en lien avec la pauvreté et l'injustice sociale. Dans cette section, le texte de Dirk Berg-Schlosser décrit les formes et les instruments de la démocratie contemporaine et, en écho à l'analyse d'Emilio Santoro, les conflits qui peuvent avoir lieu au sein des dynamiques démocratiques. Pour Dirk Berg-Schlosser, ces conflits se manifestent davantage dans les sociétés « multiethniques » et sont plus fréquents lorsqu'il y a des processus parallèles d'affaiblissement de la démocratie normative qui permettent à la mobilisation démocratique d'une partie de la population d'aller contre les principes normatifs de la démocratie même, constituant un cercle vicieux très dangereux.

L'article de Federica Sossi s'inscrit dans la suite de ces réflexions, se concentrant sur le sujet des migrations. L'auteure décrit les politiques de contrôle de l'immigration en tant que dispositifs, parmi les plus puissants, de création et de gestion du « cercle de la pauvreté », dont une des caractéristiques fondamentales est la « mise sous silence » des pauvres. A travers l'exemple italien des migrants exploités de Rosarno qui se sont rebellés, Federica Sossi montre aussi la capacité qu'ont, malgré tout, des sujets et des groupes particulièrement affectés par la pauvreté et par le dénuement de prendre la parole et d'agir.

La contribution d'Anna Coote et de Faiza Shaheen, enfin, se rapporte à l'expérience de la « Big Society » au Royaume-Uni, où les auteures nous éclairent sur un exemple de processus social – au cœur duquel se trouve le démantèlement complet du système de *welfare* d'après-guerre – en apparence participatif et démocratique. L'analyse de cette proposition

britannique nous met en garde contre les dangers des pratiques de ce type, en termes de réduction des ressources destinées au système social et en ce qui concerne la déresponsabilisation de l'Etat. Pour éviter ces périls, les auteures proposent d'introduire dans le modèle de la Big Society de véritables changements – liés plutôt au concept de « coproduction » – dont l'objectif est de réaliser la justice sociale et d'investir des ressources pour promouvoir des choix économiques plus démocratiques.

3. Des propositions novatrices

La variété des sujets et des approches présentés dans ces contributions – qui néanmoins se complètent harmonieusement les unes les autres – reflète la richesse des connaissances mises en commun au cours du projet et la profondeur de l'échange de vues qui a eu lieu.

La vision de la pauvreté qui émerge a donc de multiples facettes, elle est complexe, c'est celle d'un phénomène bien structuré dans le système économique, social et même politique du monde moderne. Une telle définition souligne la nécessité de trouver des réponses qui agissent elles-mêmes à un niveau structurel, qui soient capables de surmonter les modalités habituelles et même de changer les objectifs traditionnels de la plupart des interventions sociales. Pour cette raison, les réflexions des groupes de travail ne se sont pas posé pour limite d'agir dans le contexte donné par les caractéristiques actuelles de l'économie du marché – avec ses priorités clés comme celle du profit, au détriment des garanties des droits de la population – mais ont cherché à aller plus loin dans la construction d'un langage nouveau et de démarches véritablement égalitaires et démocratiques.

Les experts du projet ont mis en avant des idées novatrices souvent cantonnées aux espaces académiques et associatifs, en les complétant avec des nuances et des significations encore peu explorées, grâce à l'attention donnée au sujet de la pauvreté.

La première section de la partie E est ainsi dédiée à la proposition d'allocation universelle, décrite par Yannick Vanderborght qui, en définissant ses caractéristiques spécifiques, défend son importance pour établir une justice sociale viable. Parmi les avantages de l'allocation universelle, Yannick Vanderborght souligne le fait que celle-ci se détache complètement des mécanismes de catégorisation et contribue donc à la lutte contre la pauvreté sans pour autant définir et stigmatiser « les pauvres ». Toutefois, et comme le rappelle l'auteur, ce type d'allocation doit être accompagné d'autres instruments d'intervention sociale et économique, et suppose aussi la redéfinition du système fiscal. Dans la même direction, Louise Haagh s'intéresse à la définition de l'allocation universelle comme

garantie et base du « droit à la sécurité », mais aussi en tant que mesure qu'il faut donc assurer à chaque être humain de manière universelle et inconditionnée afin de combattre la pauvreté et l'inégalité.

Au cours des rencontres des groupes de travail du projet, les défenseurs de l'allocation universelle ont discuté de leur position avec d'autres experts qui avaient des doutes sur la nature « individualiste » de cette modalité de redistribution des ressources, dont la complète inconditionnalité, qui d'un côté protège des interventions envahissantes comme celles liées au modèle du *workfare*, peut, d'un autre côté, ne pas sembler tenir compte de la valeur du partage et de la cohésion sociale, en restant en outre dans une dimension exclusivement « monétaire » de la mise en œuvre de la justice sociale.

Mais les idées de Vanderborght et Haagh se sont révélées absolument compatibles avec des approches plus directement fondées sur une vision interrelationnelle de la société, et les réflexions du groupe ont permis d'intégrer la proposition de l'allocation universelle au sein de la stratégie qui est devenue la référence, au sein du projet, pour lutter contre la pauvreté : celle des biens communs.

Ce n'est pas par hasard si ce volume de la collection « Tendances de la cohésion sociale » se conclut en réalité par une section de trois contributions qui se penchent sur la proposition des biens communs comme instruments de lutte contre la pauvreté et outils pour garantir un accès direct, comme l'écrit Ugo Mattei dans sa contribution, à la justice sociale. Mattei voit dans les biens communs la notion qui peut et doit avoir un rôle essentiel dans la réintroduction de la justice sociale au cœur du discours juridique, en l'éloignant de l'arbitraire des marchés et des crises économiques et financières. L'affirmation de la valeur et des principes des biens communs, en outre, permettrait de replacer une partie des procédures et du pouvoir décisionnels entre les mains des citoyens.

Quels sont aujourd'hui les biens communs ? Une réponse complète à cette question est donnée, à travers la description de leurs caractéristiques essentielles, par les articles de Tommaso Fattori et de l'Observatorio Metropolitano, qui s'insèrent dans le cadre théorique tracé par Ugo Mattei : les biens communs sont les biens dont les personnes ont besoin pour mener une vie digne, et c'est pour cette raison que personne ne peut revendiquer leur possession et un accès exclusif. L'un des premiers exemples qui vient à l'esprit est celui des ressources naturelles.

A ce propos, le texte de Tommaso Fattori a le mérite d'aller en profondeur dans le rapport entre pauvreté, injustice sociale et injustice environnementale, notions qui sont connectées et qui peuvent être toutes trois endiguées

par l'affirmation et par la protection de la richesse des territoires en tant que bien commun des populations qui y habitent. Cette approche est des plus importantes si on pense que, dans le monde contemporain, les droits environnementaux sont à la base même de beaucoup de droits fondamentaux comme celui à la santé et, en général, du droit à mener une vie décente. Fattori est l'un des porte-parole de la mobilisation italienne contre la privatisation de l'eau, racontée ici, qui a permis de gagner un référendum dont la motivation centrale était justement la protection des biens communs.

A partir d'une reconstruction historique de la « perte » de la valeur sociale des biens communs, le texte de l'Observatorio Metropolitano souligne enfin que la crise économique actuelle représente un risque supplémentaire de remettre en cause ces biens communs par l'augmentation des privatisations qui empêchent plus que jamais d'y accéder et freinent la possibilité de les gérer démocratiquement, en rendant toujours plus difficile le fait de trouver des réponses aux besoins sociaux.

Toutes ces contributions affirment l'importance primordiale de la découverte et de la reconnaissance des biens communs – ce moment étant constitutif d'une prise de conscience collective – et s'opposent aux critiques qui sous-estiment la capacité humaine de partager la gestion des ressources en dehors de la logique du profit. Les auteurs expliquent enfin comment le défi des biens communs représente aussi une possibilité de profond renouvellement des dynamiques démocratiques, dans le sens soit d'une véritable redistribution du pouvoir décisionnel, soit d'une redéfinition des frontières des communautés et d'un renouvellement des règles pour mettre fin à la « démocratie défensive » illustrée par les articles d'Emilio Santoro et de Dirk Berg-Schlosser.

La perspective des biens communs ouvre, par-dessus tout, même s'il s'agit seulement d'un objectif idéal à atteindre, la possibilité de créer un espace nouveau pour l'élaboration de discours et d'actions de justice sociale et de lutte contre la pauvreté, en revisitant, dans une direction plus équitable et solidaire, des concepts fondateurs comme ceux de propriété et d'efficacité.

Le « commun » pourrait alors devenir le nouveau terrain privilégié pour l'exercice des droits des personnes souffrant de la pauvreté, dans la perspective de voir ces gens sortir de leur modeste condition grâce à l'utilisation gratuite et responsable (plutôt que la consommation souvent sélective et irresponsable¹²) des ressources.

12. On ne veut pas dire, évidemment, que l'acte de consommation ne peut pas être responsable. Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, 2008.

Le projet, outre les articles publiés dans cet ouvrage, ne couvre que partiellement cette direction à prendre. Il représente pourtant une contribution qui fait appel à une prise de conscience et à des réflexions sérieuses sur la problématique d'un monde où les valeurs de la responsabilité partagée, de la solidarité et de la justice sociale sont toujours plus remises en cause et en même temps plus indispensables que jamais. Un monde où les défis posés par les modifications économiques, sociales et politiques en cours nous obligent à avoir le courage de repenser des concepts que l'on croyait désormais figés.

J'adresse un remerciement particulier à tous ceux et à toutes celles qui ont participé aux groupes de travail du projet, à Anne-Iris Romens qui a eu un rôle important dans sa mise en œuvre, à Gilda Farrell qui l'a fortement voulu et sans qui le projet n'aurait pu aboutir.

Bibliographie

Agamben G. (1995), *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita* (Homo sacer : le pouvoir souverain et la vie nue), Einaudi, Turin.

Arendt H. ([1966] 1999), *Les Origines du totalitarisme* (1951-1966), Point Seuil, Paris.

Bauman Z. (2003), *Missing community*, Polity Press, Cambridge.

Benhabib S. (2004), *The rights of others. Aliens, residents, citizens*, Cambridge University Press, Cambridge.

Council of Europe (2008), *Rethinking consumer behaviour for the well-being of all – Reflections on individual consumer responsibility*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2010), *Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise*, Direction de l'information légale et administrative, rapport 2009-2010, Paris.

Sen A. (1992), *Inequalities reexamined*, Oxford University Press, Oxford.

Social Watch (2009), *Making finances work – People first*, Montevideo.

Žižek S. (2005), « Against human rights », *New Left Review*, 34, juillet-août.

PARTIE A

**LA PAUVRETÉ HIER ET AUJOURD'HUI.
QUELLE APPROCHE ?**

UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE : DE L'INCLUSION SOCIALE À UNE DÉMOCRATIE DE L'EXCLUSION

Emilio Santoro

1. Introduction : changer le cadre

Afin d'exposer l'éventail des politiques envisageables pour remédier au problème de la pauvreté, je pense que nous devons nous intéresser avant tout à la manière dont ce problème a été traité dans les temps modernes. Ce travail me semble être d'une importance fondamentale parce qu'à mon sens nous nous trouvons devant une impasse : nous ne pouvons pas résoudre le problème de la pauvreté sans renoncer à nos certitudes sur la manière de s'y prendre. En d'autres termes, je pense que nous nous trouvons à un moment de l'histoire où, si nous voulons continuer à réfléchir sur la pauvreté et à rechercher des solutions, nous devons explorer des manières d'appréhender la pauvreté qui soient différentes de celles que nous utilisons actuellement. Le regard diachronique vise précisément à interroger les manières dont nous appréhendons la pauvreté et à tenter d'y remédier comme si ces questions étaient historiquement déterminées et non « naturelles ». Aujourd'hui, les seules solutions pour remédier à ce problème semblent être celles dictées par les mécanismes du marché. Ces mécanismes constituent le cadre dans lequel les gouvernements pensent que leurs politiques devraient s'enraciner et dans lequel les individus et les ouvriers pensent que leurs revendications devraient s'inscrire : l'idéologie de la mondialisation façonne les politiques et les revendications. Seule une conception naïve, selon laquelle les revendications exprimeraient les besoins réels de ceux qui les formulent, peut conduire à penser qu'il convient de partir des « besoins » pour ébaucher des stratégies à même de résoudre le problème de la pauvreté. Si, a contrario, nous partons du principe que les besoins et les revendications qui s'ensuivent sont déterminés par le contexte et la possibilité de les exprimer tels qu'ils découlent des conditions existantes, nous nous rendons alors compte que, à moins de concevoir une nouvelle façon d'appréhender ce qui se passe, nous resterons forcément prisonniers de l'idée selon laquelle seul le marché pourrait résoudre le problème de la pauvreté et ses corollaires, alors même que l'histoire des deux derniers siècles nous montre qu'il est incapable de le faire.

2. Le paradigme du marché : la pauvreté, un problème individuel

Si nous nous plaçons dans une perspective historique, nous pouvons constater que la pauvreté a été interprétée à l'origine comme un problème qui pouvait et devait être résolu par le biais du marché. Adam Smith peut être considéré comme le père de cette approche, dont les origines se trouvent dans les idées de Malthus. Selon Smith, la pauvreté et le désir de s'en sortir, et plus généralement le désir de s'enrichir, constituent véritablement le moteur nécessaire d'un marché qui rendra chacun plus riche, ou mieux qui rendra les riches plus riches et les pauvres moins pauvres, et en tout état de cause qui satisfera les besoins de chacun à moyen terme, si ce n'est les désirs de chacun. Il est utile de citer le passage bien connu de l'ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, qui est le manifeste de cette approche :

« Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de nos besoins que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage. »¹³

L'accroissement du bien-être général découlera du fait que l'accroissement de leur propre fortune constitue « le moyen par lequel la majeure partie des hommes se propose d'améliorer son sort »¹⁴, autrement dit il découlera de l'avidité des riches¹⁵ et du désir des pauvres d'échapper à l'indigence :

« C'est ainsi que les intérêts privés et les passions des individus les portent naturellement à diriger leurs capitaux vers les emplois qui, dans les circonstances ordinaires, sont les plus avantageux pour la société. Mais si, par suite de cette préférence naturelle, ils venaient à diriger vers ces emplois une trop grande quantité de capital, alors la baisse des profits qui se ferait sentir dans ceux-ci, et la hausse qui aurait lieu dans tous les autres, les amèneraient sur-le-champ à réformer cette distribution vicieuse. Ainsi, sans aucune intervention de la loi, les intérêts privés et les passions des hommes les amènent à diviser et à répartir le capital d'une société entre tous

13. Smith A., [1776] 1981, p. 26-27.

14. *Idem*, p. 341.

15. Mandeville avait déjà illustré avec justesse le paradoxe naissant de l'utilité publique des vices privés, tels que l'avidité et l'avarice.

les différents emplois qui y sont ouverts pour lui, dans la proportion qui approche le plus possible de celle que demande l'intérêt général de la société. »¹⁶

Ces passages expriment la foi, encore largement répandue aujourd'hui, dans la fonctionnalité et la moralité intrinsèques du *modus operandi* de la société de marché : le bien-être matériel « général de la société » progresse lorsque chacun a la possibilité de rechercher son propre intérêt. La meilleure façon d'accroître la richesse générale est de laisser chaque membre de la société libre de rechercher son propre intérêt (matériel). Dans ce contexte, la pauvreté est une base fondamentale de la possibilité d'améliorer la situation de la société dans son ensemble et de ses membres considérés individuellement : c'est le stimulant qui pousse chacun à se retrousser les manches et à produire des biens à vendre sur le marché, ce qui enrichit chacun tout en mettant davantage de biens à sa disposition.

Au début du XIX^e siècle, cette conception a trouvé les conditions idéales de son succès. En effet, d'une part, elle semblait tout à fait conforme à l'idée fondamentale de l'organisation politique libérale selon laquelle les Etats devraient donner à chaque individu la possibilité effective de réaliser, aussi largement que possible, ses valeurs ou intérêts sans qu'il n'ait besoin de quelque « vertu politique » que ce soit, c'est-à-dire le devoir de coopérer avec les autres pour le bien de la communauté. D'autre part, la conception en question s'accordait avec un contexte social et économique qui permettait de présenter l'implication des pauvres dans le processus de production comme la principale manière d'améliorer leur sort, même si cette implication résultait de la coercition ou de la pauvreté contraignant les individus à être disciplinés et à se faire embaucher en tant qu'ouvriers dans une manufacture ou une usine. Dans le contexte de l'enthousiasme suscité par la révolution industrielle, il semblait que le seul obstacle à l'enrichissement continu de l'ensemble de la population se trouvait dans la pénurie de main-d'œuvre et dans le fait que les personnes expulsées du pays représentaient autant de travailleurs perdus. Cette idée transparaît principalement dans les vues exprimées par Jeremy Bentham dans son examen de la loi britannique sur les pauvres (*English Poor Law*), lesquelles constituent le fondement de son *Panoptique*.

Selon cette conception, la pauvreté n'était pas un problème politique ni même un problème social, mais uniquement un problème individuel ; si quelqu'un était pauvre, la faute lui en revenait : il était incapable de tirer parti des possibilités offertes par le marché (ou n'aurait pas travaillé assez

16. Smith, [1776] 1981, p. 630.

dur à cette fin). Il est ainsi naturel que les politiques du XIX^e siècle sur la pauvreté soient clairement marquées par l'approche qui pourrait être qualifiée de « smithienne ». Elles visaient à aider uniquement les pauvres qui acceptaient le salaire et les conditions de travail offerts par le marché du travail, sachant que ces conditions de travail n'étaient pas vraiment tendres dans la mesure où elles incluaient dix heures d'un travail éreintant par jour, et cela six jours par semaine par équipes et sans protection, même pour les enfants. Ces politiques excluaient de toute forme d'assistance les « pauvres non méritants », c'est-à-dire les pauvres qui refusaient d'accepter ces conditions. Les seuls pauvres méritant une assistance étaient ceux qui ne pouvaient pas rester sur le marché du travail à titre temporaire (blessures, maladie, etc.) ou permanent (invalidité, vieillesse, etc.). Les autres ne méritaient aucune assistance et devaient être sanctionnés pour leur refus d'accepter les conditions du marché du travail, parce que leur refus d'être productifs nuisait aux possibilités d'enrichissement de l'ensemble de la communauté.

Reflet de cette approche, les droits sociaux en Angleterre à cette époque n'étaient pas conçus comme des droits du citoyen mais comme des droits accordés pour compenser l'exclusion de la citoyenneté et protéger les membres de la communauté qui n'avaient pas pleinement droit à un statut de citoyen. Par exemple, la loi britannique sur les pauvres de 1834 ne prévoyait des prestations sociales que pour les travailleurs ayant quitté le marché du travail pour raison de vieillesse ou de maladie. D'après T.H. Marshall, père de l'idée selon laquelle un citoyen à part entière devrait avoir droit à un éventail de droits tant civils et politiques que sociaux, cette loi a traité les revendications des pauvres non pas comme une partie intégrante des droits du citoyen mais comme un substitut à ces droits, c'est-à-dire comme des revendications qui ne pouvaient être satisfaites que si la personne qui les formulait cessait d'être un citoyen au vrai sens du terme¹⁷. C'est la même logique qui a inspiré les *Factory Acts* (lois sur les manufactures) concernant les heures et les conditions de travail. Ces lois ont soigneusement évité d'accorder cette protection directement à l'adulte masculin – le citoyen par excellence – et ce en faisant fi de son statut de citoyen, au motif que les mesures de protection mises en œuvre limitaient le droit civil à conclure librement un contrat de travail ; la protection était limitée aux femmes et aux enfants, raison pour laquelle les défenseurs des droits des femmes y ont rapidement vu une insulte implicite : les femmes étaient protégées parce qu'elles n'étaient pas des citoyennes¹⁸.

17. Marshall, [1950] 1977, p. 88.

18. *Idem*, p. 89.

En réalité, le premier à émettre des doutes sur cette approche a été Adam Smith lui-même, qui a mis en évidence la manière dont la logique du marché, en combattant la pauvreté, détruit la nature de la société. Dans le livre I de son ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Smith fait l'éloge de la division du travail en soulignant que « dans chaque art, la division du travail, aussi loin qu'elle puisse y être portée, amène un accroissement proportionnel dans la puissance productive du travail »¹⁹. Ses vues semblent parfaitement concordantes avec celles de Bentham. Evoquant les 17 opérations auxquelles correspond la division de la production de patères, Bentham a soutenu que la division du travail permet même à des « bras inutiles », autrement dit, comme on peut le lire dans le *Panoptique*, à des individus sans compétences professionnelles, de devenir productifs et d'échapper à la pauvreté. Smith, au lieu des 17 opérations requises pour fabriquer des patères, indique que « l'important travail de faire une épingle est divisé en peu ou prou 18 opérations distinctes, lesquelles, dans certaines fabriques, sont remplies par autant de mains différentes »²⁰. Mais, qu'il s'agisse de patères ou d'épingles, le sentiment est finalement le même : l'émerveillement issu des effets de la division du travail.

Ainsi, pour Smith comme pour Bentham, la division du travail permet de rendre hautement productif tout individu, si peu qualifié soit-il. Ce raisonnement l'amène à avancer que la division du travail, même si elle est apparemment imposée à l'individu, va dans le sens de l'intérêt de ce dernier. Sa force réside dans le fait qu'elle constitue le moyen par lequel le bien-être est non seulement créé mais aussi étendu aux couches populaires²¹. En fin de compte, c'est la division du travail qui permet d'inclure les pauvres dans le marché du travail et de les sortir de la pauvreté.

Toutefois, Smith ajoute un élément de réflexion important à ce point de vue : s'il est vrai que la division du travail permet à de nombreux individus de sortir de la pauvreté, il est aussi vrai qu'elle rabaisse le niveau moral et culturel des individus. En effet, avec la division du travail, « l'occupation de la majeure partie de ceux qui vivent de travail, c'est-à-dire de la masse du peuple, se borne à un très petit nombre d'opérations simples, très souvent à une ou deux »²². Par ailleurs :

19. Smith, [1776] 1981, p. 15.

20. *Ibidem*. Dans sa publication intitulée *Lectures on Jurisprudence* (rapport datant de 1776, p. 329, Glasgow Edition, 539), Smith mentionne, outre la dix-septième opération nécessaire pour la fabrication d'une épingle, la quatre-vingtième nécessaire pour la fabrication d'un bouton.

21. Voir Jonas, 1989, I, p. 112.

22. Smith, [1776] 1981, p. 781.

« Un homme qui passe toute sa vie à remplir un petit nombre d'opérations simples, dont les effets sont aussi peut-être toujours les mêmes, ou presque les mêmes, n'a pas lieu de développer son intelligence ni d'exercer son imagination à chercher des expédients pour écarter des difficultés qui ne se rencontrent jamais; il perd donc naturellement l'habitude de déployer ou d'exercer ces facultés et devient, en général, aussi stupide et aussi ignorant qu'il soit possible à une créature humaine de le devenir. »²³

Par conséquent, le travail industriel apparaît dans l'analyse de Smith comme une menace sérieuse à la subjectivité sociale des classes populaires et, partant, à la cohésion sociale elle-même. En effet, avec l'extension de la division du travail industriel, les « gens du peuple » :

« n'ont guère de temps supplémentaire à consacrer à leur éducation [...], il faut qu'ils s'adonnent à quelque métier pour gagner leur subsistance. Ce métier est aussi, en général, si simple et si uniforme qu'il donne très peu d'exercice à leur intelligence; tandis qu'en même temps leur travail est à la fois si dur et si constant qu'il ne leur laisse guère de loisir, encore moins de disposition à s'appliquer, ni même à penser à aucune autre chose »²⁴.

Ce sont les conditions dans lesquelles « l'ouvrier pauvre, c'est-à-dire la masse du peuple »²⁵, est contraint de vivre.

Les points de vue de Smith ont été repris, un siècle plus tard, par Tocqueville, qui a mis l'accent sur la manière dont le recours au marché et, partant, à la division du travail pour tirer les individus de la pauvreté détruit la cohésion sociale et crée deux sociétés parallèles : la société des riches et la société de ceux qui sont contraints de s'aliéner pour éviter d'être pauvres. Je cite in extenso un extrait du volume II de l'ouvrage de Tocqueville intitulé *De la démocratie en Amérique*, dans lequel il cite un exemple smithien de la fragmentation du travail nécessaire pour la production d'une épingle, parce qu'il est difficile à mon avis de trouver de meilleurs mots pour décrire ce phénomène :

« Quand un artisan se livre sans cesse et uniquement à la fabrication d'un seul objet, il finit par s'acquitter de ce travail avec une dextérité singulière. Mais il perd, en même temps, la faculté générale d'appliquer son esprit à la direction du travail. Il devient chaque jour plus

23. *Idem*, p. 782.

24. *Idem*, p. 784-785.

25. *Idem*, p. 782.

habile et moins industriel, et l'on peut dire qu'en lui l'homme se dégrade à mesure que l'ouvrier se perfectionne.

Que doit-on attendre d'un homme qui a employé vingt ans de sa vie à faire des têtes d'épingles? Et à quoi peut désormais s'appliquer chez lui cette puissante intelligence humaine, qui a souvent remué le monde, sinon à rechercher le meilleur moyen de faire des têtes d'épingles!

Lorsqu'un ouvrier a consommé de cette manière une portion considérable de son existence, sa pensée s'est arrêtée pour jamais près de l'objet journalier de ses labeurs; son corps a contracté certaines habitudes fixes dont il ne lui est plus permis de se départir. En un mot, il n'appartient plus à lui-même, mais à la profession qu'il a choisie. C'est en vain que les lois et les mœurs ont pris soin de briser autour de cet homme toutes les barrières et de lui ouvrir de tous côtés mille chemins différents vers la fortune; une théorie industrielle plus puissante que les mœurs et les lois l'a attaché à un métier, et souvent à un lieu qu'il ne peut quitter. Elle lui a assigné dans la société une certaine place dont il ne peut sortir. Au milieu du mouvement universel, elle l'a rendu immobile. [...]

A mesure que le principe de la division du travail reçoit une application plus complète, l'ouvrier devient plus faible, plus borné et plus dépendant. [...]

Tandis que l'ouvrier ramène de plus en plus son intelligence à l'étude d'un seul détail, le maître promène chaque jour ses regards sur un plus vaste ensemble, et son esprit s'étend en proportion que celui de l'autre se resserre. Bientôt il ne faudra plus au second que la force physique sans l'intelligence; le premier a besoin de la science, et presque du génie pour réussir. L'un ressemble de plus en plus à l'administrateur d'un vaste empire, et l'autre à une brute.

Le maître et l'ouvrier n'ont donc ici rien de semblable, et ils diffèrent chaque jour davantage. Ils ne se tiennent que comme les deux anneaux extrêmes d'une longue chaîne. Chacun occupe une place qui est faite pour lui, et dont il ne sort point. L'un est dans une dépendance continuelle, étroite et nécessaire de l'autre, et semble né pour obéir, comme celui-ci pour commander.»²⁶

26. Tocqueville, 1840.

Smith et Tocqueville comprennent alors tous deux que s'en remettre au marché pour résoudre le problème de la pauvreté revient à produire une société radicalement clivée en deux parties qui, à terme, deviennent anthropologiquement différentes. En outre, cela signifie réduire à néant toute possibilité de développement de la personnalité des pauvres et les rendre incapables de s'adapter aux mutations de la société.

3. Etat et population : la pauvreté, un problème politique

3.1. «L'architecte de l'inégalité sociale légitime» : raison d'Etat contre citoyenneté

La définition de la citoyenneté en tant que statut auquel sont attachés trois types de droits – civils, politiques et sociaux – est traditionnellement associée aux points de vue proposés par Thomas H. Marshall au cours des premières années qui suivent la seconde guerre mondiale. On attribue notamment à Marshall le fait d'avoir souligné qu'un citoyen à part entière doit jouir d'un ensemble de droits qui ne sont pas seulement civils et politiques mais aussi sociaux²⁷. Le principal objectif de Marshall était de défendre le système de protection sociale que le gouvernement travailliste venait d'établir en Grande-Bretagne²⁸. A cette fin, il a rédigé un récit «continuiste» dont la crédibilité historique semble aujourd'hui plutôt douteuse²⁹. Il a greffé, sur la perspective évolutionniste de l'historiographie anglaise du XIX^e siècle, l'hypothèse libérale selon laquelle tous les individus sont libres et jouissent des mêmes droits, qu'ils sont capables d'utiliser pour construire leur vie, établissant ainsi une explication évolutionniste des droits. D'après Marshall, l'histoire des droits civils durant la période de leur formation est une histoire d'addition progressive de nouveaux droits à un statut qui existait déjà et était censé s'appliquer à tous les membres adultes de la communauté; ce caractère démocratique ou universel du statut découlait naturellement du fait que celui-ci était essentiellement le statut de la liberté, les notions de liberté et de citoyenneté étant interchangeable³⁰.

27. Zincone, 1989, p. 22.

28. Barbalet, 1988.

29. L'explication théorique de Marshall s'inspire de l'«optimisme victorien» qui a caractérisé les travaux de H.S. Maine, T.B. Macaulay, G.M. Trevelyan, E. Power, R.H. Tawney et F.W. Maitland.

30. Marshall, [1950] 1977, p. 84.

D'après Marshall, en garantissant que personne ni aucun groupe ne sont privilégiés par la loi, la citoyenneté a établi le socle de l'égalité sur lequel la structure de l'inégalité a pu être bâtie³¹. Il était conscient que le fait de jouir de droits civils et politiques ne garantit pas en soi l'égalité réelle des citoyens; il savait que les droits civils sont utiles pour la logique du marché qui veut que les individus soient libres et égaux en termes de statut mais pas nécessairement en termes de pouvoir³². Il savait que ces droits façonnent une société dans laquelle, si les différences sociales ne sont plus déterminées et définies par les lois et les coutumes de la société, celles-ci résultent de l'interaction de divers facteurs liés aux institutions de la propriété et de l'éducation ainsi que de la structure de l'économie nationale³³. Toutefois, dans l'historique de Marshall, la reconnaissance des droits civils a déclenché un processus qui allait changer la base de la valeur sociale des individus, en la faisant passer de la substance économique au statut personnel³⁴. En propageant largement la croyance dans l'égalité fondamentale des individus, la citoyenneté « partielle » (c'est-à-dire qui n'inclut pas les droits sociaux) a préparé la voie à la correction de nombreuses disparités découlant des différences de classe. Elle a engendré une conception moins formelle de l'égalité, en tant qu'égalité pour la valeur sociale et pas simplement sur des droits naturels égaux³⁵.

En raison du succès de cette nouvelle conception – comme l'explique Marshall³⁶ –, le début du XX^e siècle a vu sapée la logique suivant laquelle la reconnaissance des droits civils, en donnant à chaque individu le pouvoir de s'engager en tant qu'entité indépendante dans la lutte économique, justifie parfaitement le fait de lui refuser la protection sociale, étant donné que cet individu est doté de la capacité de se protéger lui-même. L'existence d'un statut commun est devenue l'architecte de l'inégalité sociale légitime³⁷. Ainsi a été établie l'exigence d'un droit universel à un revenu réel qui ne soit pas proportionnel à la valeur sur le marché de la personne qui en fait la revendication³⁸.

De nombreux auteurs ont à juste titre souligné que cette explication de l'émergence des droits liés à la citoyenneté tend à dissimuler le rôle des

31. *Idem*, p. 96.

32. *Ibidem*.

33. *Idem*, p. 94.

34. *Idem*, p. 86.

35. *Idem*, p. 101.

36. *Idem*, p. 96.

37. *Idem*, p. 77.

38. *Idem*, p. 106.

conflits sociaux dans ce processus. Cependant, à mon avis, cette conception ignore pratiquement le fait que le moteur de ce processus a été la volonté de puissance des Etats. Les droits sociaux sont nés pour renforcer les systèmes capitalistes nationaux sur lesquels les Etats ont assis leur puissance. Ils sont nés lorsque les Etats se sont rendu compte que, en ne parvenant pas à assurer rationnellement la santé publique, cela aurait une incidence négative sur la richesse collective, en raison de la perte de jours de travail et des dépenses encourues pour élever les enfants décédant avant d'atteindre l'âge de travailler et pour entretenir les personnes qui deviennent invalides par manque de soins adéquats en temps opportun³⁹.

Heureusement pour les pauvres, au cours du XVIII^e siècle, la logique du marché et de l'ordre libéral s'était accompagnée de la logique de puissance des Etats. Pendant cette période, comme l'a souligné Michel Foucault, un domaine de connaissance appelé *Polizeiwissenschaft* («la science de la police») est apparu en Allemagne, qui concerne :

«la théorie et l'analyse de tout "ce qui tend à affirmer et à augmenter la puissance de l'Etat, à faire bon usage de ses forces, à procurer le bonheur de ses sujets" et principalement "le maintien de l'ordre et de la discipline, les règlements qui tendent à leur rendre la vie commode et à leur procurer les choses dont ils ont besoin pour subsister" »⁴⁰.

Les Etats se sont appuyés sur ce domaine de connaissance afin «de marquer et d'améliorer [leur] place dans le jeu des rivalités et des concurrences entre Etats européens et garantir l'ordre intérieur par le "bien-être" des individus»⁴¹ :

«Ce qui caractérise un Etat de police, c'est que ce qui l'intéresse, c'est ce que font les hommes, c'est leur activité, c'est leur "occupation". L'objectif de la police, c'est donc le contrôle et la prise en charge de l'activité des hommes en tant que cette activité peut constituer un élément différentiel dans le développement des forces de l'Etat.»⁴²

En effet, la police :

«est l'ensemble des techniques qui assurent que vivre, mieux que vivre, coexister, communiquer, tout ceci sera effectivement convertible en forces d'Etat. La police, c'est l'ensemble des interventions et des moyens qui assurent que vivre, mieux que vivre, coexister,

39. Rossi, [1956] 2002, p. 230.

40. Foucault, 2004a, p. 376.

41. *Ibidem*.

42. *Idem*, p. 330.

sera effectivement utile à la constitution, à la majoration des forces de l'Etat. On a donc avec la police un cercle qui, partant de l'Etat comme pouvoir d'intervention rationnelle et calculée sur les individus, va faire retour à l'Etat comme ensemble de forces croissantes ou à faire croître, mais qui va passer [...] par la vie des individus, qui va maintenant, comme simple vie, être précieuse à l'Etat.»⁴³

Le but de la *Polizeiwissenschaft* était, en dernière instance, de faire de la population, jusqu'alors perçue comme une masse désordonnée et ingouvernable d'individus, une ressource pour l'Etat. Il s'agissait de « l'ensemble des mécanismes par lesquels sont assurés l'ordre, la croissance canalisée des richesses et les conditions de maintien de la santé "en général" »⁴⁴. La science de la police se résumait au calcul et à la technique permettant d'établir une relation mobile – mais néanmoins stable et contrôlable – entre l'ordre interne de l'Etat et la croissance de ses forces⁴⁵. Foucault affirme que la médecine s'est développée à la fin du XVIII^e siècle en réponse à la situation économique, en ce sens qu'elle était censée fournir à la société des individus solides capables de travailler et de contribuer à la stabilité, à l'amélioration et au renouvellement de la main-d'œuvre. La médecine a été sollicitée en tant que moyen aux fins du maintien et du renouvellement de la main-d'œuvre vitale pour le fonctionnement de la société moderne⁴⁶.

Ce n'est pas par hasard si le développement de cette science a été lié à l'émergence du système westphalien. Après la fin du rêve de faire renaître la Rome impériale, une nouvelle perception historique ne vise plus à unifier l'ensemble des entités souveraines nées de la dissolution de l'empire, mais réalise que les nouveaux Etats doivent lutter les uns contre les autres afin de survivre. Le monde s'avérant être une arène de concurrence entre les Etats, le principal problème devient celui des techniques rationnelles pour développer les forces d'un Etat. Dans ce contexte, la population devient rapidement la principale ressource sur laquelle repose l'influence diplomatique de l'Etat. Ainsi, deux nouvelles techniques de gestion de la puissance se développent parallèlement. D'une part apparaît une technologie militaro-diplomatique destinée à établir et à développer les forces de l'Etat par le biais d'un système d'alliances et de l'organisation d'un appareil militaire. Les traités de Westphalie, destinés à cristalliser

43. *Ibidem*.

44. Foucault, 1976b.

45. Zanini, 2006, p. 126.

46. Foucault, 1976a, p. 197-209.

un équilibre européen, sont le produit remarquable de cette technologie politique. D'autre part émerge une « police » au sens de l'époque, c'est-à-dire l'ensemble des moyens requis pour faire croître les forces de l'Etat de l'intérieur. Le sujet de ces deux techniques de puissance est le couple population-richesses : l'enrichissement par le biais du commerce est censé conduire à un accroissement de la population, de la main-d'œuvre, de la production et des exportations et, partant, à la possibilité de disposer d'une armée nombreuse et forte⁴⁷.

La population devient à la fois le sujet de besoins et d'aspirations, et la source de la puissance d'un Etat : ainsi, elle devient le but ultime du gouvernement, tout en étant un objet entre les mains du gouvernement. La *Polizeiwissenschaft* est la science de gouverner la population par la population. A partir de ce moment, le but du gouvernement sera le bien-être de la population et l'amélioration de ses conditions de vie (accroissement de sa prospérité, de son espérance de vie, de sa santé, etc.)⁴⁸.

3.2. La source de la puissance de l'Etat : prendre soin de la population et intégrer les pauvres

Le lien entre la population et la santé est au centre de l'économie politique – qui est née, précisément au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles, d'une perception des liens entre la population, le territoire et la prospérité – construite autour du discours de la prospérité croissante des Etats⁴⁹. L'économie politique marque « le passage d'un art de gouverner à une science politique, le passage d'un régime dominé par les structures de souveraineté à un régime dominé par les techniques de gouvernement »⁵⁰. La question clé que l'économie politique est appelée à traiter est pour l'essentiel celle de la préservation, du maintien et de la protection de la main-d'œuvre. L'économie politique « se propose pour objectif, au mieux de rendre la pauvreté utile en la fixant sur l'appareil de production, au pire d'alléger le plus possible le poids qu'elle fait peser sur le reste de la société »⁵¹. Si les nouvelles technologies de gouvernement ne configurent pas la population en tant qu'ensemble de sujets de droit, elles ne la conçoivent pas comme un simple agglomérat de bras disponibles pour le travail (même si on peut trouver cette vision réductrice dans certaines théorisations de la fin du XVIII^e siècle, comme celle de Bentham). Leur ambition est de remédier à un problème plus large, « les

47. Foucault, 2004a.

48. Rosen, 1993, p. 100.

49. Procacci, 1991, p. 154.

50. Foucault, 2004b, p. 109.

51. Foucault, 1976b.

effets économique-politiques de l'accumulation des hommes»⁵². La nouvelle science de gouvernement vise à aménager la société «comme milieu de bien-être physique, de santé optimale et de longévité». Elle se caractérise, premièrement, par «l'apparition de la santé et du bien-être physique de la population en général comme l'un des objectifs essentiels du pouvoir politique»; les exigences de production prennent en compte «le problème spécifique de la maladie des pauvres dans son rapport avec les impératifs de travail et la nécessité de la production»⁵³.

A partir du début du XIX^e siècle, les pays européens, notamment d'Europe occidentale, ont vécu deux siècles caractérisés par l'inclusion sociale et politique continue des classes les plus défavorisées. Au niveau politique, les classes qui étaient considérées comme dangereuses au cours du XVIII^e siècle ont été progressivement intégrées, à travers l'extension du droit de vote, au *demos* détenant la souveraineté politique. Au niveau social, le bien-être des membres de ces classes est devenu un problème pour l'Etat, en fait le principal problème pour les Etats qui percevaient le bien-être et la santé de leurs populations comme la principale source de leur puissance économique et militaire. Les gouvernants et les médecins savaient que s'en remettre à l'état de santé naturel et à la fécondité des populations ne suffisait pas pour la prospérité des Etats, et ils avaient la responsabilité d'éliminer les obstacles au plein développement de la «ressource-population». Pour cela, il fallait créer les conditions propices à promouvoir la santé, prévenir les maladies et rendre les traitements médicaux facilement accessibles à ceux qui en avaient besoin⁵⁴. Comme l'a souligné Giovanna Procacci⁵⁵, l'hygiène permet d'inventer et de justifier les nouvelles règles d'une coexistence bien réglée et déchiffrable : règles d'hygiène publique en milieu urbain, «police domestique, règles d'hygiène sur le lieu de travail ou hygiène conjugale (de réputation malthusienne)». Les positions défendues dans l'Angleterre du XIX^e siècle par le Public Health Movement de l'avocat Edwin Chadwick, l'un des plus importants partisans des techniques biopolitiques⁵⁶, sont révélatrices de la pertinence de cet aspect hygiénique et réglementaire de la biopolitique, ou de la manière dont le gouvernement devait définir le champ opérationnel de l'économie plutôt que de se borner à s'en accommoder. Dans le rapport intitulé *Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain* publié en 1842

52. *Idem*.

53. *Idem*.

54. Foucault, 2004b.

55. Procacci, 1991, p. 165.

56. Parodi, 2002, p. 199.

et relatif à la situation sanitaire de la population ouvrière britannique, le mouvement précité se focalisait sur les liens de causalité entre la pauvreté et la maladie, et indiquait qu'il avait prouvé de façon irréfutable que les maladies provenaient de conditions environnementales précaires, de la fourniture d'eau polluée, du défaut de drainage des eaux usées ainsi que d'une collecte d'ordures insuffisante et non réalisée en temps opportun⁵⁷. Le laisser-faire économique croissant de l'ère industrielle était responsable de cette situation. Dans la logique de Chadwick et d'autres réformateurs, il équivalait à un permis d'exploitation des pauvres, des travailleurs et, d'une manière générale, des citoyens de plus en plus nombreux.

Par conséquent, vers le milieu du XIX^e siècle, les Etats ont réalisé que pour renforcer leur puissance ils ne pouvaient pas toujours s'appuyer sur une stratégie servant le marché, et parfois des choix contraires à la logique du marché ont été nécessaires : on a commencé à penser que le marché devrait être réglementé de façon à servir à l'accroissement du bien-être collectif et, par conséquent, de la puissance de l'Etat. Depuis la fin du XIX^e siècle, on a réalisé que la capacité du marché du travail à soutenir l'accroissement du bien-être économique est limitée, voire nulle. Les Etats, préoccupés par leur puissance, se sont rendu compte qu'ils devaient intervenir de façon beaucoup plus directe pour améliorer les conditions de vie de leurs citoyens et donc, en fin de compte, leur puissance.

C'est dans ce contexte qu'est né l'Etat providence. Après la police médicale (*medizinische Polizei*), l'hygiène publique et la médecine sociale, l'Etat providence est le dernier instrument technologique mis en œuvre par les Etats pour prendre soin de leur population afin d'accroître leur propre puissance économique (et militaire). D'une part, l'appareil de l'Etat providence est issu de l'idée – qui a été ensuite consolidée – selon laquelle la gestion de la population nécessite une baisse de la mortalité infantile, la prévention des épidémies, la mise en place de structures médicales suffisantes et une influence sur les conditions de vie des individus par le biais de la mise en œuvre de règles relatives à l'alimentation, à la gestion de l'environnement et à l'organisation urbaine. D'autre part, l'Etat providence s'est développé avec l'émergence de la conviction que, contrairement à ce qui avait été pensé pendant environ un siècle, le marché du travail par lui-même est absolument incapable d'atteindre de tels objectifs. La nécessité d'une intervention afin de renforcer la prise en charge de la population par l'Etat, et, partant, le pouvoir de l'Etat, est clairement apparue à l'époque où la Grande-Bretagne, alors première puissance coloniale, éprouvait de

57. Rosen, 1993, p. XXVI.

grandes difficultés à faire face aux colons afrikaners au cours des deux guerres des Boers (1880-1881 et 1899-1902). Sans surprise, ce fut en Grande-Bretagne que, vers la fin du XIX^e siècle, les premières structures de l'Etat providence sont apparues. Dans l'Allemagne de Bismarck également, les premiers pas vers un Etat providence ont été faits sous la pression de politiques prussiennes agressives, à la fin du XIX^e siècle. Au cours du XX^e siècle, ce système de gestion de la population a semblé capable à la fois de satisfaire le besoin de puissance des Etats et de « gérer » les exigences des travailleurs. Grâce à cette capacité, à la suite des deux guerres mondiales, l'Etat providence s'est développé à travers l'Europe, quoique selon un mode et avec un contenu différents d'un pays à l'autre, et a été consolidé en tant qu'outil essentiel de la reconstruction économique après la seconde guerre mondiale.

A mon avis, ce n'est pas par hasard si la capacité à appréhender la liberté contractuelle d'une façon différente a constitué une étape essentielle pour ouvrir la voie au lancement de politiques axées sur l'Etat providence. D'après l'approche libérale, il s'agissait d'un droit naturel relevant des libertés fondamentales de la personne qui, selon l'enseignement classique de John Locke, incluait : la liberté de la personne, la liberté d'expression, de pensée et de croyance, le droit à la propriété et le droit de conclure des contrats valides et, enfin, le droit de défendre et d'affirmer tous ses droits sur un pied d'égalité avec les autres et conformément à la procédure régulière prévue par la loi. Max Weber a été le premier à mettre l'accent sur les éléments qui font que la liberté contractuelle soit en fait qualitativement et essentiellement différente des autres droits et était en train de rogner rapidement des pans importants de liberté. L'analyse de Weber indique que le terme de « droit terrible », que Beccaria a attaché à la propriété, convient plutôt davantage à la liberté contractuelle :

« L'importance croissante de la liberté contractuelle et particulièrement des "pouvoirs de droit", confiant tout à des accords libres, implique une réduction relative de ce type de coercition qui résulte de la menace de normes impératives ou prohibitives. Formellement c'est une diminution de la coercition. Mais il est également évident que cet état des choses n'est avantageux que pour ceux qui du point de vue économique sont en mesure de faire usage de ces droits. La mesure exacte de l'augmentation de la liberté à l'intérieur d'une communauté juridique dépend de l'ordre économique concret [...] »⁵⁸

58. Weber, 1971.

La liberté contractuelle, quelle que soit sa base juridique, signifie toujours, selon Weber, que « le plus puissant sur le marché, normalement l'employeur, a la possibilité de fixer librement les conditions, de dire à l'ouvrier : "c'est à prendre ou à laisser", et vu le besoin économique normalement plus important chez le travailleur d'imposer ses conditions ». Pour le sociologue allemand, qui a à l'esprit les conditions de travail effrayantes du début du XX^e siècle, il est évident que « le droit formel pour un ouvrier de conclure n'importe quel contrat de travail avec n'importe quel employeur ne représente pas pour l'ouvrier la moindre liberté dans la détermination de ses conditions de travail [...] »⁵⁹. Un raisonnement similaire s'applique à tout échange contractuel réalisé entre deux parties ayant un pouvoir économique et social sensiblement différent. Dans le domaine de la liberté contractuelle, « ce type de coercition applique le principe *coactus voluit* [j'ai voulu sous la contrainte], de façon très conséquente, précisément parce qu'il permet d'éviter les formes autoritaires de coercition. [...] chacun est "libre" d'accepter les conditions de ceux qui sont économiquement plus forts en vertu de la garantie juridique de leur propriété »⁶⁰.

Cependant, il convient de souligner que l'émergence de l'Etat providence ne s'est pas traduite par la délégitimisation du marché ; en fait, elle a constitué, dans un certain sens, sa sublimation. Selon la nouvelle conception, le succès des technologies de gouvernement réside dans la production de bons citoyens contribuant à la puissance de l'Etat au moyen de leur travail, mais le marché constitue la mesure de cette opération en dernier ressort. L'introduction de l'économie dans l'exercice politique⁶¹ dépossède le marché du travail de la gouvernance des citoyens pour confier celle-ci à des politiques « hygiéniques », mais le marché devient le juge de la réussite ou de l'échec des techniques de gouvernement dans leur ensemble. En répartissant les richesses entre les différents Etats, le marché devient le critère à la fois de validation et de légitimation des politiques. Dans ce contexte, par conséquent, la politique établit la fin et les moyens, et le marché valide la pertinence des moyens.

3.3. Du travailleur-acteur politique au consommateur (de services sociaux)

Après la seconde guerre mondiale, les Etats d'Europe occidentale ont perdu en pouvoir militaire (dans un premier temps, excepté partiellement la France et la Grande-Bretagne), étant donné que la défense collective

59. *Ibidem*. Weber ajoute que « l'obstacle en est la différence existant dans la distribution de la propriété reconnue par le droit ».

60. *Ibidem*.

61. Foucault, 2004b.

de l'Europe occidentale a été confiée à l'Otan et en fin de compte aux Etats-Unis. Cependant, la concurrence économique entre les Etats entretient leur préoccupation au sujet du bien-être de leur population respective. Le développement de politiques d'assistance sociale atteint son apogée dans les années 1970 avec la réunion du keynésianisme et du fordisme.

Pendant plus d'un siècle, les deux locomotives qu'étaient le «gouvernement de l'hygiène» et le marché ont avancé sur des voies parallèles, favorisant le développement de l'Etat. Etant donné que, durant la première phase, la croissance de l'économie semblait requérir principalement une main-d'œuvre disciplinée, l'évolution du marché et l'évolution de la discipline ont semblé parfaitement symbiotiques, comme dans la conception de Bentham. La situation n'a pas changé et les deux voies sont restées parallèles, même lorsque les politiques fordistes ont été combinées à des politiques inspirées par l'Etat providence, et l'idée du XVIII^e siècle de Smith selon laquelle la pauvreté serait un stimulant essentiel de la croissance économique parce qu'elle catalyse des ressources humaines a été complètement remise en question. L'approche fordiste ne se concentre plus sur le marché du travail mais sur celui des biens et soutient que la richesse plutôt que la pauvreté est le stimulant essentiel de la croissance économique. En effet, selon cette optique, seule la richesse peut générer la consommation et, partant, c'est la demande qui déclenche la production. Comme mentionné plus haut, l'approche du XVIII^e siècle, dans ses versions smithienne, malthusienne et benthamienne, était associée à l'idée selon laquelle le seul frein à la production était la pénurie de main-d'œuvre; en cas de disponibilité de main-d'œuvre, la richesse pourrait croître indéfiniment. Au contraire, la perspective fordiste tire un enseignement des crises de surproduction de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, c'est-à-dire le fait que, sans demande, la production ne crée pas de richesse. Elle constate que le problème n'est pas tant la rareté des bras, ainsi que Bentham et Smith l'ont pensé, mais plutôt la rareté des consommateurs. Le plein-emploi et la progression continue des salaires des ouvriers sont perçus comme les facteurs de l'expansion continue du marché. S'ils ont totalement inversé la logique du XVIII^e siècle, les fordistes n'ont pas abandonné l'idée selon laquelle le marché est la mesure de la légitimation des politiques et ont eu tendance, du moins dans leur schéma idéal, à restreindre à nouveau l'intervention de l'Etat providence à ceux qui, étant incapables de façon temporaire ou permanente de rester sur le marché du travail prétendument capable de garantir le plein-emploi, ne peuvent pas tirer profit de la progression continue des salaires.

Cependant, à mon avis, l'aspect le plus important des politiques fordistes est rarement relevé : ces politiques ont finalement accepté que le travail et son marché ne puissent pas jouer le rôle de moteur de l'intégration dans la société. Les fordistes ont accepté le fait que l'équation entre travailleur et citoyen ne tient plus, et qu'une pleine intégration sur le marché du travail ne garantit pas en soi une pleine participation à la vie sociale et politique de la communauté. Cette idée était déjà sous-jacente au développement des politiques d'assistance sociale à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, et, ce n'est pas un hasard, à l'époque de la naissance de la sociologie. Le problème qui caractérise les réflexions de Durkheim, Weber et Simmel, entre autres pères de la sociologie, découle précisément de leur prise de conscience du fait que la tentative de fonder la légitimité de l'ordre social sur la division du travail était en train de montrer ses limites. La sociologie est née pour faire face à l'extension des phénomènes de conflit et d'anomie ainsi qu'à la fin – que Tocqueville avait tout à fait prévue, comme nous l'avons vu – de toutes les formes de liens dans une société fondée sur l'individualisme et la concurrence.

Les théoriciens de l'Etat providence semblaient ne pas réaliser la disparition de la force d'intégration par le travail. Concevant les services sociaux non plus comme un moyen d'indemniser ceux qui ne pouvaient pas rester sur le marché du travail mais comme un moyen d'inclusion sociale, les politiques d'assistance sociale s'étaient limitées à la création d'un gilet de sauvetage pour juguler les effets anoniques les plus destructeurs. Comme le révèlent les premiers articles de la Constitution italienne, qui concernent l'établissement d'une « République démocratique, fondée sur le travail » (article 1^{er}) et « la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays » (article 3), la dyade travailleur-citoyen était toujours considérée comme la source de l'intégration sociale au cours des années ayant suivi la seconde guerre mondiale. Pour sa part, le fordisme implique plutôt une perception claire selon laquelle le cœur de l'ordre social ne peut pas être un agent qui trouve le sens de son existence dans le travail. Cette figure est progressivement remplacée par un agent « consumériste », poussé par une prise de conscience du contenu souvent aliénant du travail à rechercher le sens de la vie dans la consommation. Cette compensation des « misères » associées au travail est la promesse implicite des politiques fordistes, fondées, comme nous l'avons dit, sur le plein-emploi assorti de salaires assez élevés pour permettre aux employés d'être de bons consommateurs sur le marché des produits, c'est-à-dire des consommateurs capables de soutenir une demande élevée de biens et de services.

Fort d'une capacité analytique incontestable, Marshall semble réaliser l'importance de ce changement. Dans un essai intitulé *Reflections on Power*⁶², écrit une vingtaine d'années après *Citizenship and Social Class*, il atténue le biais irénique de son explication antérieure et souligne qu'il existe une discontinuité importante entre la logique sous-jacente à l'octroi de droits civils et politiques et la logique sous-jacente à l'octroi de droits sociaux. Il soutient que les droits sociaux se rapportent aux individus en tant que « consommateurs » et non en tant qu'« acteurs ». Cependant, il ne développe pas cette idée et se contente d'affirmer que l'élément essentiel de la distinction se trouve dans le fait que les droits du consommateur, à la différence des droits civils et politiques, ne donnent pas de pouvoir à leurs titulaires.

Cette assertion peut sembler à la fois apodictique et ambiguë. Elle révèle certainement que Marshall ne pensait plus, comme durant les premières années ayant suivi la seconde guerre mondiale, que les droits sociaux renforcent la capacité des pauvres à structurer l'ordre politique et social. Si nous la resituons dans le contexte de la dichotomie plus générale de la pensée libérale, c'est-à-dire si nous tenons compte du fait que les personnages de l'acteur et du consommateur impliquent des rationalités différentes, et en fin de compte des modèles anthropologiques distincts, la remarque de Marshall semble même perspicace. En effet, elle nous permet de voir que l'octroi de droits sociaux a été une partie essentielle d'une stratégie visant à améliorer la situation des pauvres et ainsi à accroître la puissance de l'Etat, sans rééquilibrer la répartition du pouvoir social en leur faveur.

La « puissance » selon la conception de Marshall correspond au pouvoir de structurer l'organisation politico-sociale. Selon la conception libérale classique, les droits civils et politiques constituent un moyen à la disposition d'un individu (ou acteur) dont le comportement est stratégiquement orienté vers l'établissement d'un environnement social et politique lui permettant de faire librement des choix. Le lien entre ces droits et la rationalité associée aux individus est au cœur de la théorie libérale. La préoccupation première de cette théorie est de montrer que les citoyens sont rationnellement et moralement tenus de s'engager sur le plan politique si le gouvernement garantit la protection de leur(s) vie, biens et liberté⁶³.

62. Marshall, 1969, p. 2.

63. Le passage du terme « rationnellement » au terme « moralement » pour exprimer la nature de l'engagement politique a été affirmé par Kant et correspond à un modèle anthropologique plus consistant.

Ainsi, la normativité du discours libéral couvre à la fois le « souverain », dont l'exercice légitime du pouvoir est restreint, et l'individu, à qui un modèle de rationalité matérielle est imposé. Outre la légitimisation « verticale » des processus institutionnels concernant la relation entre le gouvernement et les citoyens, la théorie du contrat, qui est la source de toute la pensée libérale, procède à une légitimisation « horizontale » d'une identité individuelle spécifique, d'une forme spécifique de rationalité et de pratiques particulières à travers lesquelles les agents donneraient un sens au monde et à leurs vies. C'est le niveau « horizontal » de légitimisation qui, dans la vie quotidienne, fait que le marché, le processus démocratique, la sphère inviolable des droits et les autres éléments de la théorie libérale apparaissent comme des valeurs et pas simplement comme des évidences.

Dans ce contexte théorique, dire, comme le fait Marshall, qu'un individu qui revendique des droits civils et politiques et en use est un « acteur » revient à supposer une structure idéale des droits, déterminant comment un individu peut empiéter sur la liberté d'autrui, qui devient une référence et donne du sens. En effet, un « acteur » est un individu capable de maîtriser ses passions et de réaliser qu'il en va de son intérêt « naturel » de se soumettre à une autorité politique qui s'emploie à protéger les droits des citoyens.

Distinct du détenteur de droits civils et politiques, un consommateur est plutôt un agent au sens de Hume dont les intérêts ne sont pas coordonnés avec des principes rationnels ou une moralité transcendante, mais expriment des passions qui constituent chacune une « existence primitive »⁶⁴. Les intérêts d'un « consommateur » peuvent le conduire à rejeter le contrat social et à violer les « droits » d'autrui⁶⁵. Tandis que l'acteur individuel est, par définition, résolu à agir sur la base de principes « rationnels », sachant que les conséquences de son comportement touchent la sphère publique (autrement dit, concernent la disposition de l'environnement social et politique), le consommateur individuel est libre d'agir selon ses pulsions parce que ses actions ne concernent que son domaine privé et ont lieu dans l'espace du marché, qui fonctionne précisément à travers les préférences idiosyncrasiques et irrationnelles des individus.

64. Hume, 1739-1740, II.iii.iii.

65. Hume a formulé une critique (devenue célèbre) de la théorie du contrat. Cette critique est fondée sur une conception de la rationalité différente de celle de la loi naturelle. Hume affirme ceci : « Il n'est pas contraire à la raison de préférer la destruction du monde entier à une égratignure de mon doigt. Il n'est pas contraire à la raison que je choisisse de me ruiner complètement pour prévenir le moindre malaise d'un Indien ou d'une personne complètement inconnue de moi. Il est aussi peu contraire à la raison de préférer à mon plus grand bien propre un bien reconnu moindre » (Hume, 1739-1740, II.iii.iii).

Le fait de penser que les droits sociaux découlent du droit de l'individu à «être un consommateur», à rester sur le marché, est facilité par le fait qu'ils étaient à l'origine un substitut au salaire, qui permettaient à des travailleurs de rester sur le marché. En outre, ces droits permettaient seulement l'accès au marché de la subsistance minimale. Autrement dit, alors que l'accès des citoyens au marché était considéré comme un droit fondamental, l'accès à ce droit dépendait de la capacité du citoyen à travailler. Les droits sociaux permettaient un accès très limité au marché en intervenant chaque fois qu'un citoyen, pour diverses raisons, ne disposait pas de la capacité de travail pouvant lui permettre de rester sur le marché.

Les droits sociaux ont été étendus lorsqu'on s'est rendu compte que la possibilité d'un individu de rester sur le marché du travail et, partant, d'accéder au marché de la consommation ne dépend qu'en partie de ses compétences et de sa volonté, et que le plein-emploi, par conséquent l'universalisation du droit à être un consommateur, relève de l'utopie. Ainsi, l'extension des droits sociaux est liée à une prise de conscience grandissante du fait que, tant que la répartition des facteurs productifs entre les utilisations possibles et la répartition des biens de consommation pour satisfaire les différents besoins dépendront du mécanisme du marché (qui détermine automatiquement les prix en tant que positions d'équilibre de l'offre et de la demande et récompense seulement ceux qui prennent part au processus de production, proportionnellement à la productivité de leur contribution respective), il existera toujours un certain nombre d'individus qui (pour des raisons d'âge, d'état de santé, de chômage, de fainéantise, de charges familiales excessives ou d'incapacité à exécuter les tâches requises) ne pourront pas gagner un revenu suffisant pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté⁶⁶.

Alors que le remplacement du citoyen-travailleur (ou, peut-être mieux, du travailleur-citoyen) par le citoyen-consommateur (ou le consommateur-citoyen) n'est de prime abord pas culturellement perturbateur, étant donné que la capacité à consommer est liée au salaire et donc au travail, il se traduit rapidement par une forte expansion de la demande sociale. Comme le fait observer Barbalet⁶⁷, on part de l'hypothèse que les préférences de tous les individus sont les mêmes. Les droits civils et politiques peuvent être universalisés parce qu'ils sont un corollaire du modèle anthropologique de l'acteur rationnel. Au contraire, lorsque les droits sociaux sont conçus comme des droits qui se rapportent aux individus en

66. Rossi, [1956] 2002, p. 202-203.

67. Barbalet, 1988, p. 100.

tant que « consommateurs », ils doivent satisfaire des besoins individuels spécifiques. En conséquence, ils relèvent de ce domaine de la consommation que la théorie libérale a toujours perçu comme incontrôlable et déterminé par le libre choix de l'individu.

L'idée selon laquelle l'organisation politique libérale peut donner à chaque individu la possibilité effective d'atteindre, aussi largement que possible, ses valeurs ou ses intérêts sans qu'il n'ait besoin de quelque « vertu politique » que ce soit, c'est-à-dire le devoir de coopérer avec les autres pour le bien de la communauté, est une fiction rhétorique. Les auteurs libéraux, qu'ils soient contractualistes ou utilitaristes, n'ont pas de mal à expliquer l'ordre social parce qu'ils imaginent un état de nature dans lequel les individus ont des préférences bien définies et échangent leur liberté naturelle contre la sécurité politique *librement* ou, comme le dit Kant, *de façon autonome*. Le modèle libéral du marché politique est un modèle dans lequel interviennent des « acteurs » rationnels plutôt que des « consommateurs » au sens de Hume. Étant donné le statut de l'individu en tant qu'« acteur », les fins subjectives protégées par les droits civils et politiques ne sont pas potentiellement source de perturbation. Par conséquent, le gouvernement peut émerger non pas en tant que produit éphémère d'un intérêt ou d'une passion aveugle mais comme le produit stable d'une réflexion rationnelle. Les auteurs libéraux qui essaient d'expliquer l'ordre politique en s'appuyant sur l'hypothèse d'une anthropologie au sens de Hume ne manquent pas de rencontrer beaucoup de difficultés. Ils ne peuvent pas trouver un équilibre entre la priorité du choix individuel et la prédiction facile selon laquelle, si une société est dirigée par des individus disposant d'une gamme de préférences prétendument illimitée, la conséquence ne peut être autre que le chaos⁶⁸.

Alors que la gamme des services garantis par les droits sociaux allait s'élargissant, dépassant la subsistance minimale, l'idée selon laquelle un élément aussi transcendantal que la « main invisible » de Smith pourrait harmoniser les attentes de consommation qui, non limitées par un quelconque schéma normatif, donneraient lieu à une « dialectique de la multiplication spontanée »⁶⁹, est apparue comme une fiction rhétorique. Sans un modèle normatif du consommateur social permettant de distinguer les exigences légitimes des exigences illégitimes, comme Michel Foucault l'a fort bien souligné, on entre dans un ordre de valeurs qui donne lieu à une

68. Sen, 1977, p. 4; Arrow, 1963; Runciman et Sen, 1965.

69. Gordon, 1991, p. 21.

demande absolue, illimitée ; le problème posé est donc celui de la relation entre une demande illimitée et un système limité⁷⁰.

Par ailleurs, ainsi que Ernesto Rossi l'a brillamment fait remarquer à l'époque où le système de protection sociale italien était en train d'être conçu, le choix de concevoir les droits sociaux en tant que droits coupés de l'action politique – c'est-à-dire qu'il s'agirait de droits utiles pour l'ordre politique et social existant plutôt que d'un moyen de modifier cet ordre, qu'il s'agirait de droits de consommateur plutôt que de droits d'acteur politique – a déclenché un mécanisme qui, tel que nous le voyons aujourd'hui, a sapé les fondements de la solidarité sociale. Ainsi que l'a souligné Rossi, le mécanisme du marché, en rendant la plupart des relations de coopération indispensables pour la production collective dans le contexte de l'achat et de la vente de biens et de services à un prix objectivement déterminé par l'intersection de la courbe de l'offre et de la courbe de la demande, tend à façonner une mentalité simplement intéressée qui amène tout individu qui dispose d'un revenu suffisant pour vivre en satisfaisant ses désirs à penser qu'il n'a plus besoin d'autrui et qu'il peut faire fi de tout ce qui ne le touche pas directement, lui ou sa famille, faisant sien le principe de vie des gens «sensés» qui, pouvant s'offrir ce qu'ils désirent, ne se soucient pas de ce qui se passe au-delà de leur sphère privée⁷¹.

L'idée selon laquelle les droits sociaux, en réalité et en fin de compte, ne sont rien d'autre qu'un substitut de l'argent et nous permettent d'acquérir des biens et des services sur le marché, plutôt que des droits dont la revendication et l'exercice configurent notre société, a progressivement conduit au remplacement de l'identité d'un acteur politique par l'identité d'un consommateur au sens de Hume, comme le craignait Rossi. Elle a fini par nous configurer – c'est-à-dire nous conduire à nous percevoir – comme des consommateurs au sens de Hume, qui voient leurs actions et revendications sous l'angle exclusif de la satisfaction immédiate qu'elles apportent, plutôt que comme des *acteurs politiques*, c'est-à-dire des agents conscients que leurs actions ont des incidences sur la vie de l'ensemble de la cité (*polis*) et sur la répartition du pouvoir en son sein.

La différenciation et la croissance exponentielle de la consommation que cette transformation de l'Etat providence stimule développent immédiatement le sentiment qu'on ne peut pas garantir tous les types de consommation à tout le monde, et que l'explosion qualitative et quantitative de la consommation, au fur et à mesure que s'estompe la capacité

70. Foucault, 1988, p. 163.

71. Rossi, [1956] 2002, p. 127.

normalisatrice de l'Etat providence, produit une pluralité d'identités qui commencent à se percevoir comme radicalement différentes et fondées sur des modes de vie (consommation) non négociables.

Pour juguler le risque de perturbations sociales qu'implique la configuration des citoyens en tant que consommateurs⁷², les Etats ont élaboré, en plus des droits sociaux, un réseau de dispositifs administratifs capable de recueillir et de stocker des informations sur les individus afin de pouvoir les « observer » et les « orienter »⁷³. Ils ont établi un nouveau code de pouvoir. Le pouvoir, tel qu'il est traditionnellement thématiqué par la doctrine libérale, fonctionne selon le code binaire « légal/illégal », qui vise pour l'essentiel à établir des limites afin que les citoyens et les agents de l'Etat s'abstiennent de faire ce qu'ils ne sont pas autorisés à faire. En revanche, le pouvoir touchant le domaine des droits sociaux « fonctionne non pas au droit mais à la technique, non pas à la loi mais à la normalisation, non pas au châtimeur mais au contrôle » et est exercé « à des niveaux et dans des formes qui débordent l'Etat et ses appareils »⁷⁴. Ce nouveau type de pouvoir est à la base d'un art de gouverner qui procède d'une prolifération de techniques d'intégration disciplinaire des individus à des points cruciaux de l'ordre social; l'homme naturel-social apparaît comme un homme *normal*, le corrélat et la cible de types d'expertise professionnelle spécifiques qui traitent les problèmes d'intégration des individus dans des formes d'ordre social; une expertise agréée par l'Etat mais formellement indépendante de l'Etat – médecine générale, psychiatrie, psychologie, criminologie, pédagogie, etc. – répond à ce que l'on pourrait qualifier de demande naturelle-sociale d'ordre ou de mécanismes d'intégration des individus dans des systèmes appropriés de comportement et d'activité⁷⁵.

72. La manifestation la plus nette de la prise de conscience du fait que l'organisation des sociétés contemporaines implique le risque d'effondrement social est probablement la tentative notable de Talcott Parsons de mettre en avant un fondement sociologique de l'ordre. Parsons est conscient du fait que les citoyens ne peuvent ni prétendre à tout ce à quoi ils peuvent penser ni se comporter de manière à maximiser leur satisfaction, quelle qu'elle soit. Il voit la famille et les autres institutions de socialisation primaire comme la pierre angulaire de l'ordre social, et leur confie la tâche de socialiser les enfants. La solidarité sociale est garantie dans la mesure où les enfants apprennent qu'ils ne doivent pas décevoir les attentes sociales concernant leur comportement. Parsons définit les actes déviants, c'est-à-dire les actes qui appellent non seulement une sanction mais aussi un nouveau processus de socialisation, tous les comportements qui déçoivent ces attentes.

73. Giddens, 1981, p. 169.

74. Foucault, 1976c, p. 118.

75. Burchell, 1991, p. 142.

Une prise de conscience du fait que l'ordre social libéral créé, en ce sens qu'il s'en remet au marché pour structurer la personnalité des individus, porte en lui le principe de sa propre destruction, au sens de Nietzsche, conduit imperceptiblement à un changement radical de la normativité des sociétés libérales⁷⁶. La loi, qui selon la conception libérale était supposée transcender la contingence empirique et formuler des ordres uniformes pour tous les sujets, est subordonnée aux sciences humaines (psychologie, criminologie, sociologie, etc.) dans les domaines pénal et civil, de telle sorte que les individus ne sont plus conçus comme des entités abstraites capables de déterminer leurs choix de façon autonome mais comme des êtres dont les profils sont insaisissables et problématiques, et est intrinsèquement liée aux méthodes de surveillance adoptées par l'appareil de l'Etat dans son activité politique⁷⁷.

Pour faire face à cette situation, l'éventail des droits sociaux s'est constamment étoffé, dans le but de compenser la normalisation forcée des préférences par le nombre accru de ces droits qui sont assurés par l'Etat. Cette stratégie a déclenché la « crise de la fiscalité »⁷⁸, c'est-à-dire que nous sommes arrivés à un point où l'imposition nécessaire pour

76. Marshall lui-même ([1950] 1997, p. 122) semblait tout à fait conscient de ce processus, étant donné qu'il a affirmé que les droits sociaux dans leur forme moderne impliquent une invasion du contrat par les statuts et le remplacement de la libre négociation par la déclaration des droits.

77. Giddens, 1985, p. 205.

78. Voir O'Connor, 1973. Cet ouvrage a été précédé d'un article portant le même titre dans *Socialist Revolution*, 1, janvier-février 1970, p. 12-54. James O'Connor (p. 6), selon une perspective marxiste, a succinctement abordé le problème d'une intégration sociale fondée sur la consommation. En effet, il a souligné que l'Etat capitaliste moderne devrait remplir deux fonctions essentielles et souvent contradictoires : 1) assurer la formation de capital, c'est-à-dire les flux d'investissement (« fonction d'accumulation » de l'Etat); et 2) veiller à préserver sa légitimité en garantissant des normes appropriées dans les domaines de la consommation, de la santé et de l'éducation (« fonction de légitimisation » de l'Etat). De son point de vue, ces deux exigences contradictoires sont à l'origine de déséquilibres budgétaires, de poussées inflationnistes et de révolte fiscale. Ainsi, il soutient que l'accumulation de capital social et les dépenses sociales constituent un processus très irrationnel du point de vue de la cohérence administrative, de la stabilité fiscale et d'une accumulation de capital privé potentiellement rentable (O'Connor, 1973, p. 10). En 1975, les points de vue de O'Connor ont été repris par Samuel Huntington dans le chapitre sur les Etats-Unis (*in Crozier, Huntington et Watanuki, 1975*). Si l'on se place dans une perspective de droite, la crise de O'Connor n'est pas une crise du capitalisme, une crise économique, mais essentiellement une crise politique. Huntington (*in Crozier, Huntington et Watanuki, 1975, p. 73*) voit l'émergence de l'assistance sociale (*welfare shift*) comme la cause principale de la crise de la démocratie : selon son analyse, les Etats-Unis et d'autres démocraties occidentales risquent de devenir ingouvernables, dépassés par les exigences de leur population.

établir les dispositifs administratifs requis pour normaliser et satisfaire des besoins sans cesse renouvelés ne semble plus légitime eu égard aux services fournis. La crise du système d'assistance sociale, avec une remise en cause radicale des politiques keynésiennes et une réduction notable des dépenses sociales, a eu pour effet de priver les différentes technologies disciplinaires de leur cadre de référence. Comme l'a indiqué Albert Hirschman⁷⁹, la crise de l'Etat providence n'a pas été la conséquence de problèmes de fiscalité : la découverte soudaine de l'inefficacité de ses structures indique seulement que le projet politique sous-jacent n'est apparemment plus viable. Le résultat paradoxal de la stratégie d'assistance sociale a été l'émergence de revendications de prestations par l'Etat dans les sociétés occidentales⁸⁰ et, simultanément, une opposition à celles-ci au nom des droits civils, c'est-à-dire de l'idée qu'une partie du revenu du citoyen devrait être laissée à sa disposition afin qu'il puisse la dépenser sur le marché. Ce serait une erreur de qualifier cette opposition de défense mesquine de la propriété et de privilèges, même si cette dimension n'est pas négligeable. Si les critiques visant les droits sociaux peuvent être vues comme l'expression d'intérêts cristallisés autour de l'image du propriétaire privé, et par conséquent *utiles* pour le marché, elles sont aussi l'expression de cet idéal normatif de la liberté individuelle qui est la base de la notion de citoyenneté⁸¹. En conséquence, cette opposition devrait également être perçue comme la revendication d'une source indépendante de pouvoir et d'initiative économique⁸², motivée par une prise de conscience accrue de la dépendance à l'égard des institutions et de leur pouvoir de décision⁸³. Les critiques en question montrent que ce que Foucault a défini en tant que « normalisation disciplinaire » commence à être perçu comme incompatible avec le modèle anthropologique du sujet de droits, défendu par la théorie libérale.

4. L'impact de la mondialisation

Vers la fin du siècle dernier, nous avons été confrontés à un discrédit profond et apparemment irréversible des politiques d'assistance sociale. Ce phénomène idéologique s'est accompagné de l'avènement de la mondialisation qui s'est traduit par des transformations radicales. En effet,

79. Hirschman, 1991.

80. Voir Crozier, Huntington et Watanuki, 1975 ; Offe, 1973 ; O'Connor, 1973.

81. Habermas, 1991, p. 136.

82. Barbalet, 1988, p. 20.

83. Foucault, 1988, p. 163.

la mondialisation se caractérise par trois éléments, tous liés en dernier ressort au développement technologique : la somme de main-d'œuvre requise pour produire des biens est sensiblement moindre ; déplacer des processus de production vers les régions du monde offrant les conditions économiques les plus avantageuses devient relativement facile, ce qui étend la pratique de la délocalisation de sites industriels ; se déplacer d'un endroit du monde vers un autre devient relativement rapide, d'où une intensification des migrations qui revêtent une dimension totalement nouvelle en termes de rapidité de mouvement et de nombre de personnes en mouvement.

Sollicité pour faire face à ces mutations historiques, l'Etat semble totalement incapable de retrouver sa légitimité en tant que répartiteur de ressources fiable. Il semble inefficace, peu économe et lent à réagir aux besoins des sociétés actuelles. En effet, étant donné la fragmentation politique du *demos* caractérisant ces sociétés, l'Etat ne peut pas réagir à cause de son incapacité à élaborer des politiques communes. Au niveau politique, la diffusion rapide d'idées à travers les nouvelles formes de communication et de migration fragmente la cité. Cette dernière, que de nombreux Etats ont transformée en un corps unifié au prix de plusieurs siècles d'efforts, de souffrances et de sacrifices, souvent de manière violente, devient rapidement le lieu de différences culturelles, religieuses, sociales, linguistiques et autres. Il est totalement improbable qu'elle exprime une volonté générale, et même que ses composantes soient prêtes à accepter des décisions de la majorité.

Dans ce contexte, se répand largement l'idée selon laquelle, si les règles d'hygiène et la discipline des travailleurs sont certainement utiles, celles-ci ne permettent plus à l'Etat de soutenir la concurrence économique qui sous-tend sa puissance. On a alors assisté à l'émergence de l'idée selon laquelle la liberté du marché est nécessaire pour consolider la puissance de l'Etat. Ainsi, nous voyons l'accomplissement du laisser-faire économique que Chadwick a analysé comme étant la cause des conditions de vie désastreuses des pauvres. La relation entre l'Etat et le marché a été inversée. On voit émerger «un Etat sous surveillance du marché plutôt qu'un marché sous surveillance de l'Etat»⁸⁴. Le marché n'est plus un principe d'autolimitation du gouvernement que le souverain s'impose dans son autonomie politique pour maximiser sa puissance mais «une sorte de tribunal économique permanent en face du gouvernement»⁸⁵.

84. Foucault, 2004a, p. 120.

85. *Idem*, p. 253.

4.1. La fin de la population

En conséquence, le marché semble avoir triomphé en fin de compte : il a brisé les entraves qui le maintenaient sous la souveraineté de l'Etat, si bien qu'aujourd'hui c'est la souveraineté de l'Etat qui s'inscrit dans la logique du marché. La relation entre le marché et la raison d'Etat a été inversée : hier, même si le marché était le juge du succès des politiques individuelles, c'était la raison d'Etat qui définissait les modes du développement du marché de sorte à asseoir la puissance de l'Etat ; aujourd'hui, c'est le fonctionnement du marché qui définit les limites dans lesquelles la raison d'Etat peut agir pour asseoir la puissance de l'Etat lui-même. Cela n'est pas une simple inversion de la pertinence des technologies politiques et du marché. Le fait que le marché soit devenu la seule norme d'évaluation de la force de l'Etat a des effets dévastateurs : il sape la synergie entre la discipline et le marché. Alors que les technologies de gouvernement requièrent une pleine visibilité pour que les instruments du « Panoptique » puissent fonctionner, le marché est un domaine d'intérêt qui, comme nous l'a enseigné Hayek, condamne en tant que péché capital d'*hybris* toute tentative de le soumettre à un regard afin de le rendre intelligible et de pouvoir planifier des interventions touchant à sa dynamique. Le marché est réfractaire au regard injonctif du souverain et revendique le rôle de pourvoyeur d'injonctions pour lui-même. Etant le meilleur répartiteur de ressources, il ne saurait être un objet de gouvernement ; au contraire, il est la mesure adéquate de l'utilité sociale des fonctions du gouvernement. La mondialisation des marchés financiers a atteint une force irrésistible à laquelle les Etats doivent se conformer, abandonnant la gouvernance de l'économie.

Pour les politiques visant à réduire la pauvreté, cette inversion a des implications profondes : du moment que le marché pouvait se développer en s'accommodant d'une intervention du gouvernement guidée par la raison d'Etat, son développement coïncidait avec le développement du bien-être de la population, au moyen de différentes techniques de gouvernement qui ont abouti à des politiques d'assistance sociale. La puissance de l'Etat était liée à sa capacité à développer des politiques de citoyenneté inclusive fondées sur l'extension permanente des droits et de la protection sociale à de nouveaux secteurs de la population.

Aujourd'hui, les lois prétendent « objectives » du marché, qui produisent des impératifs communs dans le monde entier, semblent capables de neutraliser les différences et de fournir une mesure des capacités de tout gouvernement. Le marché, qui relie la production, les besoins, l'offre, la demande, la valeur, le prix et autres, devient un outil impartial et culturellement neutre de vérification de toute pratique gouvernementale – des

mesures adoptées jusqu'aux règles appliquées. Un bon gouvernement n'est plus seulement un gouvernement qui est juste, autrement dit un gouvernement dont l'action est inspirée par des règles morales, ou un gouvernement qui maximise son pouvoir politique, d'après la logique de la raison d'Etat, mais un gouvernement qui agit en accord avec les lois du marché. Guidées par cette croyance, les théories économiques marginalistes sont devenues une idéologie qui cherche à pénétrer toutes les sphères de la vie et à guider toutes les sortes d'action⁸⁶.

Une idéologie répandue⁸⁷, qui semble avoir résisté à la crise économique et financière amorcée en 2008 et non encore achevée, soutient que le nouveau monde du « capital nomade », libre d'entraves créées par les Etats, améliorera la vie de tout un chacun. La liberté, en premier lieu la liberté du commerce et la libre circulation des capitaux, est perçue par les Etats comme le terreau permettant à la richesse de croître pour atteindre des sommets sans précédents, au profit de leur population. Le contrôle du système économique par le marché est censé favoriser la stabilité de l'organisation sociale de la planète. Avec une remise en cause complète des idées de Polanyi, la vie civile elle-même a fini par être perçue comme tributaire du marché, de sorte qu'il conviendrait d'organiser la société pour permettre au marché de fonctionner selon ses propres lois. Ce n'est plus l'économie qui devrait être compatible avec un système de relations sociales donné, mais ce sont les relations sociales qui devraient s'adapter à l'économie de marché : la réglementation de la vie civile devient annexe par rapport au fonctionnement du marché. Tout le processus d'intégration de l'économie mondiale, qui implique l'abolition de restrictions, règles et contrôles, peut être perçu comme une défaite du droit public et une victoire des grands intérêts économiques privés.

Influencée par la mondialisation des marchés financiers, la politique semble avoir finalement fait sienne la position selon laquelle toute tentative visant à

86. L'exemple le plus frappant de l'omniprésence de la théorie économique est le point de vue de Gary Becker selon lequel les lois et l'analyse économiques peuvent être parfaitement appliquées même à des comportements non rationnels, c'est-à-dire à des comportements qui ne sont pas seulement, voire pas du tout, destinés à optimiser l'usage de ressources limitées dans un but donné. D'après cet auteur, l'objet de l'analyse économique s'applique à tout comportement qui répond à des variables environnementales de façon non aléatoire, donc systématique. Sur la base de ces hypothèses, Becker écrit des articles sur les politiques pénales ainsi que sur les choix de mariage. Voir les essais compilés dans Becker, 1976.

87. Scott, 1997. Cette « idéologie » a ensuite été appelée le « consensus de Washington », et de nombreux économistes, profitant ingénieusement de leur autorité, se comportent en « intellectuels organiques » en diffusant leurs slogans à travers les médias de masse.

réglementer des processus économiques est contre-productive ; après avoir fait le vœu d'abolir la fonction de correction des effets du marché, elle prétend accomplir, de façon programmatique, une fonction auxiliaire au marché lui-même. Les gouvernements utilisent leur capital de légitimité pour établir un consensus sur la privatisation et la déréglementation de vastes pans de la vie économique⁸⁸. Ils n'agissent que de façon autoritaire pour essayer de maintenir leurs multinationales dans le pays et attirer des entreprises étrangères avec la promesse d'un cadre économique avantageux⁸⁹, ou ont tendance à agir sur le marché au même niveau que les opérateurs privés (et, partant, dans des conditions d'infériorité par rapport aux grandes entreprises internationales, plus puissantes⁹⁰ que de nombreux Etats).

Le problème qui se pose n'est pas tant – comme on pourrait le croire – le recul constant de la souveraineté de l'Etat que la décomposition de la triade qui a traditionnellement composé un Etat : le gouvernement, la population et le territoire. Vers la fin du XIX^e siècle est apparue l'idée que, afin d'asseoir la puissance de l'Etat, un gouvernement devait prendre soin de la population établie sur son territoire et la rendre productive pour les industries également établies sur son territoire. Aujourd'hui, le territoire à gouverner n'a plus sa propre population et ses propres industries : les gouvernements européens sont confrontés au double défi d'un afflux apparemment incontrôlable de migrants, souvent hautement qualifiés, et du maintien ou de la conquête d'industries à la recherche d'espaces offrant les meilleures conditions de production.

Distincte de la « main-d'œuvre » et égale à une portion délimitée de l'« espèce humaine », la « population » est définie par la souveraineté : ce sont les politiques visant à prendre soin des individus qui déterminent une population spécifique⁹¹. Dès que le marché devient le cadre de la raison d'Etat, il ne laisse plus de place à la prise en charge de la population. Il ne semble plus possible de gouverner la population. Dans ce domaine également, c'est le marché qui commande aujourd'hui : il est l'arbitre de la demande et de l'offre en termes de population ainsi que de la valorisation ou de la dévalorisation des ressources humaines disponibles. Les personnes et les marchandises circulent rapidement ou – par exemple dans le cas des ressources financières – très rapidement : cela rend

88. Crouch et Streeck, 1997, p. 3-30.

89. R. Dore, « Un commentaire », in Crouch et Streeck, 1997, p. 31-38.

90. Le pouvoir est « la probabilité qu'un acteur soit en mesure d'imposer sa volonté [...] malgré les résistances éventuelles et quel que soit le fondement sur lequel repose cette éventualité » (Weber, 1971).

91. Foucault, 2004*b* ; Pandolfi, 2006.

obsolètes non seulement les outils disciplinaires qui sont très lents, mais aussi toutes les techniques de prise en charge des individus en marge du marché du travail, qui sont irrémédiablement lents par rapport à la vitesse du marché. Avec la mondialisation des marchés (y compris le marché du travail), la population devient elle-même une ressource « mondiale », qui n'est plus associée à une souveraineté spécifique. Aujourd'hui, la population est conçue comme n'étant qu'une des multiples ressources qui doivent circuler librement, plutôt que comme le principal objet de l'action du gouvernement.

La responsabilité relative au bien-être des pauvres reposait sur l'hypothèse que chaque Etat disposait d'une population donnée et devait s'en occuper en régulant les mécanismes de naissance et de décès et en établissant les conditions de vie. Du fait des flux migratoires massifs qui ont touché les Etats européens ces dernières décennies, la population n'est plus un ensemble prédéterminé d'individus à administrer à travers la régulation des naissances, des vies et des décès. Les Etats contemporains ne peuvent pas « gouverner » la population. Désormais, la population peut être redéfinie à tout moment, à travers l'admission ou l'expulsion de migrants et la marginalisation de ressortissants nationaux. Cette nouvelle donne change radicalement la question de l'ordre politique et social. Il n'est plus nécessaire de demander comment « mettre au travail les pauvres "valides", comment les transformer en main-d'œuvre utile ». Il n'est pas nécessaire non plus de demander « comment assurer l'autofinancement par les moins riches de leur propre maladie et de leur incapacité transitoire ou définitive de travailler »⁹². En raison de l'immigration, la population peut désormais être manipulée sans limites. Un Etat peut choisir très facilement sa population : au moyen de divers outils d'inclusion ou d'exclusion, il peut établir une population composée uniquement d'acteurs capables d'agir sur le marché, sans qu'il soit nécessaire de « discipliner » ou de soutenir des membres de sa propre population prétendument prédéterminée qui s'avèrent inaptes. Il n'est plus nécessaire de produire de « bons » citoyens et des autoentrepreneurs « utiles » : ils peuvent tout simplement être choisis.

4.2. Le marché en tant que jeu à somme nulle et l'émergence de la démocratie exclusive

Le fait que la population n'est plus perçue comme une ressource donnée qui doit être cultivée et prise en charge afin d'accroître la puissance de l'Etat ouvre la perspective d'une société où la politique ne prend plus

92. Foucault, 1976b.

soin d'individus et de groupes et ne vise plus à établir un environnement afin de les transformer et de les soutenir, mais se limite à les filtrer et à les sélectionner. Cette situation a transformé les riches démocraties – caractérisées, comme Tocqueville l'avait prévu, par une société scindée en deux groupes complètement étrangers l'un par rapport à l'autre – en dictatures d'une classe satisfaite; les riches ont toujours existé, mais aujourd'hui ils ne se sentent plus obligés de promouvoir la mobilité sociale pour défendre leurs privilèges : ils peuvent se permettre de défendre l'immobilité et de refuser de partager les ressources avec les nouveaux pauvres⁹³. Dans tous les pays européens, cette situation historico-sociale a produit une sous-classe sociale plus ou moins importante, souvent ethniquement définie, privée d'un accès légitime aux ressources économiques et sociales disponibles. Cette sous-classe sociale est décrite comme dangereuse et perçue comme une menace à la sécurité sociale et, du fait de son exclusion, à la sécurité physique et économique des citoyens.

Dans un tel scénario, la politique se met en retrait et semble restreindre son rôle à la protection de la sécurité d'un *demos* restreint vivant dans la *polis* démocratique, à la limitation des risques liés au marché (mais pas du marché lui-même, qui est mondial et donc par définition échappe au contrôle des Etats). De l'époque d'Adam Smith jusqu'à la fin des années 1980, la place centrale du marché allait de pair avec l'idée selon laquelle la croissance économique elle-même garantirait à tous les individus un revenu suffisant pour pouvoir atteindre (que ce soit à travers une gestion assurée par le marché privé ou par le système de sécurité sociale de l'Etat) un âge assez avancé, couvrir le risque d'être improductif pour cause de maladie, accumuler des avoirs suffisants pour s'assurer un niveau de vie décent même en cas d'événements imprévus et, dernier point mais non des moindres, mettre leurs descendants en situation d'avoir une vie meilleure. Mais, durant ces dernières décennies, la perception, renforcée par l'idéologie de la mondialisation, selon laquelle les ressources que les Etats peuvent dépenser à des fins sociales sont forcément limitées a conduit à l'opinion répandue d'après laquelle la garantie des droits requiert l'exclusion des migrants, en premier lieu, et des ressortissants nationaux « non méritants », en second lieu, de ces droits⁹⁴.

93. Galbraith, 1993.

94. Le fait que le défaut de reconnaissance des droits du migrant s'accompagne de la suppression de droits du citoyen transparaît dans le nombre croissant de personnes non enregistrées en Europe. Il ne s'agit pas seulement de personnes en situation irrégulière, et donc d'étrangers et autres personnes « invisibles ». De plus en plus, du moins en Italie, il s'agit de citoyens ayant perdu leur logement. Les personnes non enregistrées n'existent

Après deux siècles pendant lesquels le rôle de la politique avait été perçu comme celui de l'animation d'un jeu au terme duquel tous les joueurs se retrouveraient dans une meilleure situation grâce aux progrès économiques, scientifiques et sociaux, nous voici dans une situation où les joueurs ont le sentiment que les récompenses à répartir se réduisent progressivement et inexorablement. En Europe, pour la première fois depuis le début de l'ère moderne, les nouvelles générations ne sont pas sûres qu'elles seront nettement mieux loties que leurs parents et grands-parents, mais au contraire elles sont convaincues que leurs vies seront plus difficiles. Cette situation a abouti à l'idée que nous jouons à un jeu à somme nulle, voire négative : chacun perçoit toute ressource réservée à quelqu'un d'autre que lui comme une ressource dont il a été privé plutôt que comme un investissement qui servira plus tard ses intérêts. Nous vivons avec l'idée que nous devons réduire les maux dont nous allons inexorablement souffrir plutôt que de gérer nos avantages futurs.

La croyance selon laquelle il est plus difficile et totalement inutile pour les Etats d'investir dans leur population pour améliorer la situation de celle-ci, en raison de la délocalisation des industries et des migrations, est omniprésente dans les sociétés européennes. Nos esprits sont de plus en plus imprégnés par l'idée que la priorité politique d'aujourd'hui est d'attirer des investissements productifs à travers une course sans fin à la réduction des coûts de production, qui se traduit par un dumping économique et social dont nous devons accepter les conséquences – précarité accrue de l'emploi des jeunes qui souvent ne peuvent pas, même à 30 ans, planifier leur vie ; spectre d'une future pension de retraite imposant une réduction drastique du niveau de vie, qui plane au-dessus de la tête de nombreuses personnes ; sans parler de la prise de conscience du fait que notre bien-être repose souvent sur des formes de travail néo-esclavagistes imposées aux migrants.

Compte tenu de l'idée selon laquelle ni le marché ni la politique ne peuvent garantir que tous seront mieux lotis, la plupart des électeurs européens se soucient avant tout d'empêcher que l'accès incontrôlé de migrants aux droits de citoyenneté ne se traduise par une réduction notable de leurs propres prestations de sécurité sociale. Pensant que les droits sociaux sont

pas et n'ont pas de droits, mais souvent travaillent ou sont autrement utiles. Etre non enregistré signifie avoir un pouvoir de revendication très faible et être facilement exploitable. Il convient de souligner qu'en même temps, dans des pays tels que le Brésil où le champ du bien-être social est en train de s'élargir, de nombreuses personnes « invisibles » qui vivaient dans les favelas se font enregistrer. En revanche, l'Europe semble avoir refusé la route qui conduit à la création de favelas habitées par les personnes « invisibles ».

un jeu à somme nulle, les citoyens européens sont hantés par la crainte que l'octroi aux migrants et aux « pique-assiettes » – version contemporaine des pauvres non méritants – de prestations de sécurité sociale ne réduise davantage les prestations dont ils bénéficient eux-mêmes, lesquelles sont déjà en train d'être rognées à cause de la mondialisation économique et financière.

5. De la marchandisation (« commodification ») à l'appropriation commune (« commonification ») : la nécessité de refaire de la pauvreté une question politique

Je pense que cet aperçu historique peut nous apprendre qu'une technique de gouvernement adoptant le marché comme le critère de sa propre évaluation est structurellement incompatible avec toute forme d'égalisation sociale. Une politique adoptant le marché comme la mesure de son évaluation ne peut pas se fixer l'objectif de socialiser la consommation et le revenu. Dès le début de cette évolution, Smith avait vu à juste titre que le marché a besoin d'inégalité pour fonctionner ; l'inégalité (des intérêts, des résultats, des objectifs, des récompenses, etc.) est le moteur de la concurrence qui garantit la fonction de répartition optimale remplie par le marché : la concurrence fondée sur les prix requiert et produit des processus de différenciation ; par conséquent, une politique sociale axée sur l'égalisation, aussi relative soit-elle, serait antiéconomique en ce sens qu'elle remettrait en cause les principes économiques formels de la libre concurrence elle-même⁹⁵.

La justification de cette inégalité repose sur l'hypothèse qu'elle est cruciale pour la croissance économique qui a toujours été perçue comme le principal facteur de la mobilité sociale ascendante, c'est-à-dire le facteur qui permet aux individus d'améliorer leur situation sociale, en créant de nouveaux emplois automatiquement dans toutes les couches sociales, défavorisées et aisées à la fois. En d'autres termes, comme au XVII^e siècle, l'idée de base est que le marché offre à chacun la possibilité de s'enrichir ; ceux qui ne la saisissent pas ne sont pas assez talentueux : ce sont des fainéants. C'est cette croyance qui a ranimé la rhétorique victorienne et a conduit à plaider pour le remplacement des prestations sociales par des mesures de travail obligatoire. Cependant, ce retour au darwinisme social se heurte à l'incapacité apparente du marché à résoudre le problème de la pauvreté. L'absurdité de cette nouvelle moralisation de la pauvreté est

95. Zanini, 2006, p. 138.

évidente. Au XVIII^e siècle, elle reposait, comme cela a été souligné plus haut, sur la croyance que la seule limitation à l'emploi était la pénurie de main-d'œuvre ; aujourd'hui, il n'existe pas de demande qui induise l'emploi (obligatoire, le cas échéant). L'on est ainsi face à une situation schizophrénique. Après trois siècles, à l'ère de la mondialisation, l'éthique du travail ne remplit plus sa fonction de pierre angulaire de l'ordre social et a laissé une image culturelle incohérente. Aujourd'hui, il est demandé aux individus de se conformer à l'éthique du travail dans un contexte qui lui est défavorable : cette éthique est cultivée à titre purement privé et presque ascétique. Sur le marché mondialisé, ce sont des conditions objectives externes qui déterminent la localisation des activités des entreprises sur la base de la productivité de l'investissement. L'éthique du travail ne garantit pas la possibilité de trouver un emploi, de même qu'elle n'assure pas la stabilité d'un emploi si l'on en trouve un. Si l'état des infrastructures et des services, le niveau d'imposition et le coût de la main-d'œuvre dans un lieu donné font qu'il est plus rentable pour des entrepreneurs d'investir ailleurs, l'éthique du travail, qu'elle soit conçue de façon autonome ou imposée par des institutions du « Panoptique », ne garantit pas du tout l'emploi. Le lien entre la discipline ascétique et le succès temporel, que Weber a perçu comme la caractéristique essentielle de l'éthique capitaliste à ses débuts et que Smith a défini comme la base de l'ordre social, s'est manifestement estompé. La société attend toujours rigueur et discipline de la part de ceux qui travaillent ou se préparent à travailler, mais elle ne peut plus garantir le succès de ceux qui sont capables de s'autodiscipliner.

Toutes les données montrent plutôt que, dans les pays occidentaux, la mondialisation des marchés n'a permis qu'aux couches aisées d'accroître leurs revenus, grâce aux nouvelles possibilités offertes par les marchés, tandis que les couches populaires ont vu s'accroître la baisse du revenu de leur travail en raison de la concurrence sur le marché mondial de l'emploi et du défaut de protection adaptée contre les risques⁹⁶. L'hypothèse selon laquelle, dans une économie dynamique affichant des taux de croissance élevés, la sécurité pourrait être facilement garantie par le nombre élevé de compensations rapides sur le marché du travail s'est avérée totalement infondée. La multiplication sans fin des emplois dits « flexibles » a été fondée précisément sur cette hypothèse, qui s'est avérée irréaliste et teintée d'idéologie, même aux Etats-Unis et dans des pays affichant des taux de croissance importants. La crise financière a accentué le problème : non seulement le rythme de création de nouveaux emplois par l'économie

96. Gallino, 2000, p. 81.

est nettement moins élevé, mais plusieurs années pourraient s'avérer nécessaires pour remplacer les emplois perdus. Luciano Gallino a résumé cet état de choses en affirmant qu'on assiste en Europe à un transfert de risques, créés par le marché, des entreprises et des Etats vers les individus⁹⁷, à travers la multiplication d'emplois qui n'assurent pas de stabilité : aujourd'hui, environ un tiers de la population active est cantonné à des emplois à temps partiel ou temporaires⁹⁸.

Malgré ce chiffre, pas un seul gouvernement démocratique libéral ne rejette l'hypothèse selon laquelle la vie civile elle-même dépend du marché et que, par conséquent, la société devrait être conçue pour permettre au marché de fonctionner selon ses propres lois. Rien ne peut nous convaincre de la possibilité de s'en remettre à la répartition des richesses assurée par le marché pour combattre la pauvreté – le nombre croissant de travailleurs vivant sous le seuil de pauvreté montre bien que cela n'est pas possible. Les conséquences les plus inquiétantes de l'attitude des Etats consistant à subir sans résistance, voire à faire tout leur possible pour favoriser la subordination totale des règles juridiques libérales traditionnelles aux exigences du marché, se manifestent dans le domaine du travail. Le droit du travail (dont le volet public, défini au cours du XX^e siècle pour protéger la liberté des travailleurs même contre eux-mêmes dans le contexte de l'état de nécessité, s'effrite de plus en plus) se transforme progressivement en un secteur du droit commercial. D'après un commentateur, un droit commercial fort et un droit du travail faible semblent être deux charnières du projet de mondialisation juridique⁹⁹. La force du droit commercial transfrontalier semble requérir la faiblesse du droit du travail¹⁰⁰ parce que les raisons du premier sont opposées aux exigences de protection auquel le droit du travail apportait une réponse. Etant donné que le marché du travail devient un secteur du marché mondial, le droit du travail devient une partie du droit du marché mondial, et les moyens de défense qu'il fournissait (principalement dans les pays européens) disparaissent, ne serait-ce que parce qu'étant nécessairement liés aux conditions de production et de vie locales, ceux-ci finissent par devenir des éléments qui grèvent la rentabilité des investissements. Les travailleurs sont ramenés à la situation de la fin du XIX^e siècle, qui a fait l'objet des

97. *Ibidem*, p. 72.

98. Selon les données publiées par Eurostat pour l'année 2006, le pourcentage des emplois à temps partiel s'est élevé à 20,8 % dans l'UE-15 et le pourcentage des emplois temporaires à environ 14,7 % (voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).

99. Monateri, 1998, p. 37.

100. Farrajoli, 2007, p. 297.

réflexions de Weber, lorsque leurs conditions de travail et, partant, de vie étaient considérées comme n'importe quelle marchandise et soumises à la libre négociation des parties, et donc en fin de compte à la volonté du contractant le plus fort.

Afin de concevoir une stratégie contre la pauvreté adaptée à l'ère de la mondialisation, nous devons arrêter de percevoir la pauvreté comme un problème individuel, comme on le faisait au XVIII^e siècle, et trouver un schéma qui nous permette de la reconceptualiser comme un problème politique, comme c'était le cas lorsque les Etats craignaient que la pauvreté puisse saper leur puissance. Nous devrions «inventer» un nouveau cadre théorique qui nous permette de comprendre qu'il ne s'agit plus d'un conflit entre libéralisme et socialisme, mais entre l'idée selon laquelle chacun devrait s'épanouir sur le marché (en somme, l'idée de confier la vie au marché) et l'idée selon laquelle nous devrions bâtir une société dans laquelle l'épanouissement de l'individu est associé à de grands espaces de socialisation protégés contre le marché. Et, pour commencer, nous devrions combattre les effets pervers de l'assimilation du droit à la liberté à la liberté contractuelle, qui a généré l'idée selon laquelle tous les droits, tels que la liberté contractuelle, sont l'expression des pouvoirs sociaux, politiques et économiques de l'individu plutôt que des sources autonomes d'un pouvoir donné à tous sur une base d'égalité.

Autrement dit, nous devrions reconnaître que ce que nous pouvons définir, dans le langage de Habermas, comme la colonisation du marché, la transformation du marché en espace paradigmatique de relations de plus en plus personnelles, est en train de saper les bases de la solidarité sociale. Il y a déjà un siècle de cela, Max Weber affirmait :

«La communauté de marché, en tant que telle, est le plus impersonnel des rapports de la vie pratique dans lesquels les hommes peuvent se trouver [...] parce qu'il [le marché] est, de manière spécifique, orienté objectivement sur l'intérêt pour les biens d'échange, et seulement sur ceux-ci. Lorsque le marché est laissé à sa propre légalité, il n'a de considération que pour les choses, aucune pour les personnes ni pour les devoirs de fraternité ou de piété, aucune non plus pour les rapports humains originels, propres aux communautés personnelles. Tous ces rapports sont des obstacles au libre développement de la «communalisation» du marché toute nue.»¹⁰¹

101. Weber, [1922] 1971.

Nous sommes dans une situation similaire à celle de la fin du XIX^e siècle lorsque, avant l'émergence de l'Etat providence, l'industrialisation semblait remettre en cause l'existence des sociétés occidentales. Aujourd'hui, nous avons besoin d'un nouvel effort théorique comparable à celui accompli par les pères de la sociologie : nous devons repartir de la prémisse selon laquelle la société et son ordre n'existent pas du fait de la nature ou par magie, si bien que nous ne pouvons pas les considérer comme des acquis, mais comme le produit d'un travail déterminé. Les sociétés existent parce que de nombreuses personnes accomplissent spontanément un travail social important qui est à peine reconnu. L'exemple le plus frappant se trouve dans les soins fournis dans le cadre du foyer ou pour l'environnement (travail souvent accompli par les femmes qui, ces dernières années, a fait l'objet d'une certaine reconnaissance juridique), mais le temps consacré à s'informer, choisir ce qu'il faut acheter, écouter de la musique ou voir des films et des expositions est également fondamental : ces activités permettent aux individus de décrire ces expériences, et ces descriptions constituent un volet important de la vie sociale et des interactions sociales.

Afin de résoudre le problème de désocialisation causé par les pressions constamment exercées sur les citoyens pour les amener à se concevoir comme des consommateurs, Ernesto Rossi a proposé, il y a soixante-dix ans de cela, que les prestations sociales ne consistent pas en argent mais exclusivement en services et que les impôts soient remplacés principalement par un système de corvées – tous les citoyens seraient ainsi tenus d'accomplir un travail social. Pour lui, cette solution radicale et de caractère presque prémoderne était indispensable pour sauver la solidarité sociale et « rééduquer » le citoyen transformé en consommateur – les *corvées* pouvant être un moyen approprié pour l'obliger à participer, à travers son apport personnel, à la production collective¹⁰². Cette recette n'est certainement ni viable ni acceptable car, bien que proposée par un économiste libéral très en vue dans l'Italie d'après-guerre, elle a une connotation maoïste et moyenâgeuse. Cependant, son esprit et sa finalité méritent probablement d'être retenus. Nous pourrions arrêter de penser que les droits sociaux sont des droits économiques qui compensent l'absence ou la perte de salaire et donnent les moyens de rester sur le marché. Les prestations sociales ne devraient plus être perçues comme des marchandises fournies par le gouvernement parce qu'inexistantes ou trop onéreuses sur le marché.

Nous devrions tirer parti du fait que les individus sont en train de prendre conscience qu'outre le fait que la bureaucratie de l'Etat est coûteuse,

102. Rossi, 1956.

inefficace et oppressive, le marché, loin d'être une ressource comme nous l'avons pensé pendant longtemps, est une menace pour la liberté religieuse, la liberté créatrice des artistes, la liberté de recherche des scientifiques et, d'une manière générale, notre liberté de suivre nos préférences et notre vocation, et de choisir notre vie. Nous sommes de plus en plus conscients du fait que les relations fondées sur le marché mettent en danger les sources de l'enrichissement moral et matériel des individus et des sociétés. A partir de là, nous pourrions commencer à concevoir les droits sociaux en tant que droits et devoirs de participer à la gestion de biens communs et d'en partager l'usage. En proposant cette démarche, je ne pense pas aux biens communs « par nature » tels que l'eau, l'atmosphère, l'air, les paysages, etc., mais aux services ayant une utilité commune (de l'éducation aux soins de santé en passant par l'action sociale), et pas seulement parce qu'ils sont utiles à chacun individuellement mais avant tout parce que, grâce à eux, nous pouvons tous vivre dans une société meilleure, c'est-à-dire une société dans laquelle chacun jouit d'une bonne santé et bénéficie d'une bonne éducation.

Bibliographie

Arrow K. (1963), *Social choice and individual values*, Yale University Press, New Haven (CT).

Barbalet J.M. (1988), *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes.

Becker G. (1976), *The economic approach to human behavior*, University of Chicago Press, Chicago, Londres.

Burchell G. (1991), « Peculiar interest: civil society and governing "the system of natural liberty" », in Burchell G., Gordon C. et Miller P. (éd.), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, University of Chicago Press, Chicago.

Crouch C. et Streeck W. (1997), « Il futuro della diversità dei capitalismi », *Stato e mercato*, n° 1.

Crozier M.J., Huntington S.P. et Watanuki J. (1975), *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.

Farrajoli L. (2007), *Principia juris*, vol. 2, Laterza, Rome, Bari.

Foucault M. (1976a), « Crisis de un modelo en la medicina? », *Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud*, n° 3, janvier, p. 197-209.

- Foucault M. (1976b), «La politique de la santé au XVII^e siècle», in *Les Machines à guérir. Aux origines de l'hôpital moderne; dossiers et documents*, Institut de l'environnement, Paris.
- Foucault M. (1976c), *La Volonté de savoir*, Gallimard, Paris.
- Foucault M. (1988), «Social security», in Kritzman D.L. (éd.), *Politics, philosophy, culture: interviews and other writings 1977-84*, Routledge, New York.
- Foucault M. (2004a), *Naissance de la biopolitique, cours au Collège de France 1978-1979*, Seuil, Gallimard, Paris.
- Foucault M. (2004b), *Sécurité, territoire, population, cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil, Gallimard, Paris.
- Galbraith J.K. (1993), *The culture of content*, Houghton Mifflin Harcourt (HMH), Boston.
- Gallino L. (2000), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari.
- Giddens A. (1981), *A contemporary critique of historical materialism*, Macmillan, Londres.
- Giddens A. (1985), *The nation state and violence, Vol. II of A contemporary critique of historical materialism*, Macmillan, Londres.
- Gordon C. (1991), «Governmental rationality: an introduction», in Burchell G., Gordon C. et Miller P. (éd.), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, University of Chicago Press, Chicago.
- Habermas J. (1991), *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft*, Erker, Saint-Gall.
- Hirschman A.O. (1991), *The rhetoric of reaction. Perversity, futility, jeopardy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Hume D. (1739-1740), *Traité de la nature humaine*, II.iii.iii.
- Jonas F. (1989), *Storia della sociologia*, I, Laterza, Rome, Bari, p. 112.
- Marshall T.H. ([1950] 1977), «Citizenship and social class», in Marshall T.H., *Class, citizenship, and social development : essays*, University of Chicago Press, Chicago.
- Marshall T.H. (1969), «Reflections on power», *Sociology*, 3, 2.
- Monateri P.G. (1998), «Globalizzando il diritto: "a bordo di auto potentissime su strade secondarie" », *Biblioteca della libertà*, XXXIII, n° 146.

- O'Connor J. (1973), *The fiscal crisis of the state*, St Martin Press, New York.
- Offe C. (1973), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Francfort.
- Pandolfi A. (2006), «La "natura" della popolazione», in Chignola S. (éd.), *Governare la vita. Un seminario sui Corsi di Michel Foucault al Collège de France (1977-1979)*, Ombre Corte, Vérone.
- Parodi A. (2002), *Storie della medicina*, Edizioni di Comunità, Turin.
- Procacci G. (1991), «Social economy and the government of poverty», in Burchell G., Gordon C. et Miller P. (éd.), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, University of Chicago Press, Chicago.
- Rosen G. (1993), *A history of public health*, John Hopkins University Press, Baltimore, Londres.
- Rossi E. ([1946] 2002), *Abolire la miseria*, Laterza, Rome, Bari.
- Rossi E. ([1956] 2002), «Sicurezza sociale», in Napoleoni C., *Dizionario di eco-nomia*, Edizioni di Comunità, Milan, p. 1433-1460, désormais annexe III in Rossi E. (éd.), *Abolire la miseria*, Laterza, Rome, Bari, p. 230.
- Runciman W.G. et Sen A.K. (1965), «Games, justice, and the general will», *Mind*, 74.
- Scott A. (1997), «Globalization : social process or political rhetoric?», in Scott A. (éd.), *The limits of globalization*, Routledge, Londres.
- Sen A.K. (1977), «Rational fools : a critique of the behavioural foundations of economic theory», *Philosophy and Public Affairs*, 6, 4.
- Smith A. ([1776] 1981), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Tocqueville A. de (1840), *De la démocratie en Amérique*, tome II, deuxième partie, chapitre XX.
- Weber M. ([1922] 1971), *Economie et société*, Plon, Paris.
- Zanini A. (2006), «Invarianza neoliberale. Foucault e l'economia politica», in Chignola S. (éd.), *Governare la vita. Un seminario sui Corsi di Michel Foucault al Collège de France (1977-1979)*, Ombre Corte, Vérone.
- Zincone G. (1989), «Due vie alla cittadinanza : il modello societario e il modello statalista», *Rivista italiana di scienza politica*, 19, 2.

POUR UNE APPROCHE RELATIONNELLE DE LA PAUVRETÉ

Laurent Bonelli

Introduction – Une vision relationnelle contre l’essentialisation de la pauvreté

Pauvres, personnes en situation de grande pauvreté ou de grande précarité, exclus, sous-prolétaires, sans-abri, marginaux, quart-monde, vulnérables, mal-logés, naufragés..., on ne compte plus les catégories administratives, politiques, académiques ou médiatiques pour désigner des individus et des groupes connaissant un dénuement économique prononcé. Chacune d’entre elles fait l’objet de définitions, plus ou moins précises selon les contextes et les moments. On invoque selon les cas les niveaux de malnutrition, de revenus, les normes de logement, voire des dimensions sociologiques ou psychologiques. Or, en matière de pauvreté, il importe peut-être, comme y invitait le sociologue Emile Durkheim, de secouer « le joug de ces catégories empiriques qu’une longue accoutumance finit souvent par rendre tyranniques »¹⁰³. Les « problèmes sociaux » sont en effet « *institués* dans tous les instruments qui participent à la formation de la vision ordinaire du monde social, qu’il s’agisse des organismes et des réglementations visant à les résoudre ou des catégories de pensée et de perception qui leur correspondent »¹⁰⁴.

Ainsi, le découpage de la réalité sociale qu’opèrent ces catégories pratiques tend à autonomiser des groupes et des individus, pensés *en* eux-mêmes et *pour* eux-mêmes. La segmentation des publics pauvres n’a de ce point de vue guère plus de sens que celle entre émigrés et immigrés¹⁰⁵. Contrairement à une légende tenace, les « pauvres » ne se recrutent guère dans tous les milieux sociaux. L’histoire canonique du cadre supérieur licencié qui « tombe » dans la rue est anecdotique. Dans leur écrasante majorité, les pauvres appartiennent aux milieux populaires, c’est-à-dire à un ensemble de groupes sociaux allant des ouvriers et des petits employés, jusqu’à certaines couches inférieures de la petite bourgeoisie¹⁰⁶. Bien qu’hétérogènes, ces groupes partagent des propriétés communes. Ils occupent des positions peu élevées dans la distribution

103. Durkheim, 1996, p. 32.

104. Lenoir, 1996, p. 55.

105. Sayad, 1999.

106. Hoggart, 1970, p. 37 et suiv.

des richesses et des statuts, et connaissent une situation d'éloignement par rapport à la culture savante, scolairement transmise et scolairement exigée¹⁰⁷. Et, sous ce rapport, la pauvreté renvoie davantage à un continuum qu'à une séparation. Les frontières qui séparent un ouvrier précarisé d'un sans domicile fixe, une chômeuse toxicomane d'une prostituée ou d'une détenue demeurent extraordinairement poreuses. De nombreux individus occupent successivement ces différentes positions au cours de leur vie¹⁰⁸. D'où la nécessité de ne pas faire «de la science à partir des catégories de l'action et de la gestion étatiques»¹⁰⁹ et de se donner les moyens de penser la pauvreté en dehors de ces cadres les plus ordinaires de gestion.

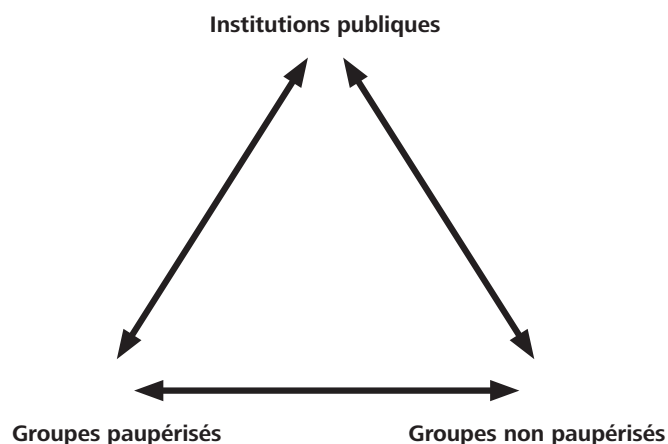
Une première piste pour éviter «l'essentialisation de la pauvreté» pourrait être d'en faire une analyse relationnelle. En d'autres termes, on ne comprend sans doute pas les multiples visages de la pauvreté en s'intéressant seulement à ceux qui la subissent. Il faut également élargir la focale aux relations à double sens que ces groupes entretiennent avec les institutions publiques en charge de cette question, mais aussi à celles qu'ils nouent avec les autres groupes sociaux occupant une position plus privilégiée dans la répartition des richesses et des capitaux. En effet, à la différence des groupes aux «sexualités méprisées», qui souffrent, selon Nancy Fraser, d'un déficit de reconnaissance, c'est au cœur du système économique que se niche la pauvreté. Celle-ci résulte directement de l'inégale répartition des coûts et des bénéfices de la production. Sa résorption, dans le cadre d'une économie capitaliste, passe donc par la redistribution¹¹⁰, une redistribution elle-même dépendante des relations que les groupes non paupérisés entretiennent avec l'Etat, et notamment du fait qu'ils acceptent – ou non – de contribuer par l'impôt à la socialisation des risques de l'existence. C'est ce que synthétise le schéma ci-dessous.

107. Schwartz, 1998.

108. De son étude sur 75 *homeless* toxicomanes de San Francisco, l'anthropologue Philippe Bourgois conclut : «de membre d'une Eglise évangélique, ils retombent dans la drogue. Ils s'intègrent au travail légal mal payé quelques mois ou quelques années puis ils retombent dans la drogue ou même cumulent les deux – le travail légal et la vente ou la prise de drogue – pour un temps. Les catégories sont beaucoup plus floues que les personnes ne l'admettent.» Bourgois, 2010, p. 125-150. Voir également Bourgois et Schonberg, 2009.

109. Lenoir, 2000, p. 96.

110. Fraser, 2005, p. 22 et suiv. L'auteure qualifie cette voie de «remède correctif», laissant intacte la structure économique. Elle évoque sous le nom de «remèdes transformateurs» ceux qui s'emploient à réorganiser les rapports de production, de même que la division sociale du travail, et qui ont été historiquement associés au socialisme (*ibidem*, p. 32-33).

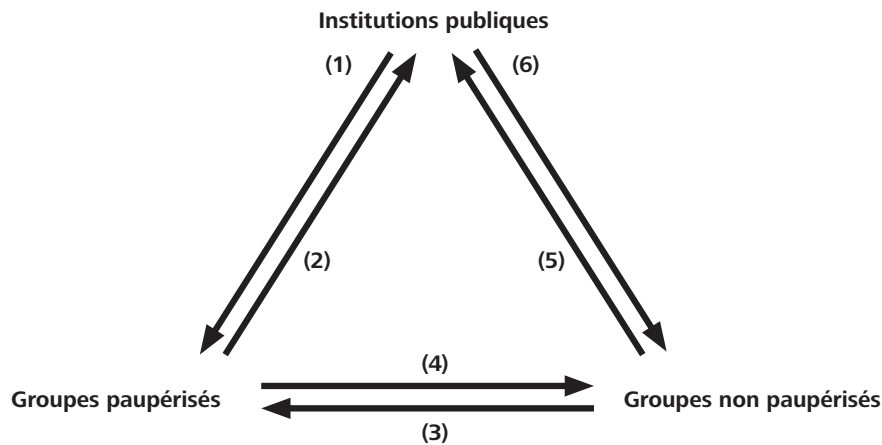


Mais l'analyse se complique encore si l'on suggère que les trois pôles de ce système de relations ne sont stables ni dans le temps ni dans l'espace. En Grande-Bretagne ou en France, les institutions publiques en charge de la pauvreté ne sont bien entendu pas les mêmes au XVIII^e et au XXI^e siècle. Ni même entre les années 1950 et 2010. L'effondrement des régimes socialistes et l'adoption d'une économie de marché posent cette question de manière tout à fait différente dans les pays d'Europe centrale et orientale. Et même si l'on considère la même époque, les situations demeurent irréductibles les unes par rapport aux autres, par exemple lorsque l'on compare l'Allemagne et les Etats-Unis.

Il en va de même pour les groupes désignés comme pauvres. Constituent-ils des communautés fermées auxquelles toute mobilité sociale est interdite, comme dans certains villages roms de Hongrie, favelas brésiliennes ou faubourgs de Mexico ? Au contraire, s'agit-il de formes extrêmes – et réversibles – de précarité ? Parle-t-on d'une misère de situation ou de position ?

Enfin, que dire des « autres » groupes sociaux ? Forment-ils le prolongement des plus pauvres ? S'en distancient-ils au contraire pour bien montrer leur intégration sociale ? Fondent-ils la théodicée de leur domination sur la charité ?

En somme, si l'on articule l'hétérogénéité des situations de chacun des pôles avec la diversité des relations possibles entre eux se dessine une infinité de configurations possibles. Pour les explorer, nous nous proposons de décomposer ces systèmes de relations en six séries d'échanges observables entre les différents pôles, non sans rappeler que ce découpage est artificiel et que les relations entre deux pôles ne sont jamais indépendantes des relations avec le troisième.



Nous étudierons successivement quelques-unes des relations entre les institutions publiques et les groupes paupérisés [(1) et (2)], entre groupes paupérisés et non paupérisés [(3) et (4)], et entre les groupes non paupérisés et les institutions publiques [(5) et (6)].

1. Institutions publiques et groupes paupérisés

1.1. *L'Etat et le pauvre, un visage à double face*

« Historiquement, et du fait de la tradition chrétienne associant le pauvre et la figure christique, il y a toujours eu cette oscillation entre hostilité et hospitalité, assistance et répression », écrivent Patrick Bruneteaux et Daniel Terrolle¹¹¹, soulignant par là l'ambivalence des registres d'intervention publique observables sur l'axe (1).

Avec l'invention de l'hôpital général en France au milieu du XVII^e siècle et des *workhouses* en Angleterre au début du XVIII^e siècle s'est diffusé et généralisé (en Europe, puis aux Etats-Unis et en Australie) un modèle d'assistance coercitive qui entendait réhabiliter les pauvres en redressant leurs conduites par l'enfermement et le travail forcé¹¹². Ce « grand renferment », s'il vise en premier lieu ce que le lord-maire de Londres désignait comme « cette vermine s'attroupant dans la ville, troublant l'ordre public, assiégeant les voitures, demandant à grands cris l'aumône aux portes des églises et des maisons particulières¹¹³ », concerne en réalité des masses de

111. Bruneteaux et Terrolle, 2010a, p. 41.

112. Voir sur ce point Foucault, 1972, p. 60 et suiv.

113. Cité par Foucault, 1972, p. 78.

chômeurs, de personnes sans travail, de vagabonds, de militaires démobilisés ou déserteurs. Dans un contexte de révolution industrielle, il s'agit de transformer les pauvres en prolétaires, comme d'ailleurs de discipliner ces derniers pour qu'ils adoptent des comportements conformes à ceux qui sont attendus par les responsables de l'organisation productive¹¹⁴. Ici, charité et encadrement restent étroitement associés.

Néanmoins, au cours du XVIII^e siècle, cette formule apparaît de moins en moins adaptée. L'accroissement du nombre de pauvres lié notamment aux réorganisations économiques rend la charité insuffisante et l'enfermement impossible. L'obsession du nombre va ainsi dévaloriser l'aumône charitable et accélérer le processus de laïcisation du traitement de la pauvreté, qui devient dès lors une question *sociale*. L'intervention laïque, explique Giovanna Procacci, « exige qu'on cesse de secourir les pauvres sans distinction, comme si cela n'était que pour des cœurs charitables, et qu'on entreprenne de distinguer parmi eux ceux qui méritent vraiment une aide de ceux qui ne la méritent pas. On isole les vagabonds professionnels, punis comme des délinquants par la prison, des "pauvres honteux", qui doivent bénéficier, eux, de secours organisés et d'un emploi ».¹¹⁵

Le travail prend en effet une position tout à fait centrale dans cette conception. Influencées par les physiocrates, pour lesquels la richesse des Etats dépend de leur population, les élites du temps entendent faire disparaître l'oisiveté, qu'il s'agisse de celle des nobles ou de celle des pauvres. A mesure que le rôle politique des bourgeoisies urbaines européennes s'accroît, s'impose une représentation de l'organisation de la société conforme à leur propre éthique, fondée notamment sur le labeur et la besogne¹¹⁶. Cette nouvelle rationalité de gouvernement – le « gouvernement économique », poursuit Procacci, « n'a pas cherché à faire disparaître la pauvreté, ni les distinctions sociales l'opposant à la richesse, mais bien le genre d'alliances et de dépendances sociales que noblesse et misère engendraient dans un ordre social étranger à celui du travail. La misère appartenait à une autre économie ; il fallait maintenant l'extirper du corps social en s'attaquant à cette habitude enracinée des pauvres qui consistait à se faufiler entre les mailles de la société, à survivre purement et simplement, ou, comme on le disait désormais, "égoïstement" »¹¹⁷. C'est une conception que résumait sans détours le conventionnel Jacques-Pierre Brissot quand il expliquait, juste

114. Sur ce sujet, on lira Rabinow, 1995, et Thompson, 2004.

115. Procacci, 1993, p. 39.

116. On se référera au classique de Max Weber, [1964] 2004.

117. Procacci, 1993, p. 60.

avant la Révolution française : « Il y aura toujours des riches. Il doit donc y avoir des pauvres. Dans les Etats bien gouvernés, ces derniers travaillent et vivent ; dans les autres, ils se revêtent de haillons et rongent insensiblement l'Etat sous le manteau de la fainéantise. Ayons des pauvres, jamais des mendiants ; voilà le but où doit tendre une bonne administration. »¹¹⁸ De cette philosophie utilitariste découle la centralité de la valeur du travail dans la question sociale, au moins en Occident.

Dans cette configuration, se pose néanmoins la question de ceux qui *ne peuvent plus* travailler : vieillards, travailleurs malades ou victimes d'aléas économiques. Le pauvre ne s'identifie plus seulement au mauvais sujet. Il ne s'agit plus de la simple responsabilité individuelle. Au contraire, le paupérisme est perçu comme le résultat de « facteurs collectifs, dans lesquels les individus sont pris collectivement (la maladie, la vieillesse, la dépression économique) et qui forment le fond d'incertitude qui est le propre de la condition ouvrière »¹¹⁹.

Chaque Etat cherche des voies qui lui sont propres, mais on observe à peu près partout la mise en place concomitante de programmes d'*assurance sociale* pour ceux qui disposent d'un emploi et d'*assistance sociale* pour ceux qui sont incapables d'y accéder, temporairement ou définitivement.

La III^e République française soutient les efforts mutualistes pour ce qui concerne la prévoyance ouvrière et instaure des politiques d'assistance assez larges (assistance médicale gratuite aux indigents en 1893, aux vieillards, infirmes et incurables en 1905), pour arracher cette dernière à l'Eglise. En Allemagne, le chancelier Bismarck impose des assurances sociales obligatoires pour les travailleurs (dont il entend s'assurer la loyauté). En 1881, le gouvernement décrète une loi qui oblige les employeurs à s'assurer contre les accidents de leurs employés ; une loi de 1883 institue l'assurance maladie obligatoire pour les ouvriers les plus pauvres de l'industrie (cotisations partagées entre employé et employeur, organisme de gestion où les ouvriers sont majoritaires), qui sera étendue ensuite à la plupart des salariés ; une loi de 1884 met en œuvre l'assurance accidents du travail rendue obligatoire en 1881 ; une loi de 1889 crée l'assurance invalidité vieillesse avec un premier système obligatoire de cotisations employeurs/employés. En Grande-Bretagne, la loi sur les pauvres (*Elisabeth Act*) de 1572, qui distinguait les pauvres méritants (*deserving poor*) des autres (*undeserving poor*) est abolie en 1834. Toute personne apte au travail mais qui n'en trouve pas a le droit à une assistance temporaire, dans le

118. Brissot, 1781, cité in Procacci, 1993, p. 52.

119. Merrien, Parchet et Kernen, 2005, p. 75.

cadre d'une *workhouse*, alors que les indigents et ceux qui sont inaptes au travail reçoivent une assistance. Il faudra néanmoins attendre les lois de 1908-1911 pour que soient instaurées une assurance pour la maladie et l'invalidité, des pensions de retraite, de même qu'une assurance chômage obligatoire¹²⁰.

Cette phase d'émergence de la prise en charge publique des risques de pauvreté demeure très conflictuelle. L'idée gagne du terrain chez nombre de réformateurs, d'experts et d'hommes politiques, mais elle soulève aussi la méfiance voire l'hostilité d'une grande partie du mouvement ouvrier (favorable notamment au mutualisme, comme en France et en Grande-Bretagne), du patronat (surtout des petits entrepreneurs), des paysans, des artisans et des commerçants. Néanmoins, cette option est perçue par les élites sociales comme la seule à même de mettre fin à une pauvreté et une misère persistantes au sein des sociétés industrielles. Une nécessité tant éthique ou philosophique que pratique, puisque ces élites considèrent alors que la misère constitue le terreau sur lequel prospèrent les idéologies soucieuses de bouleverser l'ordre social établi. Cette question des rapports de forces entre groupes paupérisés et institutions publiques est d'ailleurs invoquée par nombre d'auteurs pour expliquer l'essor au XX^e siècle du *Welfare State* en Grande-Bretagne, de l'Etat providence en France et de différentes formes d'Etats sociaux ailleurs¹²¹.

Le rapport de force entre ceux qui contrôlent les moyens de production et ceux qui les font fonctionner (en d'autres termes entre capital et travail) détermine le niveau de redistribution, les aspirations et les relations entre groupes sociaux, le degré de « conflictualité » et le type d'institutions sociales dominantes. Le rôle et la forme de l'intervention publique reflètent alors ces relations¹²².

120. Harris, 2004.

121. Par exemple, dans un ouvrage classique, Frances Piven et Richard Cloward expliquent le développement des politiques sociales aux Etats-Unis (années 1930 et 1960) et leur régression par la conflictualité sociale. Lorsque explosent des désordres sociaux, les gouvernements (des Etats individuels et fédéraux) ont tendance à concéder des programmes sociaux. Dans des contextes moins agités, ils sont en revanche plus attentifs aux arguments des contribuables, des employeurs et des groupes hostiles à ces politiques. Piven et Cloward, 1971.

122. Gøsta Esping-Andersen distingue ainsi le *Welfare State* libéral ou résiduel, qui laisse un rôle central au marché, n'assurant qu'un filet de protection aux plus faibles (Etats-Unis, Canada, Japon, Australie); un modèle dit « conservateur » ou « corporatiste », présentant un modèle d'assurance sociale généralisé, adossé maintenant au travail salarié, qui assure au moins en partie les revenus en cas d'accident, de chômage, de maladie ou de vieillesse (Allemagne, France, Italie, Autriche, Belgique) et un modèle « universaliste » ou « socialiste »

Dans ces schémas, la répression des pauvres n'a jamais disparu, même si elle prend d'autres formes. Michel Foucault avait montré que l'économie des illégalismes de l'Ancien Régime avait été largement bouleversée avec le développement du capitalisme et la construction de l'Etat. Les transformations du statut de la propriété foncière – avec la mise en place d'une agriculture intensive – et de la propriété commerciale et industrielle – avec l'essor des ports, des grands entrepôts, l'organisation d'ateliers de grande envergure – séparent l'illégalisme des biens de l'illégalisme des droits¹²³. Des pratiques qui étaient auparavant des droits d'usage, des tolérances, de petits illégalismes acceptés sont désormais pourchassées comme des infractions pures et simples, et punies en tant que telles. C'est le fondement des systèmes judiciaires et des institutions coercitives qui se développent alors, tournés d'abord vers la répression de ces comportements associés aux milieux populaires. De là provient la surreprésentation extraordinaire des pauvres dans les prisons des Etats occidentaux et la faiblesse criante de ce que l'on nomme la délinquance en col blanc. Ainsi, en France, en 2000, à âge égal, le risque d'emprisonnement était 4,8 fois plus fort pour les ouvriers que pour les cadres supérieurs¹²⁴.

1.2. Mobilisation, résistance et évitement : un rapport ambivalent des pauvres à l'Etat

De ce qui précède, on aura compris que les mobilisations des groupes sociaux paupérisés contribuent largement à dessiner les formes de prise en charge publiques de la pauvreté. Celles des Noirs aux Etats-Unis, des ouvriers en Europe, voire celle des chômeurs, des sans-papiers, des mal-logés ont chacune à leur manière pesé sur les législations, les administrations et même les philosophies publiques de traitement de la misère.

Mais l'axe (2) du schéma précédent est lui-même ambivalent. Selon les configurations, ces mobilisations peuvent céder la place à la résistance et à l'évitement. L'historienne Arlette Farge a bien rendu compte des émeutes qui ponctuaient la révolte des pauvres contre la répression policière¹²⁵, et le fait qu'aux premiers jours de la Révolution française les hôpitaux et les

offrant un niveau élevé de protection sociale financé par un impôt fortement progressif (pays scandinaves, Pays-Bas) [Esping-Andersen, 2007].

123. «Le vol, écrit-il, tend à devenir la première des grandes échappatoires à la légalité, dans ce mouvement qui fait passer d'une société du prélèvement juridico-politique à une société de l'appropriation des moyens et des produits du travail» (Foucault, 1975, p. 102-103).

124. Cassan, Toulemon et Kensey, 2000.

125. Voir notamment Farge et Revel, 1988.

prisons aient été les premières cibles de la foule parisienne n'est pas neutre. De manière plus contemporaine, on est parfois surpris par la fréquence du refus de certaines personnes sans domicile fixe (SDF) à intégrer les centres d'hébergement d'urgence qui leur sont théoriquement destinés. Il faut en effet avoir recours à des études ethnographiques fines pour voir comment la violence (le plus souvent symbolique, mais pas seulement) qu'exercent sur eux ces institutions peut avoir un effet à ce point repoussoir qu'ils préfèrent la survie dans la rue à la prise en charge institutionnelle¹²⁶. Des formes similaires d'évitement peuvent être observées chez des migrants ou des réfugiés, alternant parfois avec des épisodes de résistance collective. Ainsi, en France, les résidents des foyers Sonacotra entreprirent une longue grève des loyers (1973-1981) pour protester contre la gestion à la fois paternaliste et policière de ces institutions spécialement dédiées au logement des étrangers¹²⁷.

Plus banalement, les relations de guichet avec les populations les plus démunies font apparaître l'arbitraire de catégories d'Etat – à la fois nomenclatures administratives et catégories de jugement – qui «impose[nt] à des individus la manière dont ils doivent voir leur propre vie. Elles leur assignent une place, même si ce n'est pas celle qu'ils souhaitent ou revendiquent». ¹²⁸ Cette domination ambivalente qui mélange aide et coercition – elle aide les personnes en difficulté à «faire face» en même temps qu'elle les maintient «à leur place» – ne s'exerce bien sûr pas sans réactions. De l'agressivité au retrait, en passant par la dérision ou l'usage stratégique de l'identité attendue, les possibilités de résister sont multiples pour les allocataires¹²⁹.

Il est probable que quelle que soit la configuration, mobilisation, résistance et évitement coexistent. Mais selon les cas, c'est l'un ou l'autre de ces répertoires d'action qui domine. Ainsi, lorsque les groupes paupérisés sont numériquement importants et qu'ils s'organisent, ils ont toutes les chances de pouvoir arracher des politiques redistributives qui leur soient favorables. Inversement, lorsqu'ils sont numériquement plus faibles, ou plus désorganisés, ils risquent de se voir imposer davantage de catégories de jugement qui leur sont étrangères, comme celles qui sous-tendent le *workfare* britannique ou la chasse aux *Welfare Queens* aux Etats-Unis (voir *infra*). Il importe donc de se pencher maintenant sur les relations qu'entretiennent les groupes paupérisés avec ceux qui ne le sont pas.

126. Voir entre autres Bruneteaux, 2006, p. 105-125, et Soutrenon, 2001, p. 38-48.

127. Voir Hmed, 2007, p. 55-81, et Bernardot, 2008, p. 144 et suiv.

128. Dubois, [2003] 2010, p. 18-20. Voir également pour les étrangers, Spire, 2008.

129. Sur ce point, voir aussi Siblot, 2006.

2. Les groupes paupérisés et non paupérisés

La teneur des échanges entre ces groupes dépend du pouvoir relatif de chacun d'entre eux dans la configuration considérée. Nous distinguerons schématiquement deux séries de relations : symbiotiques et conflictuelles.

2.1. *Symbiose charitable, symbiose politique ou hostilité?*

Deux types de relations peuvent être qualifiées de « symbiotiques », même si elles ne sont bien entendu pas exemptes de tensions. La première est la charité ; la seconde, l'intégration politique.

La charité a longtemps fonctionné en Occident comme la justification de la domination. La théodicée des groupes dominants reposait sur cet ordre naturel, légitimé par la religion. Dans le christianisme, le soulagement de la misère des uns rachetait le poids de la richesse des autres. La solidarité avec les pauvres était un devoir moral (axe 3 du schéma), en échange de quoi ceux-ci acceptaient l'inégalité des conditions (axe 4 du schéma). On retrouve d'ailleurs des variantes de ce principe dans d'autres religions comme l'islam, avec la *zakât*, c'est-à-dire le don obligatoire d'une partie de ses biens aux pauvres de la communauté. Même si elle est désormais souvent médiatisée par des organisations caritatives religieuses, la charité continue à jouer un rôle non négligeable dans la prise en charge de la pauvreté.

Il en va de même pour son substitut laïque : la philanthropie. Pour de riches entrepreneurs ou artistes, celle-ci apparaît comme un supplément d'âme nécessaire à leur enrichissement personnel¹³⁰, au point que ces modes d'intervention privés deviennent parfois plus importants que ceux des Etats ou des organisations internationales¹³¹. On notera ici que ce développement sur l'axe (3), plus répandu aux Etats-Unis qu'en Europe, s'oppose radicalement à celui sur l'axe (5), puisque le financement direct et privé est contradictoire par rapport à la redistribution par l'Etat, via l'impôt.

Un mode moins inégalitaire de relation symbiotique passe par l'intégration politique. Le politiste américain Barrington Moore a montré que la mise en place des régimes contemporains (démocraties parlementaires, fascismes, communismes) dépendait largement des types d'alliances qui avaient été nouées entre les différents groupes sociaux que sont les paysans, les ouvriers, la bourgeoisie et l'aristocratie foncière, et des poids respectifs

130. Guilhot, 2004.

131. Les dons annuels de la Bill & Melinda Gates Foundation pour les programmes de santé dans le monde surpasseraient ainsi les dépenses de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

de chacun de ces groupes¹³². Schématiquement, l'alliance entre une aristocratie et une paysannerie puissantes a favorisé le développement de régimes autoritaires (comme en Allemagne ou au Japon), alors que pour faire advenir des régimes politiques qui leur étaient favorables, les bourgeoisies commerciales ont eu davantage besoin du soutien des ouvriers. Et n'est sans doute pas neutre le fait que ce moment soit précisément celui de la laïcisation de l'assistance aux pauvres et de son institutionnalisation. Les axes (3) et (4) reposaient sur un échange politique : soutien contre solidarité¹³³. A l'heure où les principales démocraties parlementaires connaissent des taux d'abstention considérables dans les milieux populaires, il semblerait que cette symbiose ait vécu.

Pourtant, il faut se garder de l'enterrer trop vite, car elle subsiste dans nombre d'Etats. C'est par exemple ce que montre le sociologue Javier Auyero, dans son enquête dans un bidonville (*villa miseria*) de la banlieue de Buenos Aires, en Argentine¹³⁴. L'auteur y étudie la structuration et la reproduction des réseaux du Parti justicialiste (PJ), qui compte là l'un de ses fiefs¹³⁵. La *villa* s'organise en unités de base (*unidad básica* – UB) rattachées à des militants politiques (les *punteros*). Chaque UB prend en charge les transports collectifs pour se rendre aux meetings et aux manifestations, et distribue à cette occasion du pain, du chorizo, du sucre, du lait en poudre, du riz, de la bière, ainsi que des tee-shirts ou des casquettes aux couleurs du PJ. La force des *punteros*, médiateurs «entre le flux de biens et de services provenant du pouvoir municipal et le flux d'appui et de votes qui vient des "clients"»¹³⁶, réside précisément dans le fait qu'ils démontrent en actes la capacité de la politique à modifier concrètement les conditions d'existence, tout en signifiant clairement ce que ces changements doivent à l'«idéologie péroniste», même largement reconstruite. Par les liens de dépendance qui sont instaurés entre un patron politique et ses «clients», il devient alors difficile de rattacher le clientélisme aux idéaux démocratiques. Pour autant, cette relation est sous-tendue par une certaine réciprocité. Pour paraphraser Marx, on pourrait dire que les

132. Moore, 1983.

133. Le sociologue Robert K. Merton avait également mis en lumière des mécanismes similaires, bien que plus localisés, en étudiant les «machines politiques» dans les quartiers d'immigrants des Etats-Unis et les relations d'interdépendance qui existaient entre le *boss* (l'homme politique) et ses clientèles (Merton, 1997, p. 126-139).

134. Auyero, 2001.

135. Cette formation, héritière du parti péroniste, fondé en 1947 par le général Juan Domingo Perón, gouverne le pays pratiquement sans discontinuer depuis 1989 et compte dans ses rangs la plupart des gouverneurs régionaux.

136. Auyero, 2001, p. 111.

barons péronistes sont dominés par leur domination (politique). Pour s'assurer un soutien, ils doivent perpétuer les structures d'encadrement des *punteros* dans les *villas*, ce qui impose à la fois d'apporter une aide matérielle à leurs habitants (vivres, médicaments, etc.) et d'intégrer ces derniers dans l'univers symbolique du PJ (dans les discours, l'histoire, l'identité).

Ici, les groupes paupérisés ne sont pas pensés comme des groupes « à part », mais plutôt comme la fraction la plus dominée de la société, appelant des formes de solidarités politiques de la part d'autres groupes sociaux.

La situation est en revanche différente quand les relations symbiotiques décrites précédemment perdent de leur force. Dès lors, les politiques de redistribution historiquement associées à ces échanges perdent leur vertu intégratrice. Nancy Fraser indique à leur sujet qu'« en laissant intactes les structures profondes qui engendrent l'inégalité de classe, [elles] contribue[nt] à donner de la classe la plus désavantagée l'image d'une classe déficiente et insatiable, ayant besoin de toujours davantage d'aide. Elle peut même apparaître comme un groupe privilégié qui reçoit un traitement spécial et des largesses qu'il ne mérite pas »¹³⁷. Ce phénomène est bien entendu redoublé et renforcé lorsque les groupes en question cumulent cette position sociale et une origine ethnique ou culturelle différente.

Les multiples formes de condamnations des Afro-Américains pauvres, dépendants des programmes d'aide sociale regroupés sous la catégorie – très contestée¹³⁸ – d'*underclass* aux Etats-Unis, ou celle, plus spécifique, des *Welfare Queens*, ces jeunes mères célibataires qui vivraient de la fraude à l'assistance sociale, illustrent bien la manière dont des politiques redistributives peuvent contribuer à créer des groupes que tout porte ensuite à considérer sous l'angle d'une irréductible altérité. Sur l'axe (3), il ne s'agit plus dès lors de penser les continuités mais de marquer des frontières qui, sous l'angle moral, réactivent le vieux clivage entre *deserving poor* et *undeserving poor*. Ces derniers deviennent à la fois la cible de politiques de contrôle et un modèle repoussoir pour ceux qui occupent une position sociale un peu plus favorisée.

Richard Hoggart avait caractérisé les milieux populaires par un clivage structurant entre « Nous » et « Eux », entre l'univers populaire et celui des « autres ». Il se traduit par une forte méfiance pour ce qui vient de l'univers des « autres », qu'il s'agisse de celui des institutions (policiers, fonctionnaires locaux, travailleurs sociaux, instituteurs, assistantes sociales, magistrats, etc.),

137. Fraser, 2005, p. 33.

138. Voir notamment Wacquant, 1996, p. 248-262.

des employeurs, ou plus généralement du monde politique¹³⁹. Ce rapport perdure de nos jours. Mais la déstabilisation sociale et économique des mondes populaires a sans doute fait émerger un autre schéma, du moins dans leur fraction la plus protégée. «C'est l'idée, explique Olivier Schwartz, qu'il y a le haut, le bas, et "nous", coincés entre les deux. Le haut, ce sont les mêmes que tout à l'heure. Le bas, ce sont les familles pauvres qui profitent de l'assistance [...]. Et "nous", finalement, on est lésés à la fois par rapport aux uns et par rapport aux autres. C'est cela qui est frappant dans ce schéma. Ceux qui se positionnent comme étant au milieu ont le sentiment d'être moins bien traités non seulement que ceux du haut, ça on le comprend facilement, mais aussi que ceux du bas : "ils" ont les allocations sans travailler et sans payer d'impôts, "ils" commettent des délits en toute impunité, et dès qu'"ils" bougent et qu'"ils" brûlent des voitures, on s'occupe de leurs problèmes. Et "nous", coincés entre les uns et les autres, on est finalement les moins entendus, les moins écoutés, les moins bien traités.»¹⁴⁰ Cette «conscience triangulaire», comme il la nomme, a des effets concrets sur les solidarités possibles, tout comme sur les formes d'organisation politique à même de peser sur les institutions politiques. C'est sans doute sous cet angle qu'il faut étudier les évolutions récentes de la plupart des partis sociaux-démocrates occidentaux. Stratégiquement, ces partis ne visent plus la représentation des groupes les plus défavorisés de la société, mais entendent plutôt construire leur assise sur le haut des classes populaires et les classes moyennes, renforçant par là même les clivages internes aux milieux populaires.

2.2. Autonomie et prédation

La coupure entre les plus pauvres et les autres groupes sociaux reste bien entendu plus ou moins accentuée selon les pays et les périodes. Lorsqu'elle est à peu près complète, c'est-à-dire lorsque les chances de mobilité sociale ascendante sont presque nulles, on peut voir se mettre en place des formes de contre-sociétés organisées autour de la pauvreté. C'est ce que décrit finement Larissa Adler de Lomnitz dans son étude des stratégies de survie dans les bidonvilles de la périphérie de Mexico. Les familles ne survivent que grâce à une organisation sociale à part entière «qui compense l'absence de sécurité économique par des réseaux d'échanges réciproques de biens et de services. Ces réseaux représentent un système d'assurance coopératif informel dont l'une des multiples fonctions est de supporter les habitants du bidonville durant les périodes fréquentes

139. Hoggart, 1970, p. 37 et suiv.

140. Voir Grelet, Jobard et Potte-Bonneville, 2006.

sans emploi ou d'incapacité»¹⁴¹. L'une des caractéristiques de ce mode de fonctionnement – et l'une de ses conditions nécessaires – demeure l'égalité absolue dans la pauvreté. Ce que confirment János Ladányi et Iván Szelényi lorsqu'ils analysent l'organisation de Csenyété, un village majoritairement rom en Hongrie : « Les communautés vivant en situation de très grande pauvreté ont tendance à être extrêmement égalitaires, car la survie des plus démunis d'entre eux dépend en effet souvent de la distribution égalitaire des rares ressources. Cet égalitarisme permet également de renforcer les liens sociaux et la solidarité au sein de la communauté ; il constitue un rempart contre "l'accaparement" des ressources par les plus aisés des membres de la communauté, immédiatement étiquetés comme étant avides, arrogants, et ennemis, donc, de la communauté. En retour, cet égalitarisme empêche toute mobilité sociale ascendante. »¹⁴²

Confinés aux espaces interstitiels de la ville, ces groupes marginaux n'hésitent pas à recourir à une économie de prédation (axe 4). « S'ils ne nous donnent pas de travail, nous nous emparerons de tout ce dont nos familles ont besoin », indique un villageois à Ladányi et Szelényi, qui constatent qu'à Csenyété le vol a quasiment été élevé au rang de norme éthique¹⁴³.

Lorsque les inégalités de revenus sont très importantes, les barrières symboliques qui permettent le plus souvent de tenir à l'écart les pauvres des beaux quartiers ne suffisent plus. Elles se redoublent alors de barrières physiques, notamment sous forme de *gated communities*, ou de « résidences fortifiées ». Les contrôles d'accès, les gardes armés, les grilles, les murs et les caméras viennent alors protéger les résidents de la prédation en même temps que renforcer le fossé social qui les sépare.

Sans prendre toujours des formes aussi extrêmes, la prédation envers des groupes plus favorisés s'observe également dans la plupart des villes occidentales, notamment lorsque celles-ci connaissent des processus de *gentrification*. Ce terme utilisé aux Etats-Unis pour décrire la reconquête par les classes moyennes et supérieures blanches des centres délabrés des grandes villes, occupés jusqu'alors par les Afro-Américains, s'applique à l'essentiel des métropoles européennes. Par exemple, dans le quartier de la Bastille, à Paris, la proportion d'ouvriers et d'employés passe de 80 % dans les années 1970 à moins de 40 % en 1999. Les classes populaires ne s'y maintiennent pour l'instant que de deux manières : par l'habitat insalubre et par le logement social, le premier se résorbant au gré des opérations de réhabilitation, et le second voyant le niveau moyen de revenu de ses bénéficiaires s'élever.

141. Adler de Lomnitz, [1975] 1998, p. 223.

142. Ladányi et Szelényi, 2005, p. 66-87.

143. *Idem*, p. 81.

Cette cohabitation temporaire non voulue (et souvent présentée comme « mixité sociale ») est la cause de conflits quotidiens, dont la violence est à la mesure de la violence sociale de ces processus de ségrégation. Le sentiment de dépossession, de relégation, voire de mépris social que laissent transparaître regards et commentaires conduit certains adolescents des familles populaires à résister de manière désordonnée à ce qu'ils perçoivent comme une invasion par des « bourgeois ». Les agressions verbales et parfois physiques sont deux des modalités de ces conflits d'usage de l'espace, potentialisés par un accès inégalitaire au monde de la consommation (les téléphones portables ou les lecteurs MP3 apparaissent alors particulièrement attractifs).

Notons ici encore que les relations entre groupes paupérisés et non paupérisés ne sont pas indépendantes des médiations des institutions publiques, ce dont témoigne l'étonnement de Philippe Bourgois : « A Marseille, en marchant avec le psychiatre de la rue Vincent Girard, j'ai remarqué que presque tous les "SDF" que l'on rencontrait portaient de grands paquets de feuilles de soin du système de santé français. [...] Votre Etat, plus interventionniste, produit aussi des subjectivités de *lumpen* en relation avec l'Etat. Ces subjectivités suivent les contours de la dépendance et non pas ceux des hors-la-loi violents comme aux Etats-Unis. Les pauvres de la France vivent la misère en errant d'un bureau à l'autre à la recherche de ce qu'on peut avoir à titre de bénéfice minimal de l'Etat, au lieu de courir d'un coin de rue à un autre pour tuer quelqu'un ou voler quelque chose comme nous le faisons aux Etats-Unis. J'exagère peut-être un peu en classifiant la différence entre nos modèles d'Etat, mais il demeure que c'est un contraste frappant. »¹⁴⁴

3. Les groupes non paupérisés et l'Etat

L'Etat n'est pas isolé du reste de la société¹⁴⁵. Sa forme et son format, de même que ses modes d'action dépendent largement des rapports de forces entre les groupes sociaux entre lesquels les agents de l'Etat ont à assurer une médiation, les groupes paupérisés, bien sûr, mais aussi ceux qui ne le sont pas. Les institutions publiques doivent ainsi arbitrer entre les revendications parfois contradictoires ou antagonistes émanant de groupes différents. Selon les moments et les gouvernements, la question de la redistribution – c'est-à-dire du financement des politiques sociales par l'impôt – se pose dans des termes tout à fait différents.

144. Bourgois, 2010, p. 143.

145. Lacroix, 1985.

Parmi les pétitions que reçoivent les institutions d'Etat, on ne peut isoler qu'arbitrairement celles qui ont trait à la pauvreté. Il n'en reste pas moins que deux types de modèle semblent se dégager : la garantie de l'intégration sociale ou celle de la sécurité.

3.1. L'intégration sociale et le maintien des hiérarchies

La première correspond assez largement au développement des Etats providence et reflète les formes de symbioses politiques décrites antérieurement. Des mouvements ouvriers puissants portent au pouvoir des gouvernements qui leur sont favorables ou qui agissent sous leur pression constante. Sous des formes différentes, ils mettent en place des systèmes de fiscalité dont l'assiette est proportionnelle aux revenus. Les secteurs hostiles à l'impôt ne sont pas en mesure de s'opposer à ces puissantes dynamiques politiques (axe 5). Les dépenses sociales s'accroissent pour l'ensemble de la population, et les plus modestes reçoivent des transferts sociaux importants, sous forme de politiques d'assistance¹⁴⁶. Ces politiques conduites au nom de l'insertion procèdent d'une homogénéisation à partir du centre, par des directives générales et par le droit commun. Elles ont pour horizon de promouvoir l'accès de tous aux services publics et à l'instruction, l'aménagement du territoire, le développement des protections sociales et la consolidation de la condition salariale¹⁴⁷. Par ces politiques, les institutions publiques garantissent aux groupes non paupérisés une stabilité de l'ordre social, qui assure leur position (axe 6). C'est la thèse défendue par de nombreux auteurs marxistes durant les années 1970 (en particulier par Nicos Poulantzas en France), mais aussi par Jürgen Habermas, pour qui la fonction de l'Etat providence est de réduire l'impact des crises et notamment celui de la crise de légitimité¹⁴⁸. Les politiques sociales sont le résultat d'un échange politique, dont il est possible de trouver des exemples contemporains en Argentine ou au Brésil par exemple.

3.2. Equité et sécurité

Le second type de relations entre groupes non paupérisés et institutions publiques s'observe lorsque les rapports de forces politiques entre groupes paupérisés et non paupérisés se modifient. En ce cas, on voit se démultiplier les réticences fiscales, notamment pour financer les plus pauvres. On passe des politiques d'intégration à des logiques de *discrimination positive*, qui ciblent des groupes particuliers, définis par une situation de «déficit

146. Voir notamment Esping-Andersen, 2007.

147. Castel, 1999, p. 675 et suiv.

148. Habermas, 1988.

d'intégration», et qui peuvent être considérées comme un ensemble d'entreprises de mise à niveau visant à combler la distance vis-à-vis d'un cadre de vie décent, d'une scolarité «normale», d'un emploi stable, etc. Le mouvement se traduit sur l'axe (6) par le passage de *l'égalité* à *l'équité*. Cette philosophie, qui tend à restreindre l'accès des classes moyennes et supérieures à la redistribution des prestations sociales (allocations familiales, santé publique...), est largement à l'origine de leur contestation et de leur désaffectation fiscale, telle qu'on a pu l'observer aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne. Comme l'a montré Mike Davis pour la ville de Los Angeles, les classes moyennes blanches, refusant de payer pour des services publics auxquels elles n'avaient pas accès, ont quitté la ville pour s'installer dans les comtés aux alentours, comme le comté d'Orange. Conséquence de cette évasion fiscale (d'autant plus facile que les impôts sont locaux), justifiée au nom du refus de payer pour les pauvres et/ou les minorités, l'assiette sur laquelle étaient financés ces services municipaux s'est drastiquement réduite, en même temps que la qualité des services¹⁴⁹. Le principe de différence rawlsien, selon lequel des inégalités socio-économiques «sont justes si elles produisent, en compensation, des avantages pour chacun et, en particulier, pour les membres les plus désavantagés de la société¹⁵⁰», est instrumentalisé pour légitimer l'idée selon laquelle les inégalités peuvent s'avérer souhaitables (c'est le vieux credo libéral selon lequel les hauts revenus seraient «désincités» à travailler et à entreprendre en cas de taxation) et qu'en tout cas elles ne sont pas le problème de l'Etat, qui doit seulement mettre en place un filet de protection pour les plus démunis.

Le corrélat de cette conception est le retour de *l'individualisation* de la question de la pauvreté et l'accent mis sur la responsabilité individuelle des pauvres. Par une ruse de l'histoire, le discours sur les *Welfare Queens*, cibles de l'administration Reagan, puis de Clinton, est très proche de celui sur les *undeserving poor* de l'Angleterre élisabéthaine. De la même manière, les différentes formes de mise au travail – *Workfare* – ne sont pas sans rappeler les tentatives disciplinaires des *Workhouses*.

L'augmentation de la conflictualité entre groupes paupérisés et non paupérisés est également à l'origine de pétitions sécuritaires de la part des seconds (axe 5). Qu'il s'agisse des «comités locaux de citoyens» – mobilisés localement contre la prostitution et les dealers en Italie, des associations de commerçants souhaitant voir les SDF disparaître des rues des centres-villes ou des associations de copropriétaires luttant contre l'occupation des halls

149. Voir Davis, 2000.

150. Rawls, [1971] 1987.

d'immeuble par des groupes d'adolescents, les autorités publiques reçoivent de nombreuses pétitions d'intervention dans ce domaine¹⁵¹.

C'est sur ce terrain que va prospérer, selon des modalités et des chronologies différentes, un discours politique d'ordre (axe 6), traduit dans les faits par des politiques d'ordre public (sur l'axe 1 cette fois). Qu'il s'agisse du *Quality-of-Life Policing* (improprement appelé «tolérance zéro») initié par le maire de New York Rudolph Giuliani, des mesures adoptées par le Gouvernement britannique pour lutter contre les *anti-social behaviours* (et notamment les fameux *control orders*), de l'ordonnance civique adoptée en 2006 à Barcelone pour «réduire les comportements inciviques qui peuvent exister dans l'espace public»¹⁵² ou des différentes lois votées en France pour combattre les illégalismes des jeunesses populaires, toute une série de comportements liés à la misère vont être pénalisés : jeux de hasard ; mendicité avec des enfants, avec des personnes handicapées ou «agressive» ; lavage des pare-brise aux feux rouges ; vente ambulante ; prostitution de rue ; consommation d'alcool, etc.

Bien que la fonction de l'ensemble de ces mesures soit avant tout politique et symbolique (elles sont en réalité difficilement applicables et n'intéressent guère les forces de l'ordre), on ne doit pas sous-estimer leurs effets réels sur la vie des groupes paupérisés et sur les représentations de ces derniers que ces mesures contribuent à construire.

Conclusion

Les éléments – forcément exploratoires et incomplets – présentés dans ce texte plaident pour réintroduire les relations entre les institutions publiques, les groupes paupérisés et non paupérisés dans l'analyse de la pauvreté. Cette perspective permet en effet de rendre compte de réalités et de situations nationalement et historiquement différentes, et de mettre en exergue les principaux types de rapports qui y sont observables.

Pour illustrer ce propos, schématisons sommairement deux configurations différentes : celle du développement des Etats sociaux en Europe après la seconde guerre mondiale et celle plus contemporaine d'avènement d'Etats néolibéraux.

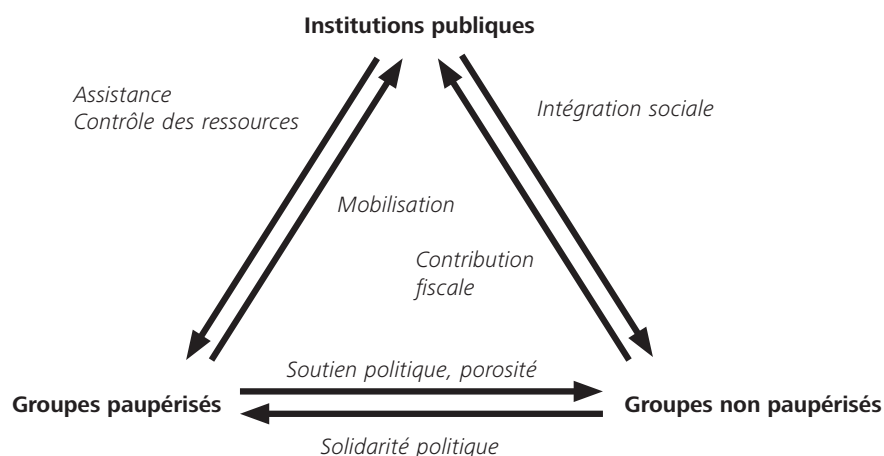
151. Voir notamment Dal Lago, 1999 ; Bonelli, 2008a et b, et pour l'Espagne Bergalli et al., 2005.

152. *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*, janvier 2006, p. 5. Sur ce point, voir Bonelli, 2008b, p. 99-119.

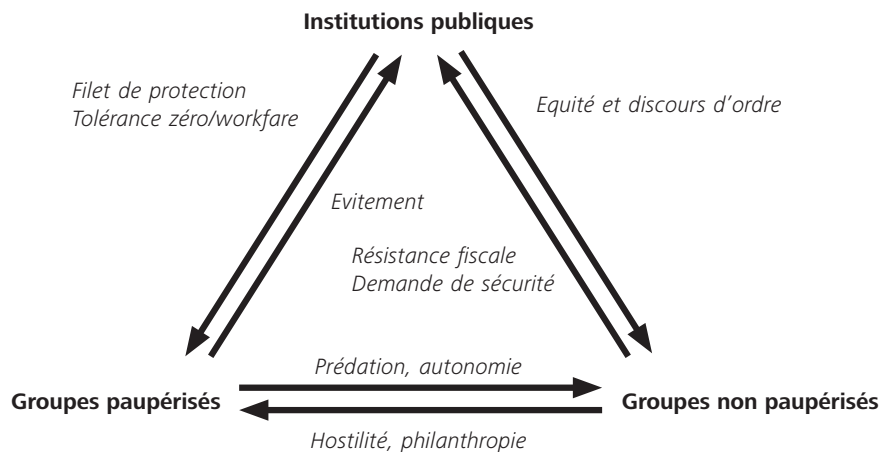
Relations entre :	Axes	Type de relation	Etat providence	Etat néolibéral
<i>Institutions publiques et groupes paupérisés</i>	1	Assistance	Forte	Faible
		Répression	Moyenne	Forte
	2	Mobilisation	Forte	Faible
		Résistance/évitement	Faible	Fort
<i>Groupes paupérisés et groupes non paupérisés</i>	3	Solidarité politique	Forte	Faible
		Charité	Faible	Moyenne
		Hostilité	Faible	Forte
	4	Autonomie	Faible	Forte
		Prédation	Moyenne	Forte
<i>Groupes non paupérisés et institutions publiques</i>	5	Contribution fiscale	Forte	Faible
		Demande de sécurité	Faible	Forte
	6	Intégration sociale	Forte	Faible
		Discours d'ordre	Faible	Fort

Ces deux configurations débouchent ainsi sur des types privilégiés de relations, en fonction des rapports de forces réels et symboliques entre les différents groupes. Ces relations peuvent se décliner dans les schémas qui suivent, non exhaustifs bien entendu mais résumant les lignes de forces de chaque configuration.

Ainsi, la question de la pauvreté dans les Etats providence en voie de développement pourrait se représenter ainsi :



Le système de relations observable dans les Etats néolibéraux contemporains, bien différent, pourrait être ainsi représenté :



Les exemples présentés ici sont bien sûr trop généraux, et il faudrait les affiner en fonction des situations précises de chaque Etat. Néanmoins, ils présentent l'avantage de relier des éléments qui sont rarement pensés ensemble, alors même qu'ils restent profondément interdépendants.

Bibliographie

- Adler de Lomnitz L. ([1975] 1998), *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo veintiuno editores, Mexico.
- Auyero J. (2001), *La política de los pobres. Las prácticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.
- Bergalli R. *et al.* (2005), «Justícia de proximitat, mobilitat i seguretat ciutadana», universitat de Barcelone, manuscrit dactylographié.
- Bernardot M. (2008), *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.
- Bonelli L. (2008a), *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, La Découverte, Paris.
- Bonelli L. (2008b), «Quelle sécurité pour les migrants et leurs enfants? Réflexions à partir de l'exemple catalan», in *Concilier bien-être des migrants et intérêt collectif – Etat social, entreprises et citoyenneté en transformation*, «Tendances de la cohésion sociale», n° 19, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Bourgois P. (2010), «Violences étatiques et institutionnelles contre le Lumpen aux Etats-Unis», in Bruneteaux P. et Terrolle D. (dir.), *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.

Bourgois P. et Schonberg J. (2009), *Righteous Dopefiend*, University of California Press, Berkeley.

Brissot J.P. (1781), *Théories des lois criminelles*, Paris.

Bruneteaux P. (2006), «L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance», *Sociétés contemporaines*, 3, n° 63.

Bruneteaux P. et Terrolle D. (2010a), «Science sociale des paupérisés et dépendances à l'Etat "social"», in Bruneteaux P. et Terrolle D., *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.

Bruneteaux P. et Terrolle D. (2010b), *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.

Cassan F., Toulemon L. et Kensey A. (2000), «L'histoire familiale des hommes détenus», *INSEE Première*, n° 706, avril.

Castel R. (1999), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Folio-Gallimard, Paris.

Dal Lago A. (1999), *Non persone : l'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milan.

Davis M. (2000), *City of quartz*, La Découverte, Paris.

Dubois V. ([2003] 2010), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris.

Durkheim E. ([1937] 1996), *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, Paris.

Esping-Andersen G. (2007), *Les trois mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, Paris.

Farge A. et Revel J. (1988), *Logiques de la foule. L'affaire des enlèvements d'enfants. Paris 1750*, Hachette, Paris.

Foucault M. (1972), *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, Paris.

Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris.

Fraser N. (2005), *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*, La Découverte, Paris.

Grelet S., Jobard F. et Potte-Bonneville M. (2006), « Haut, bas, fragile : sociologies du populaire. Entretien avec Annie Collovald et Olivier Schwartz », *Vacarme*, n° 37.

Habermas J. (1988), *Raison et légitimité – Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris.

Harris B. (2004), *The origins of the British welfare state*, Palgrave Macmillan, Londres.

Hmed C. (2007), « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable : la "grève des loyers" dans les foyers Sonacotra dans les années 1970 », *Sociétés contemporaines*, 1, n° 65.

Guilhot N. (2004), *Financiers philanthropes. Vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Raisons d'agir, Paris.

Hoggart R. (1970), *La culture du pauvre*, Editions de Minuit, Paris.

Lacroix B. (1985), « Ordre politique et ordre social », in Leca J. et Grawitz M. (éd.), *Traité de science politique*, vol. 1, PUF, Paris.

Ladányi J. et Szelényi I. (2005), « La formation d'un sous-prolétariat rom », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5, n° 160.

Lenoir R. (1996), « Objet sociologique et problème social », in Champagne P. et al., *Initiation à la pratique sociologique*, Dunod, Paris.

Lenoir R. (2000), « Savoirs et sciences d'Etat : généalogie et démographie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 133.

Merrien F.X., Parchet R. et Kernén A. (2005), *L'Etat social. Une perspective internationale*, Armand Colin, Paris.

Merton R.K. (1997), *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Armand Colin/Masson, Paris.

Moore B. (1983), *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, La Découverte/Maspero, Paris.

Piven F.F. et Cloward R. (1971), *Regulating the poor. The functions of public welfare*, Vintage Books, New York.

Procacci G. (1993), *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Editions du Seuil, Paris.

Rabinow P. (1995), *French modern : norms and forms of social environment*, University of Chicago Press, Chicago.

Rawls J. ([1971] 1987), *Théorie de la justice*, Editions du Seuil, Paris.

Sayad A. (1999), *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Editions du Seuil, Paris.

Schwartz O. (1998), «La notion de "classes populaires"», thèse post-doctorale de sociologie, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

Siblot Y. (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, Paris.

Soutrenon E. (2001), «Faites qu'ils (s'en) sortent...», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137.

Spire A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, Paris.

Thompson E.P. (2004), *Temps, discipline du travail et capitalisme industriel*, La Fabrique, Paris.

Wacquant L. (1996), «L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain», in Paugam S. (éd.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

Weber M. ([1964] 2004), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.

PARTIE B

LES DROITS HUMAINS FACE À LA PAUVRETÉ

LA GARANTIE DES DROITS DE L'HOMME FACE À LA PAUVRETÉ

Diane Roman

1. Droit et pauvreté, le renouvellement du débat académique et du contexte juridique

Les trente dernières années sont marquées par un renouveau de la réflexion sur les droits de l'homme et sur la pauvreté, que traduit notamment le projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et sur les droits de l'homme actuellement en cours d'examen au sein des Nations Unies. Deux évolutions majeures sont à relever : d'une part, une transformation du contexte juridique, caractérisé par l'accent mis sur les principes d'interdépendance et d'indivisibilité des droits ; d'autre part, un renouveau de l'appréhension de la pauvreté, moins tournée vers une approche économique et monétaire et plus centrée sur la personne.

1.1. *L'indivisibilité des droits de l'homme : vers une conception globale de l'être humain*

Si la question de la pauvreté se pose désormais en termes de droits, c'est avant tout grâce à la transformation, au XX^e siècle, de la représentation même des droits de l'homme : alors que les déclarations de droits du XVIII^e siècle, d'essence libérale, n'avaient principalement consacré que des libertés individuelles (liberté de pensée, de parole, de religion, droit de ne pas être arrêté arbitrairement, droit de propriété), les textes adoptés au XX^e siècle insistent tous sur la fragilité de la personne humaine et la nécessité de protéger l'être humain dans sa chair. La confiance dans le modèle libéral, qui justifiait les déclarations initiales, a laissé place à un souci de protection. A l'homme « abstrait », de pur esprit, ne nécessitant, pour s'épanouir, qu'une liberté d'action et de pensée, les déclarations modernes substituent un homme « concret » qui doit être protégé de la peur et de la misère. Les besoins physiologiques de l'être humain (besoin de se nourrir, de se couvrir, de se reposer) sont reconnus par les textes contemporains qui proclament le droit de chacun « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement » (Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, article 25), le droit au mariage et à fonder une famille, et le droit au repos. Les droits économiques et sociaux complètent ainsi au XX^e siècle les droits civils et politiques formulés historiquement : ils

recouvrent le droit d'exercer une activité professionnelle (droit au travail, droit à la négociation collective, droit de grève et liberté syndicale) et le droit de bénéficier de prestations sociales protectrices palliant les carences du libre jeu du marché (droit au logement, droit à la protection sociale, droit aux services de santé). Cette évolution des droits de l'homme, caractéristique du XX^e siècle, s'est accompagnée de l'abandon du mythe fondateur de la conception libérale des Lumières : celui de l'homme à l'état de nature ; il est désormais admis que l'état présocial n'existe pas et que tout homme est inséré dans une communauté sociale, fût-elle réduite à un noyau minimal, la cellule familiale. D'où le déclin contemporain de l'idée traditionnelle selon laquelle il existerait deux types de droits de l'homme, les uns dits « d'autonomie », qui seraient des droits naturels (droits-libertés) et qui supposeraient une abstention des pouvoirs publics, les autres dits « de créance », naissant de l'entrée dans le pacte social, qui exigeraient une intervention positive des pouvoirs publics. La personne humaine est ainsi reconnue dans sa nature hybride, à la fois individu et être social.

Cette conception globale de l'être humain justifie l'insistance, dans les textes contemporains, sur l'indivisibilité et l'interdépendance existant entre les droits fondamentaux. Les droits civils et politiques protègent son autonomie contre l'arbitraire du pouvoir, tandis que les droits économiques, sociaux et culturels protègent cette autonomie contre l'insécurité sociale.

Le premier des textes internationaux ayant entériné cette conciliation entre droits civils et droits sociaux a été la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 : un de ses objectifs était de garantir une protection globale contre la pauvreté, dans la continuité du discours prononcé par Roosevelt le 6 janvier 1941 qui classait parmi les quatre libertés essentielles, à côté de la liberté de parole, de religion, celles consistant à être libéré de la « peur » et du « besoin ». Le texte de 1948 balayait ainsi les distinctions entre droits civils et droits sociaux, témoignant de l'indivisibilité des droits et faisant des droits sociaux le bouclier indispensable à la protection de la vie humaine : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays » (DUDH, article 22).

Depuis, de nombreux instruments internationaux ont rappelé le principe d'interdépendance et d'indivisibilité des droits, qu'il s'agisse de la Proclamation de Téhéran (1968) ou de celle de Vienne (1993), vingt-cinq

ans plus tard. Cette conception a d'ailleurs été confirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de nombreuses résolutions.

A l'échelle européenne, dans le cadre du Conseil de l'Europe, les textes relatifs aux droits de l'homme ont longtemps reproduit la distinction entre droits civils et politiques, garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et droits économiques et sociaux, énoncés par la Charte sociale européenne (1961, révisée en 1996). Mais ces deux instruments, séparés quoique complémentaires, ont fait l'objet d'une interprétation qui atténue leur distinction. Ainsi, par exemple, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'estime « profondément consciente de l'indivisibilité des droits économiques et sociaux, et des droits politiques et civils ». De même, elle a souligné que « les droits civils et sociaux sont non seulement indivisibles, mais aussi interdépendants et complémentaires ». Dans cette logique, la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg met en lumière de façon éclatante le refus d'établir des cloisons étanches entre différentes catégories de droits. Depuis trente ans, la Cour européenne des droits de l'homme précise que « nulle cloison étanche » ne sépare la « sphère des droits économiques et sociaux » du domaine de la Convention, et, si elle reconnaît que la Convention « énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique et social ». A la lumière de l'interprétation évolutive qu'elle consacre, la jurisprudence de Strasbourg considère que la convention est « un instrument vivant » qui « doit s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui » et affirme qu'« éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique »¹⁵³. Parallèlement, le Comité européen des droits sociaux, organe investi du suivi de la Charte sociale européenne, a encore marqué son adhésion à l'extrait clé de la Déclaration de Vienne de 1993 en reprenant sa formulation selon laquelle tous les droits de l'homme sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés », et en se déclarant attentif à « l'interaction complexe entre les deux catégories de droits »¹⁵⁴.

A l'autre bout de cette chaîne historique, cinquante ans plus tard, en 2000, l'Union européenne a solennellement adopté la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce texte reprend en un texte unique, pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, l'ensemble

153. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 octobre 1979, *Airey*, série A n° 32, paragraphe 26; arrêt du 13 juin 1979, *Marckx*, série A n° 31, paragraphe 58; arrêt du 21 février 1986, *James et autres*, série A n° 98, paragraphe 47.

154. Comité européen des droits sociaux, 8 septembre 2004, *Fédération internationale des Ligues de droits de l'homme (FIDH) c. France*, Réclamation n° 14/2003, paragraphe 28.

des droits civils, politiques, économiques et sociaux reconnus en Europe, en les regroupant en six grands chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice. La Charte, entrée en vigueur en 2009, garantit notamment le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, le droit à la protection de la santé ou encore le droit à l'intégration des personnes handicapées.

Les concepts d'indivisibilité et d'interdépendance des droits semblent ainsi profondément ancrés dans la conception contemporaine des droits de l'homme. Comme le professeur P. Meyer-Bisch l'a affirmé, l'indivisibilité repose sur « l'unité de la dignité humaine que les droits humains expriment et garantissent », autrement dit, « à l'individualité du sujet correspond l'indivisibilité des droits humains »¹⁵⁵. L'interdépendance renvoie à l'interaction existant entre les droits de l'homme. Elle signifie que la réalisation d'un droit dépend de la mise en œuvre d'autres : sans droit à l'instruction, pas de liberté de pensée ; sans droit d'accès à la justice, pas de sécurité juridique. En ce sens, l'interdépendance postule le fait que la mise en œuvre d'un droit ne peut être atteinte sans la mise en œuvre de tous les autres.

1.2. Définir et mesurer la pauvreté : la perspective des droits de l'homme

Depuis la fin des années 1990, de nombreux rapports internationaux, européens et nationaux abordent la question de la pauvreté dans une perspective renouvelée, conforme à la représentation globale de l'être humain et de ses besoins que les droits de l'homme reflètent : dans cette approche, il ne s'agit plus seulement d'une définition économique et monétaire de la pauvreté.

Dans une perspective économique traditionnelle, la pauvreté est habituellement perçue comme l'absence de revenu ou de pouvoir d'achat pour satisfaire les besoins de base. Cette insuffisance de revenus peut elle-même être définie de façon absolue ou relative. La pauvreté est qualifiée d'« extrême » dans la mesure où elle repose sur un critère physiologique et menace directement la vie : il s'agit ici de l'incapacité de l'individu ou de la famille à assurer, par ses ressources propres, la couverture des besoins essentiels, de telle sorte que l'individu court un péril mortel. Cette approche, retenue généralement pour les sociétés préindustrielles, résume la pauvreté en une absence de protection contre la faim, le froid ou la maladie. Le caractère restrictif d'une telle définition vaut difficilement pour

155. Meyer-Bisch, 2004, p. 48.

les sociétés industrielles, notamment européennes, où la question posée est généralement davantage celle de la survie sociale que celle de la survie physique. Un minimum entendu dans une perspective relativiste y semble dès lors plus adapté. Dans une telle optique, la pauvreté est entendue comme la situation de celui qui ne parvient pas à s'assurer une disponibilité minimale de biens et de services considérés comme socialement nécessaires¹⁵⁶.

Cette approche économique de la pauvreté, fondée sur le revenu, a fait l'objet de nombreux travaux et remises en cause. Notamment, Amartya Sen s'est attaché à décrire son insuffisance et a suggéré de prendre en compte d'autres approches de la pauvreté, fondée sur la notion de bien-être et de développement humain. Cette nouvelle approche renvoie à la faculté d'une personne de mener la vie qu'elle souhaite, d'« être » et d'« agir », grâce à un certain nombre de « capacités » reconnues à chacun¹⁵⁷. En ce sens, la pauvreté est définissable comme une privation des capacités de base. Le Programme des Nations Unies pour le développement s'est inspiré de cette analyse et, en complément d'une approche monétaire (ressources inférieures à 1,25 dollar par jour), intègre une approche en termes de développement humain. Un indice du développement humain est désormais fondé sur des indicateurs tels que la santé, l'éducation, l'alimentation, la nutrition, les autres besoins fondamentaux ou les conditions d'une vie décente, en plus du revenu par habitant.

A côté de ces approches monétaires et humaines de la pauvreté, d'autres approches sont envisageables. Elles insistent sur la dimension sociale et juridique de la pauvreté. Le constat, longtemps cantonné aux milieux associatifs, est désormais unanimement repris. La pauvreté peut être juridiquement définie comme une situation matérielle entraînant une violation des droits de l'homme. Ainsi, le Parlement européen a été l'une des premières institutions à évoquer la possibilité d'une approche juridique de

156. C'est la définition retenue par l'Union européenne, pour qui « une personne est reconnue comme vivant dans la pauvreté si son revenu et ses ressources sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle elle vit. En raison de la pauvreté, cette personne peut se trouver défavorisée de multiples manières : chômage, faible revenu, logement insalubre, soins de santé inadéquats et obstacles à son accès à l'apprentissage tout au long de la vie, à la culture, au sport et aux loisirs. Elle est souvent marginalisée et exclue de la participation aux activités (économiques, sociales et culturelles) qui sont la norme des autres personnes, et son accès aux droits fondamentaux peut être restreint ». Une telle analyse rejoint celle de la *deprivation*, formulée par P. Townsend, selon laquelle la pauvreté est avant tout l'exclusion d'un mode socioculturel dominant ou de précarité.

157. Sen, 1999.

la pauvreté en termes de droits de l'homme : soulignant que la pauvreté engendre souvent une violation des droits fondamentaux, qu'elle résulte d'une carence de l'action des pouvoirs publics, de leur insuffisance voire de leur existence même (expulsions locatives, illettrisme, endettement, difficultés d'accès aux soins, malnutrition, insalubrité, atteintes à la vie privée et familiale, coupures d'eau ou d'électricité...), le Parlement européen a été l'une des premières institutions à considérer que les exclusions sociales constituent de véritables trous dans le tissu des droits de l'homme dans des sociétés qui entendent à juste titre considérer ces droits comme un de leurs acquis fondamentaux¹⁵⁸.

Depuis, la liaison a été pérennisée : ainsi, l'Union européenne définit l'exclusion sociale résultant de la pauvreté comme une dénégration de la dignité humaine et des droits fondamentaux, parmi lesquels notamment le droit à des ressources suffisantes et à une protection sociale permettant la jouissance effective des droits à la santé, au logement, à l'emploi et à la formation. De même, le Parlement européen vient de rappeler que « la pauvreté et l'exclusion sociale sont des violations de la dignité humaine et des droits humains fondamentaux et que l'objectif central des systèmes d'aide au revenu doit être de sortir les personnes de la pauvreté et de leur permettre de vivre dans la dignité »¹⁵⁹.

Cette approche a également été suivie à l'échelle internationale : en 1996, pour la première fois, le rapport Leandro Despouy s'est interrogé : « Du point de vue juridique, que représente la misère si ce n'est un véritable engrenage de précarités : piètres conditions de vie, habitat insalubre, absence de domicile fixe, omission fréquente des registres d'état civil, chômage, mauvaise santé, éducation insuffisante, marginalisation, impossibilité de participer à la vie civile et d'assumer des responsabilités, etc. ? La particularité de cet engrenage tient au fait que les carences – qu'il s'agisse de la faim, de la promiscuité, de la maladie ou de l'analphabétisme – s'additionnent et que chacune d'elles influe de manière négative sur les autres, créant ainsi un cercle vicieux horizontal de la misère. »¹⁶⁰ Depuis, les rapports d'experts indépendants se sont succédé et ont approfondi la

158. Résolution sur la lutte contre la pauvreté dans la Communauté européenne, 16 septembre 1988, JO n° C 262/88, p. 194.

159. Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI)).

160. « La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels », rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, présenté par le rapporteur spécial, M. Leandro Despouy, 28 juin 1996, E/CN.4/Sub.2/1996/13, paragraphe 7.

relation entre droits et pauvreté. Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a considéré que, « dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »¹⁶¹.

En dernier lieu, le projet de principes directeurs retient la définition suivante : « La pauvreté est la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. L'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine ; il est dès lors prioritaire d'inclure dans les plans nationaux et internationaux des mesures pour les éliminer. »

Un tel renouvellement du contexte doctrinal et intellectuel permet l'affirmation de deux constats : d'une part, il vérifie l'idée selon laquelle la pauvreté est de nature à porter atteinte aux droits de l'homme (voir point 2.3) ; d'autre part, il renforce la conviction selon laquelle le droit constitue un outil pertinent dans la lutte contre la pauvreté (voir point 2.4).

1.3. Une nouvelle approche de la pauvreté : la pauvreté comme atteinte aux droits de l'homme

1.3.1. Respect de la dignité et pauvreté

De nombreux travaux et rapports officiels affirment depuis plus de vingt ans que la pauvreté, spécialement l'extrême pauvreté, est constitutive d'une atteinte à la dignité de la personne : « L'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine. »

Le respect de la dignité de la personne, principe phare des déclarations modernes des droits de l'homme, implique deux éléments : 1) que les êtres humains soient respectés dans leur humanité (et non pas utilisés comme un instrument au service d'autrui) et 2) que leurs besoins vitaux soient garantis, afin qu'ils puissent développer le potentiel qui est le leur. Or, la

161. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », déclaration adoptée le 4 mai 2001, E/C.12/2001/10.

pauvreté peut affecter la dignité humaine dans ces deux composantes, à la fois en ravalant la personne au rang d'objet et en portant atteinte à ses besoins vitaux fondamentaux.

1) La pauvreté porte atteinte à la dignité de la personne lorsqu'elle place l'individu dans une situation telle qu'il est réduit au rang d'objet. Les situations dans lesquelles la pauvreté peut conduire à un tel avilissement de la personne sont nombreuses, y compris en Europe. Dans ses formes les plus extrêmes, la pauvreté peut conduire à une réification totale de la personne : de l'esclavage, dans sa forme traditionnelle ou moderne et qui constitue l'exploitation ultime de la personne, à la traite sexuelle et à la prostitution jusqu'au trafic d'organes, organisés par des filières mafieuses s'enrichissant grâce à la misère... Ces pratiques offrent autant d'illustrations des risques majeurs auxquels la pauvreté extrême peut exposer une partie non négligeable de la population mondiale. Elles n'épargnent malheureusement pas le continent européen.

L'atteinte à la dignité de la personne humaine peut aussi, dans une perspective différente, être étendue à des phénomènes de déconsidération sociale qui touchent les personnes en situation de grande pauvreté au point de les «ostraciser» et de leur dénier leur humanité : la Commission des droits de l'homme de l'Onu a ainsi pu établir un lien entre esclavage, apartheid et pauvreté : pour le rapporteur L. Despouy, la misère constitue «le nouveau visage de l'apartheid», plaçant les individus dans la servitude et l'insécurité, déniait la jouissance des droits fondamentaux, condamnant les personnes au rang d'objets ou de bêtes. La pauvreté serait un nouveau visage de l'apartheid et de l'esclavage en ce qu'elle aurait pour effet de créer une «caste» de sous-hommes, privés de l'exercice de leurs droits. De même, dans son rapport «Grande pauvreté et droits de l'homme», la Commission nationale consultative française des droits de l'homme, se reportant à des témoignages recueillis, soulignait «le leitmotiv lancinant, omniprésent, du refus, de la révolte, de la souffrance de ne pas être reconnu dans sa dignité de personne humaine ; d'être ignoré, transparent ou alors réifié [...] et finalement exclu de la société humaine [...] frappé de mort sociale»¹⁶².

Les rapports des ONG illustrent ce sentiment de discrédit dont souffrent les personnes vivant dans la pauvreté. La pauvreté pourrait ainsi être qualifiée d'atteinte à la dignité lorsqu'elle attente à la part d'humanité présente en tout être humain et qu'elle conduit à des phénomènes de déconsidération sociale. Il est en ce sens possible d'analyser ces phénomènes de

162. Commission nationale (française) consultative des droits de l'homme, 1993, p. 465.

déconsidération sociale touchant les personnes en situation de pauvreté sous le prisme de la lutte contre la discrimination.

Certes, s'il est habituel d'associer la réflexion sur la discrimination au racisme, au sexisme ou à l'homophobie, il peut sembler plus délicat d'aborder la question des discriminations en lien avec l'aporaphobie (discriminations fondées sur l'origine sociale et le niveau de vie des personnes, en anglais : *povertyism*). Toutefois, « il ne fait aucun doute qu'il existe un lien étroit entre les phénomènes de racisme, de xénophobie et de discrimination et les conditions de vie des personnes. Les personnes en situation d'exclusion sociale sont ainsi davantage rejetées que les personnes qui jouissent d'un niveau de vie plus élevé : un Noir riche est moins souvent rejeté qu'un Noir pauvre. Les comportements racistes se manifestent à l'encontre des personnes "différentes", mais ils sont d'autant plus fréquents et virulents qu'ils concernent des personnes qui, en plus d'être pauvres, sont exclues socialement. La pauvreté, l'exclusion sociale et la discrimination sont donc des phénomènes étroitement liés : les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale sont donc davantage susceptibles d'être victimes de discrimination, et les personnes qui subissent une discrimination, sous quelque forme que ce soit, sont à leur tour plus susceptibles d'être exclues socialement »¹⁶³.

Trois composantes permettent d'identifier les préjugés : une composante cognitive (le stéréotype), à savoir l'ensemble des convictions sur les caractéristiques des membres d'un groupe qui s'expriment au moyen d'étiquettes verbales ; une composante affective et évaluative, c'est-à-dire l'évaluation négative d'un groupe, accompagnée de sentiments hostiles envers ses membres ; une composante comportementale, qui consiste en une attitude négative intentionnelle et en une tendance à marginaliser et à faire preuve d'hostilité envers les membres d'un groupe.

Les récits de vie des personnes frappées par la pauvreté témoignent de l'existence et de la violence de certains de ces préjugés, qui peuvent être à l'origine de comportements et pratiques discriminatoires. En Angleterre, le terme de *povertyism* est entré dans le langage courant à la suite des travaux de la fondation Joseph Rowntree. Ces analyses mettent en évidence les discriminations vécues par les pauvres en tant que pauvres. Ce sentiment repose sur la conception selon laquelle les pauvres sont des personnes qui ont moins de valeur et qui méritent la condition et la position qu'ils occupent dans la société. On pourrait donc présumer qu'une telle discrimination existe et qu'elle relève du mépris envers les pauvres

163. Fresno, 2005, p. 62.

qui est engendré par les préjugés et les idées reçues répandus dans la société¹⁶⁴.

Par ailleurs, la question des discriminations fondées sur la pauvreté et l'origine sociale peut rejoindre celle du harcèlement. Le harcèlement est défini par les textes européens «comme une forme de discrimination [...] lorsqu'un comportement indésirable [...] se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant» (Directive 2000/43/CE, article 3). Si la directive citée se limite à la prise en compte de la race ou de l'origine ethnique, le raisonnement pourrait être transposé à la situation des pauvres en Europe. Les rapports institutionnels soulignent en effet combien «l'appartenance à une profession ou à une catégorie sociale [...] concourt à façonner et à spécifier l'identité de chacun, son image sociale, et fonde sa crédibilité dans le jeu des relations humaines. [...] Mais il faut bien constater que certaines personnes sont victimes d'une discrimination caractérisée quand tout à la fois la responsabilité de leur situation leur est imputée, leur passé de misère et d'exclusion leur est reproché, leur parole est discréditée, leurs entreprises ou leurs comportements sont dénigrés du seul fait qu'ils apparaissent comme des individus sans statut reconnu ni représentation agréée. [...] Cette discrimination sociale et politique génère chez ceux qui la subissent des

164. Plusieurs traités internationaux reconnaissent la «fortune» et l'«origine sociale» comme causes de discrimination (voir notamment, CEDH, article 14; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC], article 2). Le Comité international des droits de l'enfant, dans ses observations faites à la France concernant son respect de cette convention (observations 28 à 33, 80 et 81), a également exprimé «sa préoccupation face à la stigmatisation, notamment dans les médias ou à l'école, de certains groupes d'enfants, en particulier les enfants vulnérables et les enfants vivant dans la pauvreté». «Il recommande à l'Etat de prendre des mesures pour remédier à l'intolérance et à la stigmatisation dont sont victimes les enfants, en particulier les adolescents, au sein de la société, notamment dans les médias et à l'école...» Preuve de l'intérêt accru pour cette analyse de la pauvreté en terme de stigmatisation et de discrimination, le projet de principes directeurs «Extrême pauvreté et droit de l'homme : les droits des pauvres» affirme que «la discrimination affectant les personnes vivant dans l'extrême pauvreté doit être sanctionnée en tant que violation des droits de l'homme. Ainsi, la stigmatisation des pauvres et de leurs associations, groupements, quartiers ou lieux d'habitation, et leur qualification comme personnes sans droits, dangereuses, violentes et autres caractéristiques négatives doivent être considérées comme des formes de discrimination. La discrimination des pauvres fondée sur leur image, leur habillement, leur aspect physique ou tout autre motif ayant un lien avec leur situation d'extrême pauvreté constitue une violation des droits de l'homme. L'Etat, les organismes internationaux et les autres acteurs concernés ont l'obligation de critiquer et de combattre la stigmatisation des pauvres et de promouvoir une image équilibrée et juste des personnes qui se trouvent en situation d'extrême pauvreté».

sentiments de honte, de culpabilité et de souffrance de ne pas être considérés à égalité avec les autres êtres humains de leur propre société. Elle cultive chez ceux qui la reproduisent, même de façon passive, une banalisation du mépris ou de l'indifférence à l'encontre des plus pauvres »¹⁶⁵.

Il apparaît ainsi possible de qualifier la pauvreté d'atteinte à la dignité de la personne en ce qu'elle peut contribuer à nier la part d'humanité qui est en toute personne et à engendrer stigmatisation, dénigrement, discrimination et harcèlement. Dans ses pires formes, elle procède d'un asservissement total de la personne en la ravalant au rang d'objet.

2) La pauvreté porte également atteinte à la dignité lorsqu'elle conduit à méconnaître les besoins de la personne, comme l'accès aux soins, à l'alimentation, au logement... Les droits sociaux consacrés par les textes internationaux et européens visent à garantir un minimum de biens jugés indispensables. Ils sont ainsi rattachables à la protection de la dignité, en ce qu'ils permettent d'exiger de l'autorité compétente l'accès aux prestations économiques, sociales et culturelles nécessaires à la jouissance d'un niveau de vie digne.

Le Comité européen des droits sociaux met ainsi en exergue « le lien essentiel entre défense des droits sociaux et garantie de la dignité humaine ». Dans une décision fondatrice, il a promu la dignité comme valeur inspiratrice de la Charte sociale européenne, aux côtés des principes d'autonomie, d'égalité et de solidarité. Il a également affirmé que le droit à l'assistance sociale et médicale, garanti par l'article 13 de la Charte révisée, revêt une « importance fondamentale pour l'individu » puisqu'il « touche directement à la dignité de l'être humain » et que « les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine »¹⁶⁶.

Dans cette perspective, la pauvreté peut être qualifiée de traitement inhumain et dégradant, même si les juridictions sont encore peu nombreuses à dépasser le constat théorique et à sanctionner cette violation. La jurisprudence de la Cour européenne est à cet égard révélatrice tout à la fois des potentialités de cette qualification mais aussi des réticences des juridictions à s'engager dans cette voie. Si l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdit les traitements inhumains et dégradants, la Cour européenne n'a pas encore explicitement condamné un Etat partie en raison de l'atteinte à la dignité résultant d'une situation de pauvreté.

165. Commission nationale (française) consultative des droits de l'homme, 1993, p. 518.

166. Comité européen des droits sociaux (CEDS), 8 septembre 2004, *FIDH c. France*, préc., paragraphes 30-31.

Dans une affaire ancienne (*Van Volsem c. Belgique*, 1995), la Commission européenne des droits de l'homme, saisie par une mère de famille malade et menacée de coupure de fourniture énergétique, a jugé la requête irrecevable, au motif que «la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité n'atteignaient pas le niveau d'humiliation ou d'avilissement requis pour qu'il y ait un traitement inhumain et dégradant». Par la suite, la Cour a néanmoins laissé entendre que l'application de l'article 3 de la CEDH serait envisageable dans des situations de dénuement extrême. Dans une décision *Larioshina c. Fédération de Russie* (2002), elle a affirmé qu'un montant totalement insuffisant de pension ou d'autres prestations sociales pourrait en principe soulever une question au titre de l'article 3 de la CEDH, notamment si cela affecte la santé physique et mentale de la personne de manière suffisamment sévère. En 2005, la Cour a pour la première fois sanctionné, sur le fondement de l'article 3, des conditions de vie précaires imposées à une communauté rom. Après avoir vu leurs maisons incendiées criminellement, les requérants avaient vécu dans des conditions déplorables. Or, pour la Cour, ces conditions de vie, notamment la promiscuité et l'insalubrité et leurs effets délétères sur la santé et le bien-être des requérants, associés à la durée pendant laquelle ces derniers ont été contraints de vivre ainsi et à l'attitude générale des autorités, ont «nécessairement dû leur causer des souffrances psychologiques considérables et, partant, porter atteinte à leur dignité humaine et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement»¹⁶⁷. La situation de dénuement extrême, associée à l'attitude discriminatoire des autorités roumaines, est qualifiée de «traitement dégradant» au sens de l'article 3 de la CEDH.

Au regard de ces solutions jurisprudentielles, il est ainsi possible de qualifier l'extrême pauvreté, entendue au sens de menace pour la vie de la personne, d'«atteinte à la dignité de la personne» en ce sens qu'elle place la personne dans une perspective déshumanisante et nie l'humanité qui est en chaque être humain¹⁶⁸. A ce titre, les droits sociaux peuvent avoir pour fonction de protéger la dignité de la personne. La jurisprudence relative aux demandeurs d'asile est, là encore, révélatrice.

De nombreuses juridictions européennes ont déduit du principe de dignité la nécessité de garantir aux personnes des conditions de vie minimales les mettant à l'abri de la misère. C'est tout particulièrement à propos des

167. Cour européenne des droits de l'homme, 12 juillet 2005, *Moldovan et al. c. Roumanie*, Requêtes nos 41138/98 et 64320/01, paragraphes 103 et 110.

168. Voir la Déclaration du millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée en 2000, qualifiant la misère de «phénomène abject et déshumanisant».

demandeurs d'asile que les juges se sont prononcés. Ainsi, en Suisse, saisi d'une affaire relative à des demandeurs d'asile sans ressources, le tribunal fédéral de Lausanne a consacré un droit non écrit à une garantie d'existence, sur la base d'une coutume constitutionnelle, lequel a ensuite été inséré dans la Constitution fédérale de 1999 (article 12)¹⁶⁹. Au Royaume-Uni, c'est par appel à la Convention européenne qu'un tel principe a été dégagé. Dans une affaire Anufrijeva, l'article 3 de la CEDH (interdiction des traitements inhumains et dégradants) a été interprété comme imposant une obligation positive à la charge de l'Etat de procurer des secours à un demandeur d'asile. Ultérieurement, dans l'arrêt Limbuela, le comité d'appel de la Chambre des Lords a considéré que la privation de tels secours constituait une violation de l'article 3¹⁷⁰. L'argumentation retenue est particulièrement intéressante : si la cour rejette l'argument selon lequel ce serait une question politique, elle retient un critère de gravité – le traitement n'est inhumain ou dégradant que si, par une mesure gravement préjudiciable, il méconnaît les besoins les plus fondamentaux de l'être humain. L'appréciation est appelée à varier selon la situation personnelle (âge, sexe, état physique ou mental) et le contexte : ainsi, le fait de laisser à la rue de façon prolongée un demandeur d'asile est constitutif d'un traitement dégradant sous l'angle de l'article 3. Quant au droit français, c'est par appel à une directive européenne (2003/9/CE) qu'une solution identique a été retenue, aboutissant à la consécration d'un droit de tous les demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil¹⁷¹. Enfin, si la Cour européenne a pu affirmer par le passé qu'il ne saurait être tiré de l'article 3 un devoir général de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie¹⁷², elle n'a pas exclu « la possibilité que la responsabilité de l'Etat soit engagée [sous l'angle de l'article 3] par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine »¹⁷³. Plus récemment, la Cour a condamné les autorités

169. Tribunal fédéral suisse, 27 octobre 1995, aff. *PV. et M.V. c. Ostermundigen et Berne*.

170. *UK, R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Limbuela*, [2005] UKHL 66, [2006] 1 AC 396, arrêt unanime.

171. Conseil d'Etat, République française, 17 septembre 2009, *ministre de l'Immigration c. Salah*, n° 331950.

172. Cour européenne des droits de l'homme, *Muslim c. Turquie*, n° 53566/99, paragraphe 85, 26 avril 2005.

173. Cour européenne des droits de l'homme, *Budina c. Fédération de Russie*, décision n° 45603/05.

grecques pour n'avoir pas « tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile » et de l'avoir laissé, pendant des mois, vivre dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels. A cette occasion, la Cour a estimé que « le requérant a été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'incertitude prolongée dans laquelle il est resté et l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention »¹⁷⁴.

1.3.2. Droit à la liberté et pauvreté

L'idée selon laquelle la liberté individuelle peut être méconnue par une situation de pauvreté n'est pas sans faire écho à la théorie des capacités d'Amartya Sen. Celle-ci part de la description d'état (*beings*) et d'actions (*doings*) qui constituent des fonctionnements (*functionings*) potentiellement offerts à chacun. Ces capacités sont parfois élémentaires et tournées vers la survie (pouvoir d'accéder aux soins, pouvoir de bénéficier d'un ratio calorique suffisant) mais peuvent aussi avoir une dimension sociale (participer aux processus politiques et à la vie économique, sociale et culturelle). « La capacité est, par conséquent, un ensemble des vecteurs de fonctionnement, qui indique qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie. »¹⁷⁵ L'analyse juridique des liens entre pauvreté et droits fondamentaux confirme la théorie de Sen : comme le remarquent les juristes, « toute liberté est un pouvoir de choix offert à son titulaire. Son champ s'élargit lorsque s'accroissent les choix possibles, il se restreint et devient dérisoire lorsque, faute de moyens d'existence, le choix n'est plus qu'entre la misère et la mort lente »¹⁷⁶.

Plus concrètement, il apparaît que le manque d'argent peut entraîner l'application de règles de droit restrictives de la liberté individuelle des personnes en situation de pauvreté. Même si, en principe, l'application de la règle de droit ne saurait être différente selon les individus, le droit européen offre plusieurs illustrations d'applications différentes de la règle de droit selon la situation matérielle des personnes. Ainsi, par exemple, la

174. Cour européenne des droits de l'homme, Gr. Ch., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n° 30696/09, 21 janvier 2011.

175. Sen, 2000, p. 66.

176. Rivero, 1985, p. 43.

Convention européenne des droits de l'homme permet la détention de toute « personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond » (article 5.e de la CEDH). Sur une telle base légale, différents Etats ou pouvoirs publics locaux ont pu incriminer les délits de mendicité ou de vagabondage, ou restreindre la liberté de circulation de groupes sociaux (SDF, Roms). Par ailleurs, le droit européen permet la restriction de la liberté de circulation en Europe sur la base de considérations de ressources : les citoyens de l'Union et les membres de leur famille n'ont un droit de séjour que tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. Il convient en effet d'éviter, selon les termes mêmes de la directive européenne 2004/38/CE, que « les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour » (considérant 10). Autre exemple préoccupant, une situation de pauvreté peut être susceptible d'exposer à un risque élevé d'incarcération : les couches sociales les plus démunies constituent une population cible à haut risque d'incarcération et cela aux différents stades de la procédure pénale, qu'il s'agisse de la détention provisoire, de la condamnation à une peine d'emprisonnement ou des voies d'aménagement de la peine. « La misère est une cause essentielle d'entrée dans les prisons, où les pauvres s'appauvrissent encore plus. »¹⁷⁷

Enfin, dernier exemple de la façon dont la pauvreté entraîne l'application de règles globalement restrictives des libertés reconnues formellement à tous, indifféremment de la situation de fortune : celui de la liberté familiale. Le placement des enfants de familles misérables est une réalité, loin des clichés du XIX^e siècle. Le Comité des droits de l'enfant a ainsi souligné la réalité des atteintes à la vie familiale résultant de la pauvreté. Ainsi, à propos de la France, le comité a relevé dans son rapport pour 2009 la proportion très élevée d'enfants de familles défavorisées qui sont séparés de leur famille et s'est déclaré particulièrement préoccupé par le fait que les familles les plus en difficulté ne sont pas aidées comme elles le devraient. Un trop grand nombre de mesures de séparation familiale seraient ordonnées par le pouvoir judiciaire, conduisant à une expansion des situations de détresse sociale. Pourtant, des solutions différentes existent : le Comité des droits de l'enfant recommande aux Etats de privilégier d'autres voies pour venir en aide aux familles confrontées à de graves difficultés économiques. La Cour européenne des droits de l'homme est allée dans le

177. Thoraval, 2000. Voir aussi Cassan, Toulemon et Kensey, 2000.

même sens en condamnant les placements d'enfants fondés sur la seule incapacité des parents d'avoir un logement et d'assurer leur subsistance. Dans l'arrêt *Walla et Wallová c. République tchèque* (2006), la Cour avait précisé « que le fait qu'un enfant puisse être accueilli dans un cadre plus propice à son éducation ne saurait en soi justifier qu'on le soustraie de force aux soins de ses parents biologiques ». Selon le juge européen, le placement d'un enfant ne peut ainsi être fondé sur une carence matérielle des parents, laquelle doit plutôt être compensée par les autorités nationales à l'aide de moyens autres que la séparation de la famille.

1.3.3. *Pauvreté, citoyenneté et droit à la participation sociale*

La notion de citoyenneté, par son origine, revêt une pluralité de conceptions et de définitions : par-delà le rattachement intuitif aux notions de nationalité ou de droits civiques, elle inclut une dimension sociale, évoquant le lien de l'individu avec, non pas l'Etat, mais la société. C'est rejoindre en ce sens l'analyse de T.H. Marshall selon qui l'accession à la citoyenneté comporterait trois étapes : la citoyenneté civique, correspondant aux libertés fondamentales telles que la liberté d'expression et l'égalité devant la justice, la citoyenneté politique, naissant du suffrage universel, et la citoyenneté sociale résultant de l'instauration d'un système de protection sociale et de la reconnaissance de droits sociaux. Dans cette optique, la citoyenneté comprend un élément politique – 1) la participation à la prise de décision politique – et social – 2) le bien-être économique et la protection sociale – auquel la pauvreté fait obstacle.

1) La citoyenneté politique – La citoyenneté recouvre d'abord le droit de vote et d'être représenté, c'est-à-dire la participation aux mécanismes politiques de décision. Traditionnellement exclus de la citoyenneté dans le cadre des régimes censitaires qui ont historiquement été mis en place dans les démocraties libérales, les pauvres sont désormais formellement titulaires du droit de vote. Néanmoins, cette reconnaissance formelle d'une citoyenneté ne peut souvent pas être concrètement exercée, pour plusieurs raisons : d'une part, en raison de règles de domiciliation qui peuvent avoir pour effet d'exclure des registres électoraux les populations errantes, sans domicile fixe ou roms. D'autre part, car l'effectivité de leur participation politique n'est pas toujours rendue possible¹⁷⁸. Ce point est

178. Ainsi, à propos des Roms et des Sintis en Italie, le Comité européen des Droits sociaux observe « qu'à la ségrégation et la pauvreté qui affectent la majorité des Roms et des Sintis en Italie (en particulier ceux qui vivent dans les campements nomades) s'ajoute une situation de marginalisation civique, les autorités n'ayant pas réglé le problème de l'absence de documents d'identité auquel se heurtent ces personnes. De fait, les conditions de vie

par exemple déploré par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a souligné ceci : «Les communautés roms sont très souvent socialement isolées et dispersées. Par conséquent, elles risquent d'être peu au courant des mécanismes politiques et électoraux et de ne pas disposer de certaines informations essentielles. Elles sont donc également vulnérables à des irrégularités électorales. Un autre obstacle majeur à leur participation tient au fait que beaucoup de Roms ne sont inscrits ni sur les registres de l'état civil ni sur les listes électorales, ne disposent pas des documents d'identité nécessaires et ne sont donc pas autorisés à voter. »¹⁷⁹

Cette exclusion politique a été aussi soulignée par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui affirme «qu'il est indispensable que les Etats favorisent la participation des plus démunis à la prise de décisions au sein de la société dans laquelle ils vivent, à la défense des droits de l'homme ainsi qu'à la lutte contre l'extrême pauvreté, et que soient donnés aux plus démunis et aux groupes vulnérables les moyens de s'organiser et de participer à tous les aspects de la vie politique, économique et sociale, notamment à la planification et à la mise en œuvre de politiques qui les concernent, leur permettant ainsi de devenir de véritables partenaires du développement »¹⁸⁰.

Restrictive de l'exercice de la citoyenneté politique, la pauvreté est aussi de nature à empêcher l'exercice de la citoyenneté sociale

2) La citoyenneté sociale – Comme le note la professeure Daly, «la prépondérance traditionnelle des droits sociaux fait partie intégrante du modèle social européen. Dans l'histoire de nos sociétés, l'introduction des droits sociaux a été perçue comme étroitement associée à la citoyenneté et au progrès. Les pouvoirs publics ont accepté de reconnaître un ensemble minimal de droits à chaque citoyen, quel que soit son statut économique, afin que son bien-être ne dépende plus uniquement de son aptitude à assurer sa subsistance ou de la charité»¹⁸¹.

significativement insuffisantes dans les campements isolés ne permettent pas à ceux qui y vivent d'obtenir une domiciliation et d'acquérir la nationalité italienne pour exercer une participation civique et politique ».

179. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Point de vue du 1^{er} septembre 2008, intitulé «Il faut accueillir les représentants des Roms au sein des organes politiques décisionnels».

180. Nations Unies, Résolution de l'Assemblée générale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, n° 55/106, en date du 4 décembre 2000, paragraphe 2.

181. Daly, 2002, p. 17.

Or, la pauvreté est constitutive d'une atteinte aux droits sociaux : les droits au travail, à la protection sociale, à l'accès aux services de santé, à la scolarisation sont particulièrement méconnus par les populations pauvres en Europe. Cette dimension de la pauvreté comme constitutive d'une atteinte à la citoyenneté sociale est particulièrement mise en exergue par la notion d'exclusion sociale retenue par l'Union européenne. Comme le définit le rapport conjoint pour l'inclusion sociale de 2004, l'exclusion sociale est « un processus par lequel certaines personnes sont repoussées à la périphérie de la société. Elle les empêche de participer pleinement à la vie sociale en raison de leur pauvreté, d'un manque de compétences de base et de possibilité d'apprentissage tout au long de la vie ou d'une discrimination. Ce processus les éloigne des possibilités d'embauche, de revenu et d'éducation ainsi que des activités et des réseaux sociaux et communautaires. Ces personnes ont un accès très restreint au pouvoir et aux organismes de décision, et se sentent donc souvent impuissantes et incapables de contrôler les décisions qui affectent leur vie quotidienne ».

1.3.4. La pauvreté en tant que cumul de précarités

L'étude des transformations connues par le droit international et européen des droits de l'homme associée à la prise en compte des travaux les plus récents sur la pauvreté conduit donc à proposer une définition de la pauvreté en termes de droits de l'homme. Partant du constat que les mécanismes juridiques permettant de garantir les valeurs cardinales des droits de l'homme – dignité, liberté, citoyenneté – sont systématiquement biaisés et minorés lorsqu'ils trouvent à s'appliquer aux personnes vivant en situation de pauvreté, il semble souhaitable de retenir une définition juridique de la pauvreté, indépendamment des approches économiques. Dans une perspective juridique, la pauvreté peut s'analyser comme résultant d'une série de précarités ayant pour effet de porter atteinte à la sécurité de l'existence et au développement de la personne¹⁸².

Le recours à la précarité comme élément constitutif de la pauvreté est utile pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce qu'il s'agit d'un phénomène « de l'ordre de la déstabilisation en germe de la société, des droits qui s'usent, des images idéales de l'emploi et de la protection sociale qui se brisent comme se brise le sentiment d'appartenance à la société »¹⁸³. Le concept de précarité s'oppose immédiatement à celui de sécurité, entendu comme une situation où l'on n'a aucun danger à craindre. Ensuite, parce

182. Roman, 2002.

183. Klebaner, Martin et Offredi, 1988, p. 4.

qu'il permet d'établir un lien entre la pauvreté que les pouvoirs publics entendent combattre par l'instauration de garanties de ressources, les failles du système de protection sociale et les tendances actuelles du droit du travail comme la flexibilité du travail et l'émergence d'un marché de l'emploi atypique. Enfin, parce que, se situant dans le champ de l'analyse des droits fondamentaux, il constitue le socle d'une définition juridique de la pauvreté comme atteinte aux droits.

Le rapport Wresinski du Conseil économique et social français (1987) en donnait la définition suivante : « La précarité est l'absence d'une ou de plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves ou définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, lorsqu'elle devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible. »

L'ONG Caritas adopte une approche identique lorsqu'elle définit la pauvreté comme un manque de bien-être, incluant un ensemble de situations précaires, typiquement caractérisées par un manque permanent de ressources financières. En outre, la pauvreté engendre d'autres restrictions et limitations graves : les personnes appauvries souffrent souvent d'une mauvaise santé, elles sont plus souvent au chômage et pendant plus longtemps, elles vivent la plupart du temps dans des conditions de logement exigu, elles sont souvent caractérisées par une éducation et une formation professionnelle médiocres, elles occupent souvent des emplois précaires et elles ont assez souvent un réseau social à peine viable, des liens familiaux rompus et un statut résidentiel incertain¹⁸⁴.

Ce cumul de précarités est présenté sous forme d'un diagramme par Caritas, qui précise que plus un individu est pauvre dans l'une de ces huit dimensions et plus le nombre de dimensions dans lesquelles il est limité est grand, plus ses conditions de vie sont précaires. Une précarité à la hausse est un « mouvement vers la marginalisation », et la pauvreté est une situation de vie en marge de la société. La pauvreté conduit à l'exclusion sociale et l'exclusion sociale conduit à la pauvreté, mais elles ne sont pas identiques. Dans une société déterminée, il peut y avoir des personnes pauvres qui sont toutefois intégrées dans la société, tout comme certaines personnes nanties peuvent souffrir d'exclusion.

184. Caritas, 2010.

L'insécurité générée par la pauvreté (entendue plus largement que l'extrême pauvreté) fragilise ainsi le potentiel de développement des personnes. Elle altère durablement non seulement les individus mais aussi la cohésion de la société, qui nécessite, pour sa pérennité, la participation de chacun de ses membres. La définition généralement retenue pour qualifier l'exclusion sociale atteste de ce processus à la fois individuel et collectif.

Le fait de définir la pauvreté en termes de droits fondamentaux, comme un cumul de précarités portant atteinte à la sécurité et au développement de la personne, a une importance considérable, pour deux raisons. D'une part, elle élargit la perspective retenue et permet de ne pas aborder seulement la problématique de l'extrême pauvreté. Si celle-ci est un drame abominable, elle ne doit pas conduire à occulter sa cause profonde, qui est l'inégale distribution des richesses. La pauvreté entendue comme série de précarités permet de réintroduire la notion de solidarité et d'égalité dans le débat, et de dépasser la seule notion de « survie ». D'autre part, si on définit la pauvreté en tant que violation des droits de l'homme, on peut donner au droit un rôle très important pour la combattre.

2. Le rôle du droit dans la lutte contre la pauvreté

2.1. Lutte contre la pauvreté et garantie des droits de l'homme

La définition de la pauvreté en termes de violation des droits de l'homme a pour effet de déplacer l'action des pouvoirs publics et la responsabilité de la société d'un domaine économique et moral vers un terrain juridique. En effet, comme le rappelle le rapport Sengupta (2005), « les obligations en matière de droits de l'homme ayant un caractère contraignant, il convient de mettre en place des mécanismes permettant d'en contrôler l'exécution. La responsabilité des débiteurs de cette obligation est essentielle à l'exercice des droits de l'homme par divers moyens : mesures législatives ou exécutives, actions d'organes ou de comités nationaux ou internationaux spéciaux, pressions par les pairs et actions du public, en plus du rôle du système judiciaire ». Cette définition augmente également l'effectivité des politiques de lutte contre la pauvreté. En effet, « les politiques de lutte contre la pauvreté qui reposent sur les droits de l'homme internationalement reconnus ont plus de chances d'être efficaces, durables, intégratrices et équitables, et de présenter un intérêt pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est pourquoi les droits de l'homme doivent être systématiquement pris en considération dans tous les processus pertinents d'élaboration de politiques ».

Combattre la pauvreté par le droit. Eradiquer la faim par les droits de l'homme. Lutter grâce au droit contre la marginalisation des pauvres : les travaux se succèdent pour affirmer que la lutte contre la misère et la pauvreté n'est pas seulement un problème économique et politique majeur, c'est également une question juridique et un enjeu pour les droits fondamentaux au nom du principe d'interdépendance des droits.

Depuis près de vingt ans, l'Europe a donné l'exemple et inscrit son action contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le champ de la protection des droits de l'homme. Dès 1992, les textes européens affirmaient que l'Europe «se réclame dans ses valeurs et ses finalités, et, dans son droit positif, de droits fondamentaux parmi lesquels figure le respect de la dignité de la personne humaine, dont l'exclusion sociale est, dans un certain sens, une dénégation. [...] La reconnaissance solennelle par la communauté, de manière non contraignante, des droits liés au respect de la dignité humaine afficherait clairement sa détermination politique dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale»¹⁸⁵. De même, le Parlement européen invitait, dès 1993, les institutions communautaires à intégrer dans le Traité sur l'Union européenne un chapitre sur les libertés et droits fondamentaux, lequel mentionnerait spécifiquement la pauvreté et l'exclusion sociale en tant que violations des droits de l'homme et de la dignité humaine¹⁸⁶.

Une voie institutionnelle différente a été suivie. La révision de la Charte sociale européenne en 1998 a abouti à la proclamation d'un nouvel article 30, énonçant un «droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale». S'il est désormais acquis que la pauvreté est une situation de fait susceptible d'entraîner une violation des droits de l'homme, il faut souligner que la relation entre droits et pauvreté est à double sens : la pauvreté résulte souvent d'une violation antérieure des droits de l'homme. En ce sens, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (adoptée en 2000, entrée en vigueur en 2009) affirme qu'«afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales» (article 34-3).

La plupart des rapports et travaux internationaux qui se sont penchés sur la question du lien entre pauvreté et droits de l'homme ont souligné la nécessité de garantir les droits des pauvres. Le projet de principes directeurs insiste ainsi sur différents droits : droits civils et politiques, droit à

185. Commission européenne, 1992.

186. Parlement européen, 1993.

l'alimentation, droit à la santé, droit à l'eau potable, droit au logement, droit à l'éducation et à la culture, droit au travail et à la justice qui devraient être garantis aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Passant en revue la situation des personnes en situation de pauvreté, il affirme la nécessité de garantir l'interdépendance et l'indivisibilité des droits pour protéger les populations contre la pauvreté. En ce sens, la pauvreté est bien présentée comme la conséquence d'une violation de droits fondamentaux.

Dans une perspective différente, quoique complémentaire, il faut souligner l'apport de la réflexion menée par la commission de démarginalisation par le droit¹⁸⁷. Son analyse part du constat que «la majorité des pauvres ne vivent pas sous la protection du droit, mais bien loin de celle-ci et des opportunités qu'elle offre. Des normes et des institutions informelles locales régissent leurs vies et leurs moyens d'existence, et lorsqu'ils ne sont pas exclus du système juridique, ils sont souvent opprimés par celui-ci». Soulignant la nécessité d'un Etat de droit pour garantir le développement, la commission met en avant un concept nouveau : celui de la «démarginalisation des pauvres par le droit», entendu comme un processus de changement systémique à travers lequel les pauvres et les exclus acquièrent la capacité de faire usage de la loi, du système légal et des services juridiques pour protéger et faire valoir leurs droits et leurs intérêts en tant que citoyens et acteurs économiques. La commission a élaboré un programme pour la démarginalisation par le droit, englobant quatre piliers fondamentaux qui doivent être au cœur des efforts nationaux et internationaux entrepris pour donner aux pauvres protection et égalité des chances. Le programme de la commission inclut les points suivants : accès à la justice et Etat de droit, droits de propriété, droit du travail et «droits d'entreprendre», ces derniers étant dérivés de droits existants liés à l'exercice d'une activité économique par les individus, nouvellement regroupés sous ce terme sur la base de leur fonction vitale pour les moyens d'existence des pauvres. Pensées principalement pour la situation des pays en développement, les préconisations de la commission ne devraient toutefois pas être exclues de la réflexion sur la situation européenne.

Les travaux européens sur la pauvreté ont, quant à eux, la particularité de se concentrer sur les droits sociaux, laissant de côté la question des droits civils et politiques.

Ainsi, par exemple, le rapport final du programme Dignité humaine et cohésion sociale du Conseil de l'Europe a mis en exergue différents thèmes majeurs : santé, protection sociale, travail, logement, éducation y sont

187. Commission pour la démarginalisation par le droit, 2008.

analysés. Le rapport a souligné la montée en puissance des inégalités dans l'exercice effectif de droits reconnus à tous et préconisé différentes approches. Pour la protection du droit à la santé, il était ainsi souligné la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques en soins des populations en difficulté par l'adaptation des réponses sanitaires et sociales et l'égalité d'accès, passant notamment par une couverture sociale universelle. Concernant le droit au logement, étaient abordés la réponse à l'urgence et la prévention des expulsions, le maintien ou le développement de l'offre de logements adéquats tout en tenant compte des attentes spécifiques, l'élaboration de politiques territorialisées (urbanisation, politique de la ville, revitalisation rurale). Pour l'emploi, étaient mises en avant la nécessité de promouvoir l'insertion/la réinsertion des groupes défavorisés et exclus ou marginalisés sur le marché du travail en intensifiant les initiatives créatrices d'emplois et la promotion au niveau local et dans l'économie sociale impliquant au maximum les partenaires sociaux, les associations et les autorités locales; et la nécessité de renforcer les politiques d'égalité des chances et de traitement des groupes défavorisés sur le marché du travail, notamment en s'attaquant à la discrimination entre les femmes et les hommes, en favorisant la conciliation de la vie professionnelle et familiale et la réintégration dans la vie active, mais aussi en combattant la discrimination envers les migrants, les groupes ethniques défavorisés et les personnes handicapées. Pour la protection sociale, les Etats étaient invités à cibler leur action sur l'analyse des obstacles conduisant au non-accès ou à la perte des prestations de sécurité sociale, sur l'étude de la contribution des systèmes de protection sociale au développement économique et social, sur le rôle particulier du bénévolat et des travailleurs sociaux comme principaux interlocuteurs des personnes exclues. Enfin, la formation et l'éducation, à la fois formelles et informelles, étaient placées au cœur de la problématique de l'exclusion.

De même, le rapport Daly, qui constitue la référence du Conseil de l'Europe sur la question de «l'accès aux droits sociaux en Europe», souligne la multiplicité des obstacles empêchant un accès effectif aux droits sociaux et préconise différentes solutions. Il ne porte toutefois que sur les droits sociaux, comme son titre l'indique, laissant de côté la question de l'accès à la justice, la sécurité juridique ou la protection de la vie familiale.

2.2. Lutte contre la pauvreté et garantie de la cohésion sociale

Si la pauvreté résulte d'une série de précarités, celles-ci viennent de ce que les droits de l'homme, universellement affirmés, ne sont pas effectivement garantis. L'insuffisance des filets de protection sociale, entendue

largement, a pour effet d'exposer les personnes à des risques¹⁸⁸. En ce sens, c'est bien l'insuffisance des systèmes de protection sociale et l'inaadaptation des mécanismes de redistribution des richesses qui aboutissent à l'ineffectivité des droits de l'homme et à la pauvreté. C'est également l'analyse conduite par des ONG comme Caritas, selon qui la protection sociale fait partie du bien-être pour tous les citoyens et découle de trois sources principales : 1) l'emploi productif et rémunérateur sur le marché de l'emploi ; 2) la solidarité au sein de la famille et des réseaux de proximité ; et 3) l'assistance fournie par l'Etat providence. Selon cette ONG, la pauvreté et l'exclusion sociale sont une conséquence d'un dysfonctionnement de ces trois sources de protection sociale (le marché de l'emploi, la famille et l'Etat providence), dû à la transformation de la société. C'est pourquoi ces trois sources doivent à nouveau être en mesure de jouer pleinement leur rôle¹⁸⁹.

Parallèlement, affirmer la garantie des droits de l'homme conduit à souligner l'importance du concept de cohésion sociale et de justice sociale. Il convient de s'interroger, dans une société qui se veut inclusive, sur les limites acceptables à poser sur l'écart existant entre droits reconnus à tous et droits effectivement exercés par les personnes en situation de pauvreté.

L'Union européenne a développé la notion d'inclusion sociale comme un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles bénéficient d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle ils vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par contraste, l'exclusion est explicitement définie comme une dénégaration de la dignité humaine et des droits fondamentaux, parmi lesquels figure

188. Le rapport Sepúlveda souligne ainsi combien « la protection sociale peut protéger les groupes les plus vulnérables de la société contre des traumatismes. Ceux-ci comprennent les crises personnelles, comme le manque de revenus dû au chômage, l'invalidité ou la maladie ainsi que les crises au niveau macro-économique, comme le ralentissement de l'économie, les ajustements structurels à grande échelle ou, de plus en plus fréquemment, les problèmes causés par la détérioration de l'environnement due au changement climatique (y compris les mauvaises récoltes, les inondations et les sécheresses). En transférant les ressources aux personnes qui en ont besoin, la protection sociale permet d'accroître la consommation, de réduire l'extrême vulnérabilité des ménages et de prévenir l'aggravation des conditions de vie ».

189. Caritas, 2010, p. 24.

notamment le droit à des ressources suffisantes et à une protection sociale permettant la jouissance effective des droits à la santé, au logement, à l'emploi et à la formation.

Le Conseil de l'Europe a permis d'avancer sérieusement dans l'analyse de la pauvreté en développant les thèmes de la cohésion sociale : « L'approche du Conseil de l'Europe a pour caractéristique de considérer l'accès aux droits pour tous comme un trait essentiel d'une société cohésive et comme un principe facilitant la reconnaissance de la dignité de chaque individu, quelle que soit sa capacité à subvenir à ses besoins. » La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation. Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale est indissociable de ses objectifs fondamentaux : exercice effectif des droits de l'homme, démocratie et primauté du droit¹⁹⁰.

La question posée est donc de savoir si, dans une société cohésive, des limites aux écarts peuvent être envisagées. En l'état actuel, seule une limite basse existe : celle de la protection contre la pauvreté, entendue dans une perspective minimaliste : il s'agit de garantir la satisfaction des besoins essentiels. Or, la notion de besoins essentiels, que l'approche de la lutte contre l'extrême pauvreté retient, suscite des critiques. A se focaliser sur l'indispensable à la survie (minimum calorique, abri, soins d'urgence), elle peut conduire à oublier l'ambition de solidarité et devenir ainsi l'opposé de la notion de cohésion sociale¹⁹¹.

Une telle critique est également développée par les ONG, qui regrettent l'objectif désormais central, quoique minimaliste, de « lutte contre l'extrême pauvreté », au détriment des actions en vue de garantir le droit au développement. A se focaliser sur le noyau dur des droits, l'objectif de solidarité et de réduction des inégalités est perdu de vue.

190. Elle se fonde sur quatre éléments constitutifs du bien-être humain à la base du fonctionnement des sociétés reconnaissant dans les droits de l'homme et dans la démocratie les axes fondamentaux de leur organisation : l'équité dans l'accès, la dignité individuelle (et collective), l'autonomie de l'individu et la participation à la vie collective. La démarche fondée sur le respect des droits marque aussi bien l'œuvre normative (CEDH, Charte sociale européenne) que l'œuvre intergouvernementale du Conseil de l'Europe, notamment dans sa Stratégie révisée de cohésion sociale (2004).

191. Ainsi, pour le professeur Kéba Mbaye, la notion de « besoins fondamentaux » de l'homme « risque d'être pour certains un refuge commode leur permettant de justifier que seul le minimum suffisant pour l'existence est le vrai problème des pays en voie de développement. Cette position, qui commence à se faire jour dans les milieux internationaux, n'est pas sans rappeler les thèses racistes et colonialistes soutenues dans le passé, selon lesquelles, pour certains peuples, manger à sa faim doit être le seul objectif à poursuivre ».

Une tentative de dépassement pourrait être trouvée dans une approche en termes de besoins fondamentaux universels, garantis par la jouissance effective de l'ensemble des droits humains. La reconnaissance de tels agrégats de droits universels suppose néanmoins d'admettre deux points :

- d'abord concevoir les droits de l'homme dans une perspective universelle, et non en termes de «droits des personnes en situation de pauvreté». Comme le remarque un auteur, «c'est [...] sur la base de la notion de besoins essentiels qu'il faudrait fonder l'universalité des droits économiques et sociaux : puisque toute personne a faim, a soif et a besoin d'un toit, aussi modeste soit-il, et que nul n'est à l'abri du dénuement, les droits qui visent à protéger ces besoins seraient donc universels et intrinsèques à la nature humaine, comme le sont les droits civils et politiques»¹⁹². Certes, l'universalité ne signifie pas l'uniformité et l'appréciation de la satisfaction du besoin ne repose pas nécessairement sur une appréciation identique. Mais l'aspiration à la satisfaction de ces besoins étant elle-même universelle, dans cette appréciation du respect de soi et de la sauvegarde de sa dignité se trouve peut-être le fondement de l'universalité des droits sociaux;
- ensuite, développer une approche globale et coordonnée fondée sur la cohésion sociale et la protection de la sécurité sociale. C'est le sens de tous les travaux du Conseil de l'Europe, depuis le rapport du projet Dignité humaine et exclusion sociale du Conseil de l'Europe (1998) jusqu'aux travaux de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle (2005). C'est également l'orientation retenue par les rapports présentés aux Nations Unies. Le rapport Sepúlveda (2010) est ainsi axé sur l'idée de protection sociale, entendue comme un «ensemble de politiques et programmes mis en œuvre pour permettre aux bénéficiaires de répondre à des circonstances de natures diverses et de faire face à des niveaux de risque ou de dénuement jugés inacceptables par la société. Ces programmes visent à compenser le dénuement et, entre autres, à pallier l'absence ou la diminution importante des revenus du travail, à fournir une assistance aux familles ayant des enfants ou des adultes dépendants, un accès aux soins de santé et à protéger contre la pauvreté et l'exclusion sociale». L'accent est ainsi mis sur la protection de droits universels servant de filets de protection à l'ensemble de la population, afin de prévenir la pauvreté et d'empêcher sa pérennisation.

192. Robitaille, 2008, p. 262.

C'est également la démarche suivie très récemment par le Parlement européen¹⁹³ qui « insiste sur la promotion de l'intégration et de l'inclusion sociale, en vue d'assurer de façon efficace le respect des droits humains fondamentaux, et sur des engagements clairs en ce qui concerne la formulation des politiques de l'Union européenne et des politiques nationales pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale; estime nécessaire d'assurer un meilleur accès, à caractère universel, sans entrave physique ni de communication, au marché du travail, aux services publics de santé, à l'éducation et à la formation (de la formation préscolaire au premier cycle d'études universitaires), à la formation professionnelle, au logement public, à la fourniture d'énergie, et à la protection sociale; considère que les emplois doivent être accessibles et de qualité et assortis de droits; est d'avis que les salaires doivent être dignes et les pensions assorties d'un minimum vieillesse afin de permettre aux retraités qui ont travaillé toute leur vie d'avoir des retraites décentes; ajoute que des systèmes de revenu minimum adéquat pour tous doivent prémunir contre le risque de pauvreté et assurer l'inclusion sociale, culturelle et politique dans le respect des pratiques nationales, des conventions collectives et de la législation des Etats membres; note par ailleurs que, sur le long terme, plus les Etats membres investiront dans ces différentes politiques, moins le recours au système du revenu suffisant par ménage sera nécessaire; souligne que de telles mesures doivent être prises dans le plein respect du principe de subsidiarité des Etats membres et des différentes pratiques, conventions collectives et législations nationales; estime que c'est la seule façon d'assurer à tous le droit de participer à la vie sociale, politique et culturelle »

L'analyse des instruments juridiques mobilisables pour lutter contre la pauvreté conduit à souligner l'existence de recours et de mécanismes permettant d'en garantir l'effectivité.

2.3. Instruments de réparation et recours effectifs permettant de rétablir les droits

L'approche dominante des droits de l'homme désormais fondée sur leur interdépendance et leur indivisibilité conduit à discriminer les droits humains en deux catégories, droits civils et politiques d'un côté, droits économiques, sociaux et culturels de l'autre. Cela conduit également à souligner l'inadéquation de la grille de lecture traditionnellement utilisée à propos des droits sociaux, tendant à distinguer, parmi les obligations étatiques, obligation de

193 Parlement Européen, Résolution du 20 octobre 2010, Rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI)).

faire et obligation de ne pas faire. Les droits sociaux, s'ils sont des créances exigibles de l'Etat, ne sont pas que des « droits créances » programmatiques qui imposeraient aux pouvoirs publics une obligation de moyens, par opposition aux droits civils et politiques conçus comme des droits « négatifs » n'exigeant qu'une abstention publique. La doctrine internationaliste, qu'elle soit académique ou institutionnelle, a proposé de dépasser la distinction entre la réalisation des droits civils, qui nécessiterait une abstention des pouvoirs publics, et celles des droits sociaux, qui supposerait une intervention active de ces derniers. En réalité, tous les droits, quels qu'ils soient, imposent aux Etats une triple obligation, de respecter d'abord, de protéger ensuite, de réaliser enfin.

En premier lieu, une obligation de *respecter* les droits s'impose aux Etats, sous la forme d'une obligation d'abstention leur interdisant de porter atteinte aux droits des individus. Cette obligation interdit ainsi toute discrimination dans l'application des droits sociaux, notamment lorsqu'elle est fondée sur le sexe, le handicap ou l'extranéité de l'individu, tout comme elle entraîne une interdiction générale de porter atteinte activement aux droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Ces obligations négatives sont d'application immédiate. Mais ces obligations négatives ne suffisent pas pour assurer le respect des droits sociaux : tout l'enjeu réside dans la définition d'obligations positives, immédiatement applicables, afin d'éviter que les Etats ne s'abritent derrière le caractère programmatique des droits sociaux ou leur insuffisance de moyens disponibles.

Ce souci a permis de dégager, ensuite, une obligation positive de *protéger* les bénéficiaires de ces droits contre toute violation perpétrée par des tiers, notamment grâce à la publication d'une législation protectrice et l'instauration de recours juridictionnels adéquats. Cette obligation positive engendre, par exemple, l'obligation de protéger les personnes contre toute atteinte au droit à un logement suffisant perpétrée par des tiers ou encore l'obligation de mise en place d'une législation protectrice en matière de travail des enfants ou de mutilations génitales... Tout l'intérêt de la doctrine du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, dans son examen du respect du PIDESC, est de démontrer que la mise en œuvre de lois reconnaissant et protégeant les droits économiques et sociaux est une obligation d'application immédiate en ce que son effectivité réside davantage dans la volonté des gouvernants de prendre en compte ces droits plutôt que dans la disponibilité de ressources suffisantes. L'œuvre du comité établit que le pacte ne contient pas de vagues objectifs, intraduisibles en droit interne et non susceptibles de

recours, mais bien de véritables droits subjectifs dont les individus doivent pouvoir se prévaloir à l'égard des tiers.

Enfin, une ambition identique se retrouve dans l'obligation de *réaliser* ces droits, qui correspond à une obligation d'intervention de l'Etat. Cette dernière obligation, loin de caractériser par nature la protection des droits sociaux, vaut aussi pour les droits civils et politiques, dont la réalisation peut avoir un coût pour les finances publiques... Elle constitue toutefois un aspect essentiel de la réalisation des droits sociaux. Cet aspect économique étant indéniable, il serait irréaliste de demander à chaque Etat partie d'assurer immédiatement la réalisation de l'ensemble des droits garantis. Cela n'empêche toutefois pas un contrôle de la nature adéquate des mesures adoptées. Ce contrôle est ainsi exercé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui, de façon pragmatique, a dégagé une double ligne directrice : d'une part, l'interdiction de toute mesure régressive, notamment lorsqu'elle n'est pas justifiée par des considérations économiques. Cela conduit le comité à suivre de près les conséquences sociales des plans d'ajustements structurels mis en place par les Etats à la demande du FMI ou de la Banque mondiale et son adéquation aux objectifs du Millénaire pour le développement supposés devoir être réalisés à l'horizon 2015 ; d'autre part, l'affirmation d'une obligation fondamentale minimale de tout Etat de réaliser l'ensemble des droits contenus dans le pacte. Cette approche a pour effet de dépasser le postulat initial de droits « virtuels », de pseudo-droits, dont le degré de réalisation n'est pas susceptible de vérification et de sanction...

Il convient de noter que de nombreux juges nationaux ont repris cette distinction entre obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre. Néanmoins, la mise en œuvre de procédés permettant de sanctionner le défaut de diligence des Etats dans la mise en œuvre de droits universels destinés à protéger contre la pauvreté est pour le moment assez aléatoire¹⁹⁴.

Si la procédure d'examen sur rapport par des comités internationaux (par exemple le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité international pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, le Comité international des droits de l'enfant) ou européens (par exemple le Comité européen des droits sociaux) a permis la formulation d'une doctrine assez exigeante en termes de respect des droits de l'homme, y compris dans le champ social, la saisine de juridictions n'a donné pour le moment que des résultats limités.

194. Roman, 2010.

Ainsi, les juges s'abritent souvent derrière un argument démocratique, fondé sur la séparation des pouvoirs, et affirment que c'est au parlement d'effectuer des choix budgétaires, le juge n'ayant pas la légitimité pour trancher des questions générales d'ordre économique ou social¹⁹⁵. D'autres juges peuvent ne pas décliner totalement leur compétence mais justifier, par le même argument, un contrôle restreint. Ainsi, la Cour européenne souligne la marge nationale d'appréciation « lorsque, comme en l'espèce, les questions en litige impliquent de fixer des priorités pour ce qui est de l'affectation des ressources limitées de l'Etat. Au fait des sollicitations dont est l'objet le régime de santé ainsi que des fonds disponibles pour répondre à ces demandes, les autorités nationales sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour procéder à cette évaluation ». Une telle interprétation se retrouve au Canada, en Allemagne, en France ou en Israël, où les juridictions constitutionnelles ont justifié le caractère restrictif de leur contrôle par la souveraineté politique de leur parlement respectif pour décider des mesures sociales que les droits constitutionnels exigent.

Un décalage très net apparaît donc entre l'interprétation soucieuse d'effectivité conduite par les comités et organes quasi judiciaires, et les juridictions, soucieuses de respecter les prérogatives du pouvoir politique et peu enclines à vérifier le caractère adapté, raisonnable et complet des programmes sociaux. Il semble qu'une des voies permettant de dépasser ce statu quo serait de mettre au premier plan la responsabilité, non seulement morale et politique, mais aussi juridique des Etats dans la mise en œuvre de programmes qui garantissent la jouissance effective de l'ensemble des droits de l'homme.

C'est par exemple la démarche suivie par le Comité européen des droits sociaux mais aussi la ligne suivie par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies qui souligne que le Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « donne aux pauvres les moyens de se prendre en charge en leur conférant des droits et en imposant des obligations juridiques à d'autres, notamment aux Etats. Fondamentalement, droits et obligations sont indissociables de l'obligation de rendre des comptes : s'ils ne sont pas étayés par un système qui

195. C'est notamment le cas des Cours suprêmes irlandaise et américaine. Aux Etats-Unis, la Cour suprême a affirmé que les « problèmes insolubles posés par les aspects économiques, sociaux voire philosophiques de l'Etat providence ne sont pas l'affaire de la Cour. Si la Constitution peut imposer certaines garanties procédurales en matière de programmes sociaux, [...] elle ne confère pas aux tribunaux le pouvoir de suppléer les autorités publiques investies de la lourde responsabilité de répartir des ressources publiques limitées parmi une multitude de bénéficiaires potentiels ».

responsabilise et oblige à rendre des comptes, ces droits et obligations risquent en effet de rester à jamais vides de sens. C'est pourquoi l'approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les obligations et exige de tous ceux qui ont des obligations, y compris les Etats et les organisations internationales, qu'ils rendent compte de leurs actes à la lumière du droit international relatif aux droits de l'homme. Dans son Observation générale n° 9, le Comité des droits de l'homme évoque les mécanismes par lesquels les Etats parties rendent compte de leurs actes devant les tribunaux. Quant aux autres détenteurs d'obligations, ils doivent déterminer quels sont les mécanismes permettant de s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes qui sont les mieux adaptés à leur cas particulier. Toutefois, quels qu'ils soient, ces mécanismes doivent être accessibles, transparents et efficaces».

Or, un certain nombre d'indicateurs existent, qui permettent d'apprécier les engagements souscrits par les autorités publiques en faveur de la cohésion sociale et donc de la lutte contre la pauvreté. On se référera ainsi prioritairement, dans le cadre du Conseil de l'Europe, à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux ainsi qu'au guide méthodologique des indicateurs de la cohésion sociale (Conseil de l'Europe, 2005).

Ces grilles d'indicateurs sont susceptibles de servir de standards d'appréciation de l'effort fourni par les États en matière de lutte contre la pauvreté. Passant de l'incantation morale à l'application de la règle de droit, l'inscription de la lutte contre la pauvreté dans le champ des droits de l'homme aurait pour effet de souligner l'obligation – juridiquement sanctionnable – des acteurs publics de relever le défi de l'édification d'une société inclusive, fondée sur les valeurs d'égalité, de dignité et de «solidarité».

Bibliographie

Caritas (2010), «Zero poverty, La pauvreté parmi nous. Partie A : une approche analytique».

Cassan F., Toulemon L. et Kensey A. (2000), «L'histoire familiale des hommes détenus», *INSEE Première*, n° 706, avril.

Commission pour la démarginalisation par le droit (2008), «Pour une application équitable et universelle de la loi», rapport final.

Commission européenne (1992), communication «Vers une Europe des solidarités. Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration», COM (92) 542 final, Bruxelles, 23 décembre.

Commission nationale (française) consultative des droits de l'homme (1993), «Exclusion et droits de l'homme», contribution du mouvement ATD Quart Monde, rapport pour 1992, La Documentation française, Paris.

Conseil de l'Europe (2005), *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale – Guide méthodologique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Daly M. (2002), *L'accès aux droits sociaux en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Fresno J.M. (2005), «Traiter l'interface entre discrimination et pauvreté», in European Anti-Poverty Network, *L'Europe que nous voulons; le point de vue des acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur l'avenir de l'Union européenne*, Bruxelles.

Klebaner P., Martin G. et Offredi C. (1988), «Au-delà du revenu minimum», *Futuribles*, n° 126, novembre.

Meyer-Bisch P. (2004), «Méthodologie pour une présentation systémique des droits humains», in Bribosia E. et Hennebel L. (éd.), *Classer les droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles.

Parlement européen (1993), «Rapport sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la Communauté européenne», PE 204.646./def/A, 2 juillet.

Parlement européen (2010), résolution du 20 octobre 2010, «Rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe», 2010/2039(INI)

Rivero J. (1985), «Sécurité sociale et droits de l'homme», *RFAS*, numéro spécial.

Robitaille D. (2008), «Non-universalité, illégitimité et sur-complexité des droits économiques et sociaux : des préoccupations "légitimes" mais "hypertrophiées". Regard sur la jurisprudence canadienne et sud-africaine», *McGill Law Journal*, 53, 2.

Roman D. (2002), «Le droit public face à la pauvreté», *LGDJ*.

Roman D. (éd.) (2010), «Droits des pauvres, pauvres droits? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, rapport de recherche», www.droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/rapports_final/Justiciabilit%C3%A9_droits_sociaux_rapport_final.pdf.

Sen A. (1992), *Inequality re-examined*, Clarendon Press, Oxford.

Sen A. (1999), *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford.

Sengupta A. (2005), Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur l'extrême pauvreté, A/HRC/5/3, paragraphe 25.

Sepúlveda Carmona M. (2010), Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, on the draft guiding principles on extreme poverty and human rights, A/HRC/15/41, paragraphe 8.

Thoraval J. (2000), président du Secours catholique, « La double peine des indigents », *Le Monde*, 2 février.

LES DROITS DE L'HOMME DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ EN EUROPE : NORMES, OBSTACLES ET PERSPECTIVES DE PROTECTION DANS LES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Partie I – La Convention européenne des droits de l'homme

Johannes Gerds

1. Introduction

L'Union européenne s'est engagée à atteindre trois objectifs en vue d'amorcer une croissance plus durable en Europe dans la présente décennie : la stratégie 2020 cible parmi ses objectifs fondamentaux un taux d'emploi en Europe de 75 %, un taux d'abandon scolaire inférieur à 10 % et une réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté¹⁹⁶. Tous les Etats membres établiront à cette fin leur propre programme. En outre, l'UE a proclamé l'année 2010 « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »¹⁹⁷. Le Conseil de l'Europe a mis sur pied une « Nouvelle stratégie et un Plan d'action pour la cohésion sociale », conçus pour construire une Europe plus ouverte et plus équitable en appliquant les droits sociaux et en protégeant les groupes vulnérables de la société¹⁹⁸. De plus, le Comité des Ministres a adopté des « Lignes directrices sur l'amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu et l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté »¹⁹⁹, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a approuvé la Résolution 182 (2004) sur la lutte contre la grande pauvreté dans les villes : rôle des pouvoirs locaux. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné qu'il restait un long chemin à parcourir avant d'« en finir avec la pauvreté » et que des actions concertées des Etats membres s'imposaient pour lutter contre la pauvreté des

196. Pour consulter des informations détaillées et à jour sur la stratégie, se rendre sur la page d'accueil de la Commission européenne à l'adresse ec.europa.eu/europe2020.

197. www.2010againstopoverty.eu.

198. Voir Conseil de l'Europe, 2010.

199. Lors de sa 1 084^e réunion, le 5 mai 2010.

enfants, l'exclusion de « centaines de milliers de personnes âgées » ou les discriminations subies par de nombreux Roms en Europe²⁰⁰.

Les garanties juridiquement contraignantes relatives aux droits de l'homme en Europe vont dans le sens de ces efforts, mais à l'évidence elles ne suffiront pas à elles seules à éradiquer la pauvreté. Ces dernières années, différents chercheurs universitaires ont soigneusement exploré le lien entre les droits de l'homme et la pauvreté²⁰¹. Si l'on appréhende la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, la politique de la bienfaisance cède le pas à la question des obligations juridiques internationales. De leur côté, les personnes démunies sont incitées à revendiquer leurs droits et à renforcer leur émancipation, au lieu d'être tributaires de la bonne volonté de la société. La pauvreté n'est plus considérée comme l'échec personnel des individus, mais comme la privation de droits de l'homme fondamentaux par l'Etat, le dysfonctionnement de celui-ci dans l'accomplissement de ses obligations envers les citoyens. Cette approche se fonde sur le principe de la dignité humaine comme étant la clé de voûte de tous les droits de l'homme²⁰². Elle ne renie pas la responsabilité de l'individu eu égard à son propre bien-être, mais tente de poser les conditions de base lui permettant d'exploiter ses capacités. En outre, elle ne vise pas à uniformiser la protection sociale en Europe, car des stratégies adaptées à l'échelle nationale, régionale et locale sont essentielles, mais plutôt à inscrire les priorités dans un cadre juridique.

Pour que ce cadre soit efficace, il convient de cerner la pauvreté avec clarté et concision. Or, le phénomène se caractérisant par son étendue et son aspect multidimensionnel, il est difficile de le définir en quelques mots. La pauvreté était traditionnellement vue comme le manque de ressources de base indispensables pour mener une vie décente, une situation étroitement liée à l'exclusion économique²⁰³. Il est aujourd'hui largement admis que ce n'est qu'une facette de la pauvreté, les autres étant l'humiliation et l'exclusion sociale, l'absence d'accès aux services et d'opportunités personnelles²⁰⁴. Selon Amartya Sen, la pauvreté désigne la « privation de

200. Voir « Carnet des droits de l'homme » par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme, à l'adresse <http://commissioner.cws.coe.int>.

201. Par exemple Despouy, 1996; Alston, 1991; à propos du travail associé au projet de Constitution de l'Union européenne, voir Maciotti, 2003, p. 43 et suiv.

202. Van Bueren, 1999, p. 680.

203. Voir Türmen, 2007, p. 447.

204. Sommet mondial pour le développement social, Déclaration de Copenhague sur le développement social, Copenhague, 1995, partie C, engagement 2; Despouy, 1996, paragraphes 125 et suiv.; Skogly, 2002, p. 60.

capacités de base»²⁰⁵ pour vivre dans la dignité. Les indicateurs de pauvreté utilisés sur le plan international englobent l'absence de logement décent, des insuffisances en matière d'alimentation, d'eau potable, d'éducation et d'accès aux services publics centraux – aide juridique comprise – et un revenu total très bas²⁰⁶.

Du point de vue juridique, la pauvreté est, par définition, une violation du droit humain de vivre à l'abri de la pauvreté, définition citée à l'article 30 de la Charte sociale européenne qui, pour l'heure, n'a pas recueilli suffisamment de ratifications pour être déclarée «engagement européen commun». Par conséquent, il conviendra d'examiner de plus près les effets indirects d'autres droits de l'homme faisant l'objet d'un plus large consensus sur la pauvreté, outre les droits dits «sociaux» ayant par exemple trait à l'éducation, au logement, à l'alimentation, à l'abri, à l'emploi et à la santé²⁰⁷, de nombreux «droits civiques» comme la liberté d'expression, le droit de vote, le droit d'être protégé contre tout traitement dégradant ou le droit de propriété. La pauvreté constitue donc, d'une part, un problème de violation des droits de l'homme uniques et multiples, mais aussi, d'autre part, un refus de l'idée de base des droits de l'homme, qui est l'accès effectif universel aux besoins élémentaires de la personne humaine. Dans cette perspective, la pauvreté illustre particulièrement bien l'interdépendance de tous les droits de l'homme²⁰⁸. L'accent devra donc être mis sur la garantie de leur exercice pratique.

Nous fondant sur l'état actuel du cadre des droits de l'homme concernant les personnes en situation de pauvreté, nous tenterons de comprendre pourquoi un niveau suffisant de protection n'est toujours pas atteint, et quels progrès devront être accomplis pour y parvenir. La catégorisation de «groupes» spécifiques de personnes sert l'unique objectif d'identifier des violations spécifiques de droits de l'homme, telles que la jurisprudence les a également relevées. Elle n'a pas vocation à stigmatiser des personnes ou à les faire entrer dans des groupes homogènes ou statiques.

Sans négliger les instruments afférents aux droits de l'homme traitant de la pauvreté à l'échelle mondiale, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et les pactes relatifs aux droits civils et sociaux²⁰⁹, le présent travail porte sur les normes européennes élaborées

205. Sen, 2000, p. 87.

206. Voir Banque mondiale, 1999 et 2000.

207. Reconnus lors du Sommet mondial pour le développement social, *op. cit.* ; Dierckx, 2010, p. 57.

208. Voir aussi Despouy, 1996, n° 6, paragraphe 176.

209. Pour plus de détails sur le travail de l'Onu sur la pauvreté, voir Skogly, 2002, p. 59 et suiv.

par le Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention» ou CEDH) et la Charte sociale européenne («la Charte»), ainsi que la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») et du Comité européen des droits sociaux («le comité»). L'examen de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'entre pas dans le cadre du présent rapport²¹⁰. La première partie du présent article traite de la Convention européenne des droits de l'homme et de son incidence sur la pauvreté, la seconde partie portera sur la Charte sociale européenne.

2. Droits de l'homme liés à la pauvreté dans la Convention européenne des droits de l'homme

A la différence de l'article 30 de la Charte sociale, la Convention ne prévoit aucun droit de l'homme directement lié à la protection contre la pauvreté. Conformément à la distinction généralement opérée entre les droits civils et sociaux, la CEDH a été conçue pour porter exclusivement sur la première catégorie²¹¹. Toutefois, si nous étudions le texte de plus près, nous trouvons trois façons indirectes dont la CEDH concerne les personnes en situation de pauvreté. En premier lieu, il existe tout de même des droits traitant directement des questions sociales (point 2.1), et d'autres ayant une incidence indirecte sur certains aspects de la pauvreté (point 2.2). Comme nous l'avons mentionné plus haut, une attention spéciale devra aussi être portée à l'accès effectif aux droits, notamment la participation aux procédures juridiques et politiques (point 2.3).

2.1. Droits de l'homme portant directement sur des questions sociales

2.1.1. Droit à l'éducation

Bien que le droit à l'éducation entre dans la catégorie des droits dits «sociaux», il est protégé au titre de l'article 2 du Protocole n° 1 de la Convention²¹², soutenant ainsi une fois de plus le principe d'indivisibilité des droits de l'homme. Ce droit présente un large spectre couvrant l'éducation

210. La question a été largement abordée à l'échelle européenne avec Benlolo-Carobot, 2010, p. 71 et suiv.

211. Pour obtenir une présentation complète des quelques droits sociaux existant dans la CEDH, voir Gallant, 1996, p. 10-19.

212. Ci-après désigné comme l'«article 2».

de base, supérieure et secondaire²¹³, et pourrait avoir une grande incidence sur les personnes en situation de pauvreté, car un accès effectif à l'éducation constitue une condition sine qua non pour la réussite d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans un arrêt très antérieur, la Cour a déjà posé que tout le monde avait « le droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné » et d'« obtenir [...] la reconnaissance officielle des études accomplies »²¹⁴. Malgré son caractère péremptoire, cette affirmation n'a pas eu une plus forte incidence sur le droit à l'éducation. Pour l'instant, elle a uniquement entraîné une plus grande reconnaissance associée à l'interdiction de toute discrimination. Dans la plupart des affaires fondées sur le seul article 2, aucune violation n'a été relevée, si l'on excepte les difficultés économiques subies par les requérants²¹⁵.

Deux raisons peuvent être identifiées quant au rôle mineur du droit à l'éducation en pratique. Avant toute chose, le droit d'accès de l'avis de la Cour n'englobe pas « un droit à l'instruction qui les obligerait [les Etats] à organiser à leurs frais, ou à subventionner, un enseignement d'une forme ou à un échelon déterminés »²¹⁶. Il n'y a pas pour l'instant d'engagement en faveur d'une approche positive de cette disposition, qui demanderait aux Etats d'assurer concrètement un accès effectif à l'ensemble du système éducatif et d'accorder à chacun un droit équivalent selon ses capacités, en portant une attention spéciale aux besoins des personnes pauvres et marginalisées. Toutefois, certains auteurs affirment que la Cour a déjà accepté cette obligation, arguant qu'elle insiste sur l'importance d'une éducation plurielle, générale et publique pour une société démocratique²¹⁷. Mais, pour l'heure, la jurisprudence ne mentionne pas explicitement une telle obligation. D'un autre côté, la réticence de la Cour à mettre en œuvre une telle obligation positive²¹⁸ et les fortes contro-

213. Jurisprudence en vigueur depuis *Mürsel Eren c. Turquie*, 7 février 2006, Requête n° 60856/00, qui annule la décision précédente de la Commission de *X. c. Royaume-Uni*, 13 mars 1975, Requête n° 5962/72, D.R. 2, 50 f.

214. *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique*, 23 juillet 1968, Requêtes n°s 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

215. In *Lee c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25289/94, paragraphes 110-117 : les enfants roms ont dû changer d'école à plusieurs reprises du fait d'expulsions de leur domicile.

216. *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique*, 23 juillet 1968, Requêtes n°s 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

217. Frowein et Peukert, 2009, p. 673.

218. Présentation in Jacobs et White, 2006, p. 377 et suiv.

verses soulevées lors du processus d'élaboration²¹⁹ défendent la position inverse. Dans les affaires portant sur l'expulsion de Tsiganes, il a été établi qu'il n'existait aucun droit d'accès à des écoles adaptées aux besoins de telles minorités, et plus spécifiquement aucune obligation pour l'Etat de garantir que les enfants pouvaient fréquenter l'école de leur choix (même s'ils ont le niveau d'études requis) dès lors que l'éducation reste en général à la disposition de tous²²⁰. Dans la pratique, l'Etat n'est donc pas tenu de lever les obstacles qui freinent indirectement la formation postscolaire des populations pauvres, comme la nécessité pour les jeunes de travailler pour faire vivre leur famille, les désavantages particuliers de l'absence de soutien familial, voire le mauvais état des écoles dans les zones pauvres.

En second lieu, le droit du libre accès à l'éducation pour les personnes en situation de pauvreté n'existe pas. La question de la conformité des frais de scolarité et d'université à l'article 2 a été posée pour la première fois à propos de l'exclusion d'étrangers de l'enseignement supérieur, parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer les frais réservés aux non-ressortissants. L'affaire est encore en instance et a été déclarée recevable au regard de l'article 2 du Protocole n° 1, et des articles 8 et 14 de la Convention²²¹. Bien qu'il semble clair que l'article 2 n'interdit pas totalement les frais de scolarité²²², une obligation conforme à l'énoncé de la disposition prévoirait d'apporter une aide financière – qui entre dans la marge d'appréciation – aux personnes confrontées à la pauvreté en matière de frais de scolarité et de subsistance. Il resterait toutefois aux Etats de décider du mode de soutien, par exemple par l'introduction de bourses, de frais réduits ou de prêts pour étudiants.

Pour ce qui est des obstacles discriminatoires à l'accès à l'éducation, la Cour a dans sa jeune histoire fait évoluer sa jurisprudence, en prenant davantage en compte le contexte global des affaires individuelles et en accordant une protection spéciale aux minorités vulnérables²²³. Dans une

219. Voir les réserves et déclarations de l'Andorre, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Géorgie, l'Allemagne, l'Irlande, Malte, la Moldova, les Pays-Bas, la Roumanie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Turquie et le Royaume-Uni à l'adresse <http://conventions.coe.int>.

220. *Coster c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 24876/94; *Smith (Jane) c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25154/94; *Lee c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25289/94.

221. *Ponomaryov et autres c. Bulgarie*, 18 septembre 2007 (en partie) et 10 février 2009 (final), Requête n° 5335/05.

222. Dans ce sens, voir Frowein et Peukert, 2009, p. 672.

223. Très critique par rapport à cette approche, le juge Borrego Borrego, dans son opinion dissidente, insiste sur le rôle de la Cour comme protégeant uniquement les droits

certaine mesure, l'ancien jugement de la Chambre, selon lequel « elle n'a pas à apprécier le contexte social global » du système éducatif mais uniquement à « examiner les requêtes individuelles »²²⁴, a été ignoré par la Grande Chambre²²⁵. En conséquence, les « écoles spéciales » de la République tchèque, principalement fréquentées par des enfants roms, ce qui d'après la Chambre continue de relever de la marge d'appréciation de l'Etat, constituent aujourd'hui une violation de l'article 2 et de l'article 14 (interdiction de discrimination) de la Convention. Récemment, cette pratique a été appliquée aux « classes spéciales » en Grèce et en Croatie, car celles-ci diminuaient les opportunités de formation post-scolaire et d'emploi²²⁶.

D'une manière générale, il conviendrait d'examiner de plus près les facteurs masqués et indirects qui entravent l'accès à l'éducation pour les pauvres, en l'occurrence l'accès à l'ensemble du système éducatif, afin que chacun puisse jouir de ce droit dans les faits, et pas seulement en théorie. Des mesures positives sont peut-être nécessaires pour pallier les désavantages dus à l'environnement moins favorable de certains enfants, mais l'article 2 ne permet pas d'interprétation judiciaire plus poussée, car la formulation négative de la disposition et ses « travaux préparatoires »²²⁷ dénotent une forte résistance des Parties contractantes eu égard à l'instauration progressive de normes.

2.1.2. Garantie de propriété

La garantie de propriété touche à la question centrale de l'ordre économique et social d'une société. Il n'est donc pas surprenant qu'elle n'ait pas été incluse dans la Convention d'origine mais ultérieurement, par le

individuels et qualifie d'arbitraire l'approche consistant à examiner la situation globale des Roms ; il est intéressant de noter que dans son opinion dissidente, le juge Jungwiert – à propos de laquelle le juge Borrego Borrego exprime son accord total – argue que la Cour n'a pas pris en compte le contexte global de l'affaire, car les « écoles spéciales » avaient été conçues pour répondre aux graves problèmes d'éducation des Roms.

224. *D.H. et autres c. République tchèque*, arrêt de la Chambre du 7 février 2006, Requête n° 57325/00, paragraphe 45.

225. *Ibid.*, paragraphes 205-210.

226. *Sampanis et autres c. Grèce*, 5 juin 2008 ; *Oršuš et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, Requête n° 15766/03, paragraphes 180-186, ignorant le jugement de la Chambre du 17 juillet 2008 sur la même question.

227. Voir Cour européenne des droits de l'homme, 1967 ; un résumé complet figure dans *l'Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique*, 23 juillet 1968, Requêtes nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

premier Protocole à la Convention, à l'article 1²²⁸. En outre, plusieurs pays ont formulé des déclarations ou des réserves à propos de ce droit, et deux Etats membres du Conseil de l'Europe ne l'ont pas consacré²²⁹.

- a) **Protection de l'aide sociale.** L'impact de l'article 1, visant à protéger la propriété privée, sur la lutte contre la pauvreté provient de la compréhension globale par la Cour du terme de «biens». Cette compréhension englobe toutes les formes d'avoirs et de créances légitimement attendues, notamment les indemnités de sécurité sociale qui sont garanties par l'Etat sous la forme d'un droit²³⁰. Bien qu'une diminution des indemnités de sécurité sociale ne conduise pas irrémédiablement à la pauvreté, il existe souvent une forte corrélation. Le constat s'applique particulièrement à l'aide sociale minimale ou à l'aide d'urgence sans conditions, qui constituent un outil important dans la lutte contre les pires formes de la pauvreté, parfois dénommées «pauvreté extrême»²³¹. Pendant longtemps, une grande incertitude est demeurée quant à savoir dans quelle mesure les indemnités de sécurité sociale étaient protégées par la jurisprudence²³². Certains arrêts ont proposé que le paiement de cotisations individuelles soit nécessaire pour acquérir un «bien»²³³. Etant donné que la condition exigeant des cotisations antérieures de la personne excluait principalement l'aide d'urgence la plus élémentaire, l'éclaircissement posé ensuite par la Cour a fortement contribué à protéger les plus défavorisés. Dans l'affaire *Stec*, il a été observé que «dans un Etat démocratique moderne, beaucoup d'individus, pour tout ou partie de leur vie, ne peuvent assurer leur subsistance que grâce à des prestations de sécurité ou de prévoyance sociales. De nombreux ordres juridiques

228. Ci-après désigné comme l'«article 1».

229. Huit déclarations et réserves ont été formulées, Monaco et la Suisse n'ont pas ratifié le protocole; pour une liste actualisée, se rendre à l'adresse <http://conventions.coe.int>.

230. Définition générale dans l'arrêt de la Grande Chambre *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque*, 10 juillet 2002, Requête n° 39794/98, paragraphe 69.

231. Voir Andreassen et Banik, 2010, p. 4 et suiv.

232. Voir Jacobs et White, 2006, p. 353 et suiv.; Gómez Heredero, 2007, p. 22-30.

233. Voir *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, Requête n° 17371/90, paragraphes 39-41, portant sur le système d'aide d'urgence autrichien, qui dépend des contributions à la caisse d'assurance chômage. En conséquence, dans l'affaire *Andrejeva c. Lettonie*, la Cour a relevé une violation de l'article 1 et de l'article 14 par un système de pensions excluant les étrangers et les apatrides. La requérante, qui avait travaillé en Lettonie vingt-quatre ans durant la période soviétique, recevait une pension mensuelle d'à peine 35 euros par mois lorsqu'elle a déposé sa requête en 1997, les autorités arguant que le système de pensions soviétique fondé sur la solidarité ne pouvait pas être transféré vers le nouveau système de pensions.

internes reconnaissent que ces individus ont besoin d'une certaine sécurité et sûreté et prévoient donc le versement de prestations – sous réserve que soient remplies les conditions d'ouverture des droits en cause. Lorsque la législation interne reconnaît à un individu un droit à une prestation sociale, il est logique que l'on reflète l'importance de cet intérêt en jugeant l'article 1 du Protocole n° 1 applicable»²³⁴. Même s'agissant de la protection des indemnités de sécurité sociale accordée, le filet de sécurité juridique reste très fragile. En premier lieu, la Cour soutient que «cette disposition ne soumet la liberté de l'Etat contractant à aucune restriction quant à décider d'avoir ou de ne pas avoir en place une forme quelconque de système de sécurité sociale, ou choisir le type ou le montant des prestations versées dans le cadre d'un tel système»²³⁵. Cette somme ne peut être protégée par la Convention que si un tel système existe déjà et garantit une certaine somme d'argent. En outre, la Chambre a précisé dans l'affaire *Moskal c. Pologne*²³⁶ que toutes les conditions du droit national doivent être remplies avant qu'un droit de propriété ne puisse être appliqué.

Cela limite l'applicabilité de la disposition pour les pauvres à la protection contre les discriminations et les réductions infondées des créances déjà acquises. La jurisprudence confirme le fait que la garantie de la propriété privée se limite naturellement à fournir une protection sociale, car elle vise à l'origine à prévoir une liberté libérale des biens individuels plutôt qu'à répondre aux besoins de base de chacun. Néanmoins, elle garantit le statu quo en matière de prestations sociales à l'encontre des réductions arbitraires : celles-ci doivent être compensées et justifiées par des nécessités économiques dans tous les cas.

- b) **Protection du logement.** Les personnes vivant en situation d'extrême pauvreté ont rarement les moyens d'acheter ou de louer une maison ou un appartement, et peuvent à la place occuper des bâtiments

234. *Stec et autres c. Royaume-Uni*, décision sur la recevabilité du 6 juillet 2005, Requête n° 65731/01 et 65900/01, paragraphe 51 ; les jugements antérieurs à celui-ci ont donc peu de valeur.

235. *Moskal c. Pologne*, décision sur la recevabilité, 15 septembre 2009, Requête n° 10373/05, paragraphe 38.

236. *Ibidem*, paragraphe 40 ; dans l'affaire mentionnée, la requérante n'avait pas réclamé la pension auprès des autorités nationales. Le refus de lui accorder une pension ne constituait donc pas une violation de la garantie de propriété. Le fait que la personne était en principe habilitée à recevoir la pension, que les prestations sociales versées ne suffisaient pas pour mener une vie décente et que les autorités ne l'avaient pas informée de ce droit n'ont pas pu changer le jugement ; voir aussi *Larioshina c. Fédération de Russie*, 23 avril 2002, Requête n° 56869/00.

abandonnés ou construire des abris de fortune sans permis de bâtir dans les « zones pauvres ». A ce stade, la question se pose de savoir si l'article 1 protège leur logement, bien que le droit national ne le reconnaisse pas comme une possession légale. Un exemple très choquant est celui de l'affaire d'*Öneryildiz c. Turquie*²³⁷. Une zone de taudis à Istanbul, construite sans permis de bâtir, était située près d'une grande décharge. Les pouvoirs publics connaissaient les dangers possibles mais n'ont rien fait pour changer la situation pendant cinq ans. Un jour, une énorme explosion de méthane survenue dans la décharge a provoqué un glissement de terrain, détruisant de nombreux logements et tuant 39 personnes. La Cour a conclu que la Turquie avait violé l'article 1, car même si les habitants n'étaient pas propriétaires du terrain, les maisons et les meubles détruits leur appartenaient. En tolérant les taudis trop longtemps, les autorités avaient laissé naître chez les gens un espoir bien fondé de séjourner en ces lieux dans la durée²³⁸.

L'arrêt laisse ouverte la question de savoir si des abris en général construits illégalement pouvaient être considérés comme des biens. L'article 1 ayant été défini de façon autonome par la Cour²³⁹, on peut partir du principe que le droit national ne s'applique pas. D'un autre côté, la Cour a estimé dans un contexte légèrement différent que le statut juridique du logement en vertu du droit national était d'une grande importance au titre de la Convention²⁴⁰. La pertinence n'est peut-être pas flagrante d'un point de vue pratique, car dans la plupart des cas l'Etat connaît les taudis et les tolère. Mais lorsque l'Etat a prévenu les habitants suffisamment à l'avance des expulsions prévues, la question de la compensation pour la perte reste sans réponse. Dans ce contexte, la Cour devrait prendre en compte l'importance du logement – aussi modeste soit-il – comme constituant souvent le seul bien pour les personnes en situation d'extrême pauvreté, et leur seul rempart contre la rue. En outre, dans certains cas, le droit au logement stipulé à l'article 8 pourrait fournir une protection supplémentaire; cette possibilité sera explorée ci-après.

- c) **Le droit de gagner sa vie en travaillant.** Selon certains auteurs, la garantie de propriété s'est dans une certaine mesure transformée en

237. Arrêt du 30 novembre 2004, Requête n° 48939/99.

238. *Ibidem*, paragraphes 127-129.

239. *Gasus Dossier - und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, 23 février 1995, Requête n° 15375/89, paragraphe 53.

240. *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 27238/95, paragraphe 102.

« droit de gagner sa vie en travaillant »²⁴¹. Ce point de vue est corroboré par certains arrêts, dès lors que la propriété n'est pas limitée aux biens personnels au sens juridique classique, mais peut comprendre les fondements économiques ou naturels garantissant l'existence humaine. Dans deux affaires concernant des expulsions de terrains qui constituaient le revenu de base des habitants, la Cour a accepté que ces activités économiques entrent dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1²⁴². Mais ne nous y trompons pas : il est trop tôt pour conclure qu'un droit général de ce type a déjà été accepté par la Cour. De tels intérêts économiques ne peuvent être protégés que lorsqu'une possession sûre, non contestée et durable de la terre comparable à sa propriété a eu lieu. De plus, il n'apparaît pas clairement que l'article 1 s'applique également aux terrains occupés « illégalement », pour lesquels aucun permis de bâtir ou aucune autorisation n'a été attribué. Etant donné que de nombreuses zones d'habitation pauvres n'ont pas encore été « légalisées » en Europe, le fait d'accorder une protection en vertu de la Convention contre les expulsions forcées – au moins une forme de compensation – offrirait une forme de sécurité aux personnes touchées.

- d) **Effets dommageables sur la lutte contre la pauvreté.** A l'inverse, l'article 1 porte même atteinte à la lutte contre la pauvreté si la mesure entre en conflit avec la propriété privée. En premier lieu, l'article 1 protège naturellement fortement le droit des propriétaires de faire usage sans restriction de leur propriété, y compris leur intérêt d'expulser les locataires indigents²⁴³.

L'article peut aussi empêcher les Etats de mettre en œuvre des programmes de logement fondés sur la propriété privée, qui accordent des loyers bas sur une longue période de temps pour prévenir le problème des sans-abri. De telles mesures peuvent uniquement être en conformité avec la Convention lorsque l'équilibre est respecté entre l'intérêt public de la lutte contre la pauvreté et l'intérêt privé du propriétaire de réaliser des bénéfices²⁴⁴. Mais la Cour citant spécifiquement la protection de la dignité des personnes vulnérables comme finalité légitime et la marge d'appréciation de

241. Marguénaud et Mouly, 2006, p. 477.

242. *Lallement c. France*, 11 avril 2002, Requête n° 46044/99, paragraphes 15-24 (français uniquement); *DoĐan et autres c. Turquie*, 29 juin 2004, Requêtes n°s 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, paragraphes 138 et suiv.

243. Voir l'arrêt *Hutten-Czapska c. Pologne*, 19 juin 2006, Requête n° 35014/97.

244. *Ghigo c. Malte*, 26 septembre 2006, Requête n° 31122/05.

l'équilibre des intérêts par les Etats²⁴⁵, il reste possible de restreindre les marchés en matière de loyers²⁴⁶.

2.1.3. Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

L'article 4 de la Convention n'interdit pas seulement l'esclavage « historique », mais aussi les formes modernes de travail forcé, notamment la « servitude ». La servitude se définit comme « l'obligation de fournir à autrui certains services [...] [et] l'obligation pour le "serf" de vivre sur la propriété d'autrui et l'impossibilité de changer sa condition »²⁴⁷. Pour les personnes dans cette situation, un système efficace de poursuites civiles et pénales s'impose, car les victimes sont rarement à même de s'en sortir seules²⁴⁸. La conclusion unanime de la Cour, selon laquelle l'absence de législation pénale efficace constitue une violation de la Convention²⁴⁹, a marqué un pas en avant dans la lutte contre la servitude.

Une autre forme d'esclavage moderne est la traite des êtres humains, qui revêt des formes multiples, mais touche le plus souvent des femmes provenant d'Europe de l'Est ou d'Asie, déplacées vers l'Europe centrale ou occidentale, subissant une prostitution forcée ou d'autres traitements

245. *Urbarska Obec Trencianske Biskupice c. Slovaquie*, 27 novembre 2007, Requête n° 74258/01; *Spadea et Scalabrino c. Italie*, 28 septembre 1995, Requête n° 12868/87; *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, Requête n° 8793/79.

246. Pour le respect de l'article 1, voir la loi autrichienne de 1981 sur les loyers qui impose des loyers en deçà des prix pratiqués sur le marché (soit 80 % en moyenne) en fonction de certains critères : *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, Requêtes nos 10522/83; 11011/84; 11070/84; d'un autre côté, l'opinion dissidente émise par cinq juges met en avant le risque de ne pas ménager un juste équilibre entre l'intérêt général de logements abordables et le profit privé, car l'appréciation demeure quelque peu subjective : *ibidem*, opinion dissidente des juges Cremona, Bindschedler-Robert, Gölcüklü, Bernhardt et Spielmann, qui considèrent que « les ingérences en cause ne remplissent pas la condition de proportionnalité » et que « l'impératif d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et l'intérêt du ou des individus concernés [...] n'a pas été respecté ».

247. *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 5 juillet 1979, Requête n° 7906/77, paragraphe 72.

248. Ce traitement s'associe souvent à des conditions de vie abominables pour la victime, comme l'a récemment montré l'affaire *Siliadin c. France* : la requérante, une adolescente togolaise de 15 ans, avait été emmenée en France pour effectuer des tâches ménagères quinze heures par jour, sept jours sur sept; elle dormait à même le sol dans la chambre des enfants et portait des vêtements d'occasion. Sa peur d'être attrapée par la police en tant que migrante en situation irrégulière et sa dépendance économique donnaient à la famille « hôte » un pouvoir absolu sur sa liberté personnelle : pendant plus de quatre ans, elle n'a pas été autorisée à quitter la maison ni pu disposer de temps libre. *Siliadin c. France*, 26 juillet 2005, Requête n° 73316/01, paragraphes 10-17.

249. *ibidem*, paragraphes 148 et suiv.

dégradants. Une affaire très récente²⁵⁰ a mis en lumière les conditions de vie dramatiques de ces femmes et l'inertie des autorités, qui devraient intervenir pour qu'elles ne soient pas ainsi exploitées, battues voire tuées. La Cour a fermement répondu à cette indifférence en exigeant des mécanismes de poursuites efficaces et des stratégies nationales efficaces contre la traite des êtres humains.

Une question moins grave, mais très importante pour les personnes en situation de pauvreté, se pose : la subordination des prestations de chômage à l'acceptation d'offres d'emploi peut-elle s'apparenter à du travail forcé ? La Cour a fermement rejeté ce point de vue, cette subordination n'ayant soulevé aucune question eu égard à l'article 4²⁵¹. Toutefois, cette affaire n'est pas sans susciter des interrogations quant à la sévérité nécessaire des sanctions prises par les autorités responsables de l'emploi pour qu'une violation de la Convention soit constatée²⁵². Il est même indiqué en termes clairs que l'article 4 n'interdit pas les conséquences pénales d'un refus de coopérer.

D'une façon générale, la jurisprudence montre que l'interdiction de la servitude et du travail forcé s'applique davantage à la suppression physique d'individus qu'à l'exploitation de la misère économique. D'autres formes d'exploitation (économique), comme celles des migrants en situation irrégulière qui travaillent dans des chantiers de construction, des exploitations agricoles ou la restauration dans des conditions lamentables, ne sont pas traitées, car il faut prouver pour chaque cas que le « serf » devait vivre sur la propriété de l'opresseur et que toute sortie était quasiment impossible physiquement. Cette interprétation étriquée limite l'idée générale qui sous-tend le droit garanti par l'article 4 : il s'agit du droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris²⁵³. Face à l'obligation positive qui est proclamée pour que les Etats membres adoptent des mesures de prévention efficaces, nous observons un immense décalage par rapport à l'application effective de ce droit de la personne humaine. Alors que la servitude persiste dans toute l'Europe, entraînant une grande misère et les pires formes de la pauvreté²⁵⁴, l'affaire Siliadin demeure le seul exemple de

250. *Rantsev c. Chypre et Fédération de Russie*, 7 janvier 2010, Requête n° 25965/04.

251. *Talmon c. Pays-Bas*, 26 février 1997, Requête n° 30300/96.

252. Jacobs et White, 2006, p. 115.

253. Tulkens et Van Drooghenbroeck, 2008, p. 108 ; s'agissant de ce droit en général, voir Marguénaud et Mouly, 2006, p. 477 et suiv.

254. Selon la Recommandation 1523 (2001) du 26 juin 2001 du Conseil de l'Europe, plus de 4 millions de femmes sont vendues chaque année dans le monde pour travailler en servitude ; la Recommandation 1663 (2004), adoptée le 22 juin 2004, évoque « des milliers de personnes [...] maintenues en esclavage en Europe, traitées comme des objets, humiliées et victimes d'abus ».

jurisprudence, prouvant ainsi qu'il existe un problème d'accès effectif à ce droit. Pour y remédier, des politiques multidimensionnelles et cohérentes doivent être adoptées, qui prévoient notamment la sortie des victimes pour les protéger contre la violence et leur offrir la possibilité de rester et de gagner leur vie dans le pays²⁵⁵. Si ce n'est pas fait, les victimes resteront prisonnières de la situation, craignant à la fois d'être renvoyées dans leur pays et de subir la vengeance de leurs anciens « hôtes ». La jurisprudence de la Convention ne prévoit toujours pas d'obligation sur ce point.

2.2. Droits de l'homme ayant des effets indirects sur la pauvreté

En comparaison avec les droits traitant directement de problèmes sociaux, les « droits civils et politiques » n'ont que des effets indirects sur la situation sociale des personnes en situation de pauvreté. On pourrait donc supposer que ces effets sont plus limités. En outre, la question se pose de savoir si la méthodologie d'observation des violations de droits individuels convient pour la pauvreté. Les droits pour lesquels la jurisprudence mentionne un lien théorique et pratique avec ce thème sont le droit à la vie, l'interdiction de la torture et de traitements inhumains, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté et à la sûreté, et l'interdiction de toute discrimination.

2.2.1. Droit à la vie

Même si le droit à la vie est fermement protégé par la Convention et ressortit de la compétence de la Cour, son impact sur la lutte contre la pauvreté est marginal. Etant seulement compris comme interdisant la cessation physique directe de l'existence humaine, il protège uniquement les personnes en situation de pauvreté qui courent un danger vital²⁵⁶. L'Etat n'a aucune obligation positive de répondre aux besoins élémentaires de la personne, qu'ils concernent l'alimentation, l'eau potable, un abri ou des soins de santé de base, même si la vie de la personne est menacée.

- a) **Protection contre les violences physiques.** Selon la magistrature, l'obligation de l'Etat relative à cette clause fait principalement référence à la protection contre les violences physiques telles que le meurtre ou le suicide, et ne s'impose que si les pouvoirs publics

255. Pour une telle approche, voir par exemple la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mars 2005, signée par 43 et ratifiée par 33 des Etats membres du Conseil de l'Europe.

256. Voir par exemple *Kiliç c. Turquie*, 28 mars 2000, Requête n° 22492/93, paragraphe 62; *Keenan c. Royaume-Uni*, 3 avril 2001, Requête n° 27229/95, paragraphes 89 et suiv.

«savaient ou auraient dû savoir [...] qu'un individu donné était menacé de manière réelle et immédiate dans sa vie»²⁵⁷. Dans ce type d'affaires, l'Etat est tenu de prendre les mesures de prévention nécessaires pour protéger l'individu contre les agressions de tiers. Quant à savoir si cette obligation s'applique également lorsque la menace provient de facteurs naturels ou météorologiques, comme un froid extrême qui mettrait en danger les sans-abri, la question n'est pas encore tranchée.

Concernant les mesures répressives, les Etats ont l'obligation de mener une «forme d'enquête officielle»²⁵⁸ en cas de (tentative de) meurtre, quelles que soient les démarches juridiques entreprises par la victime ou sa famille. Aujourd'hui, des groupes marginalisés de la société comme les Roms²⁵⁹ ou les migrants²⁶⁰ dans certaines parties de l'Europe subissent le manque d'enthousiasme de l'Etat à mener une enquête satisfaisante en cas d'agression. De plus, les personnes en situation de pauvreté comme les sans-abri courent souvent plus de risques d'agressions violentes et n'ont pas les moyens d'engager des poursuites judiciaires; les procédures publiques peuvent être la seule façon efficace de les protéger. En cas d'homicide involontaire, le système judiciaire ne doit pas inclure en général des poursuites pénales si des actions civiles sont en cours²⁶¹. A ce niveau, un problème peut se poser, car faute d'une aide du service des poursuites publiques, les personnes démunies ne sont pas toujours en mesure de lancer les actions juridiques nécessaires ou de répondre à leurs obligations de preuve dans les procédures civiles. Ainsi, lorsqu'une victime est tuée, qui constituait la principale source de revenus de la famille, cette dernière peut se retrouver en situation de pauvreté.

- b) **Protection matérielle des victimes et de leur famille.** Une corrélation intéressante – mais pour l'heure unique – entre l'article 2 et la pauvreté a été relevée dans l'affaire d'*Oyal c. Turquie*²⁶². A la suite d'une contamination par le virus du sida causée par des

257. *Keenan c. Royaume-Uni*, 3 avril 2001, Requête n° 27229/95, paragraphes 89 et suiv.

258. *Nachova et autres c. Bulgarie*, 6 juillet 2005, Requêtes nos 43577/98 et 43579/98, paragraphe 110.

259. Parmi les affaires illustrant ce point, voir *ibidem*, paragraphe 114-119; *Angelova c. Bulgarie*, 13 juin 2002, Requête n° 38361/97, paragraphes 112-122, qui a en outre pris en compte le décès du suspect en détention.

260. *Rantsev c. Chypre et Fédération de Russie*, 7 janvier 2010, Requête n° 25965/04.

261. *Calvelli et Ciglio c. Italie*, Requête n° 32967/96, 17 janvier 2002, paragraphe 51.

262. Arrêt du 23 mars 2010, Requête n° 4864/05.

défaillances du service de santé publique, l'Etat a refusé de verser une indemnité compensatrice pour payer le traitement et les médicaments de la personne infectée. La famille s'est retrouvée seule avec les frais à sa charge dans une situation de grande pauvreté et s'est progressivement endettée. Dans ces conditions, la Cour a directement fondé sa condamnation sur son dénuement, expliquant que les dommages et intérêts ultérieurement accordés par les tribunaux turcs ne suffisaient pas à le compenser²⁶³. Dans ce cas de figure, où l'Etat peut être tenu responsable de mettre en danger imminent la vie d'une personne, il semble que la Cour privilégie une interprétation de l'article 2 qui contraint l'Etat de prendre immédiatement en charge le bien-être de la victime et de sa famille, et de les protéger contre la pauvreté.

- c) **Soins de santé pour lutter contre les maladies potentiellement mortelles.** A l'heure actuelle, le principal effet de l'article 2 sur la pauvreté résulte de l'obligation positive de fournir des soins de santé de base à toute personne en danger de mort. La jurisprudence fait état d'une prise de conscience et d'une acceptation grandissantes de cette obligation²⁶⁴, mais de gros progrès restent à faire. En règle générale, la jurisprudence protège plus ou moins la simple existence physique de la personne, la réduisant au droit de survivre²⁶⁵. Ce qui fait défaut concerne l'adhésion au principe qui sous-tend tous les droits de l'homme : la garantie de la dignité humaine²⁶⁶. L'obligation positive de l'Etat au titre de l'article 2 (en conjonction avec l'article 1) se limite plus ou moins à prévoir des procédures juridiques civiles et pénales. Le droit à la vie n'englobe pas le droit à une vie décente.

2.2.2. *Interdiction de la torture et des traitements inhumains*

L'interdiction de la torture et des traitements inhumains au titre de l'article 3 est l'une des dispositions fondamentales parmi les plus solides de la Convention. Elle ne tolère aucune exception ou dérogation, même en cas de danger public²⁶⁷.

263. *Ibidem*, paragraphes 71 et suiv.

264. *Calvelli et Ciglio c. Italie*, 17 janvier 2002, Requête n° 32967/96, paragraphes 48 et suiv.; *Nitecki c. Pologne*, 21 mars 2002, Requête n° 65653/01.

265. A ce sujet, voir aussi Imbert, 1995, p. 92.

266. Türmen, 2007, p. 449.

267. *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, *Rapports des arrêts et décisions 1998-VIII*, p. 3288, paragraphe 93.

L'instrument pourrait devenir un outil très efficace pour éradiquer la pauvreté. Il semble qu'il y ait une cohérence patente entre la pauvreté et l'interdiction des traitements inhumains, car la pauvreté se manifeste dans de nombreux cas par des conditions de vie inhumaines. Mais les cours n'ont pas cette vision du champ d'application de cet article, qui a pour principal objectif d'interdire les mauvais traitements physiques proches de la torture. La jurisprudence montre que des conditions de vie modestes n'enfreignent pas «à elles seules» cette disposition, et qu'en fait l'affaire doit se caractériser par des «circonstances exceptionnelles». Celles-ci requièrent généralement une intervention directe et efficace de l'Etat dans la sphère de l'individu. Seul un lien de subordination entre l'Etat et l'individu place l'Etat dans l'obligation de prendre en charge les plus démunis. Cela implique une responsabilité directe de l'Etat par rapport à l'agression – ou au moins un échec total dans la protection de l'individu contre des agressions de tiers connues²⁶⁸. Selon les termes de la Cour, l'article porte uniquement sur un traitement qui «humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, voire la diminue, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique»²⁶⁹.

De plus, même si l'Etat s'immisce directement dans la liberté personnelle de l'individu, il faut tenir compte de la condition préalable supplémentaire qui exige un niveau de «gravité» du mauvais traitement²⁷⁰.

Les tout derniers cas de jurisprudence vont dans ce sens, mais introduisent certains aspects qui pourraient conduire à l'avenir à une plus large compréhension : dans son arrêt déjà connu du 21 janvier 2011, la Grande Chambre²⁷¹ a conclu que les conditions de vie déplorables subies par le requérant durant son séjour en tant que demandeur d'asile en Grèce

268. *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, paragraphe 49; *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, Requête n° 2346/02, paragraphe 52.

269. Jurisprudence courante, voir *Gladkiy c. Fédération de Russie*, 21 décembre 2010, Requête n° 3242/03, p. 30; *Pretty c. Royaume-Uni*, Requête n° 2346/02, paragraphe 52, pour obtenir des références supplémentaires.

270. Par exemple, dans une affaire où un suspect – sans être condamné – avait été expatrié sur une petite île et vivait pauvrement, sans infrastructure culturelle ou sociale, mais avec un logement et des aliments de base fournis, la Cour a rejeté la requête en faisant référence à l'article 3 dans une seule phrase, voir *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, Requête n° 7367/76, paragraphe 107.

271. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09; cet arrêt a déjà fait l'objet d'un débat au Parlement européen le 15 février 2011 intitulé «Etat du système d'asile européen à la suite de la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme».

ont entraîné une violation de l'article 3 et de l'article 13. Elle a stipulé que, bien que les autorités nationales ne soient généralement pas tenues de garantir un certain niveau de vie, la situation lamentable en Grèce revenait à contrevenir à l'obligation positive de fournir un logement et une alimentation de base. De plus, en renvoyant le demandeur d'asile en Grèce conformément au Règlement Dublin II, la Belgique a également violé la Convention. L'évolution de la jurisprudence apparaît dans la conclusion selon laquelle les conditions de vie des demandeurs d'asile en Grèce – dans la rue sans nourriture ni abri, craignant pour leur sécurité personnelle et sans permis de travail – constituent en elles-mêmes un traitement inhumain.

Cela revient presque à déclarer l'échec des Etats à garantir un niveau de subsistance minimal pour mener une vie décente comme constituant en général un manquement à la Convention. Ce point de vue profiterait également aux autres groupes exclus de la société, comme les Roms, les migrants en situation irrégulière ou les sans-abri. Mais pour l'heure, l'échec de l'Etat à pourvoir les besoins vitaux de base comme l'alimentation et le logement n'est pas assimilé en général à un traitement inhumain. L'arrêt de *M.S.S. c. Belgique et Grèce* met fermement l'accent sur l'affaire individuelle, et la Cour n'abandonne pas explicitement son ancienne position. L'arrêt ne donne pas non plus la définition du minimum vital auquel chaque Etat doit pourvoir. L'élaboration de directives générales garantissant le minimum vital nécessaire pour lutter au moins contre l'«extrême pauvreté» renforcerait la prévisibilité des décisions juridiques à venir. La Cour pourrait pour cela s'appuyer sur l'expertise d'autres organisations comme la Banque mondiale, l'OSCE, Eurostat²⁷² ou la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux. Une approche cohérente et générale de l'article 3 contribuerait en effet efficacement à la lutte contre la pauvreté²⁷³.

2.2.3. *Droit à la liberté et à la sûreté*

S'agissant de la pauvreté, l'article 5 de la Convention a joué un rôle important par rapport à la liberté et la sûreté de certains groupes vulnérables. L'article 5, paragraphe 1.e, n'autorisant pas seulement la détention des alcooliques, des toxicomanes, des aliénés ou des personnes susceptibles de propager une maladie contagieuse, mais aussi celle des «vagabonds»,

272. Au niveau européen, la définition facilement mesurable d'Eurostat semble très adaptée, qui fixe le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian net d'un Etat donné, même si elle ne prend pas en compte l'aspect multidimensionnel de la pauvreté, voir Eurostat, 2010, p. 37 et suiv.

273. Voir aussi Türmen, 2007, p. 456.

on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un droit novateur sur le plan social. Pour relever les déficiences de la Convention européenne dans la lutte contre la pauvreté, il suffit d'étudier les soixante ans d'évolution de la politique sociale qui ont suivi l'élaboration de cette disposition.

La Convention a néanmoins eu des incidences dans certaines affaires de vagabondage plus anciennes, dans le cadre desquelles les plaignants avaient été placés en détention après avoir perdu leur emploi ou leur logement. Ces politiques, qui consistent à traiter la pauvreté comme un échec voire une faute de l'individu, étaient très courantes au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle²⁷⁴. Les temps ayant changé, de nos jours la Cour interdirait probablement ce type de traitements généraux en se fondant sur la jurisprudence élaborée à propos des personnes souffrant de maladie mentale ou d'alcoolisme²⁷⁵.

Dans l'affaire *Witold Litwa c. Pologne*²⁷⁶, la Cour a défini des directives pour la détention des personnes en état d'ébriété. Une personne en état d'ébriété modérée avait été emprisonnée durant plus de six heures parce qu'elle s'était plainte auprès d'un bureau de poste que sa boîte aux lettres avait été ouverte. La Chambre a précisé que ces mesures ne s'imposaient légalement que si elles étaient nécessaires au bien-être du prisonnier et ne semblaient pas pouvoir être remplacées par des mesures moins sévères. Des principes similaires s'appliquent à d'autres groupes vulnérables tels que les personnes séropositives, dont la détention destinée à prévenir les infections est la plupart du temps disproportionnée²⁷⁷. L'article 5 fournit un garde-fou efficace contre la mise en détention des personnes « désagréables », puisque

274. En Belgique, une législation existait jusque dans les années 1970 selon laquelle le vagabondage « aggravé » était une infraction pénale et le vagabondage « simple » était traité en ces termes : « Chaque personne prise en situation de vagabondage sera arrêtée et présentée devant un tribunal de police. » Des tribunaux spéciaux déterminaient ensuite s'il s'agissait de personnes valides qui, au lieu de travailler pour gagner leur vie, exploitaient la charité comme des mendiants professionnels et, le cas échéant, décidaient de leur placement dans un « centre de vagabondage » pour une durée pouvant s'étendre à sept ans ; extrait de *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, 18 juin 1971, Requêtes n^{os} 2832/66 ; 2835/66 ; 2899/66, paragraphe 36. Il est intéressant de noter que dans ces décisions sur la loi belge afférente au vagabondage, la Cour n'a pas condamné cette approche en général, mais simplement relevé une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention parce qu'il n'y avait pas eu suffisamment d'auditions ou d'accès à une juridiction judiciaire supérieure ; et même cette décision n'a pu aboutir que par une majorité de neuf sur sept, voir *ibidem*, paragraphes 74-80 et la conclusion finale.

275. Voir ci-dessous ; également Jacobs et White, 2006, p. 144.

276. Arrêt du 4 avril 2000, Requête n^o 26629/95, notamment paragraphes 77-80.

277. *Enhorn c. Suède*, 25 janvier 2005, Requête n^o 56529/00.

des motifs spécifiques justifiant cette action doivent être prouvés. Les gens qui sont suspectés d'infractions ne peuvent donc pas être internés dans un hôpital psychiatrique²⁷⁸ ou autre établissement similaire²⁷⁹.

A l'inverse, les garanties offertes par l'article 5, paragraphe 1.f, sont très faibles pour les migrants et les demandeurs d'asile détenus en prison dans l'attente de leur expulsion. Ils ne jouissent pas d'un traitement égal à celui dont jouissent les ressortissants, car les mesures ne doivent pas être raisonnables ou proportionnées, dès lors qu'elles respectent le droit national. Dans l'affaire *Chahal*²⁸⁰, le requérant risquait d'être torturé et même tué s'il revenait en Inde. Malgré cela, les autorités britanniques l'ont maintenu en rétention pendant six ans, dans l'attente d'être expulsé. La Cour n'a pu relever aucune violation du droit à la liberté dans ce traitement²⁸¹. Cet aspect de la jurisprudence a été vivement critiqué, puisqu'il protège très peu les personnes vulnérables contre les détentions arbitraires²⁸² : les deux seuls recours par lesquels un migrant peut alléguer une violation de l'article 5 consistent soit à invoquer l'illégalité du traitement au regard du droit national, soit à montrer que le motif de la détention n'était pas *de facto* l'expulsion. La première stratégie a porté ses fruits dans l'affaire *Conka c. Belgique* où les autorités avaient induit un Rom en erreur, l'invitant à se présenter au commissariat pour qu'il explique les motifs de sa demande d'asile alors qu'en réalité son expulsion était planifiée²⁸³. Le problème persiste en ce que la Cour affirme explicitement qu'il n'est pas de son ressort de veiller à l'application régulière de la législation nationale, voire que la tâche incombe aux juridictions nationales. La seconde voie semble très ardue, car le migrant sera rarement en mesure de prouver que sa mise en détention avait d'autres motifs. En effet, ne sont considérées comme attestant réellement d'autres motifs²⁸⁴ ni la durée de la détention, ni même la mention explicite par les autorités de motifs liés à la « sécurité nationale ».

Manifestement, il n'existe aucune obligation positive d'assurer un accès effectif au droit à la liberté. La jurisprudence afférente à l'article 5 se concentre essentiellement sur la liberté physique ; quant aux conditions préalables pour faire usage de sa liberté personnelle et bénéficier d'un

278. *Varbanov c. Bulgarie*, 5 octobre 2000, Requête n° 31365/96.

279. *Aerts c. Belgique*, 30 juillet 1998, Requête n° 25357/94.

280. *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, Requête n° 22414/93.

281. Seule la décision formelle de l'expulser a été déclarée comme contrevenant à l'article 3 de la Convention en raison du risque de mort et de torture.

282. Jacobs et White, 2006, p. 157.

283. *Donka c. Belgique*, 5 février 2002, Requête n° 51564/99.

284. Voir *Chahal c. Royaume-Uni*, novembre 1996, Requête n° 22414/93, paragraphe 15.

minimum de sûreté économique et sociale, elles ne sont pas incluses dans le droit à la liberté et à la sûreté. De toute évidence, cette disposition est limitée en matière de droits sociaux, mais la question ne peut pas ne pas être posée quant à la valeur d'une telle liberté lorsque la personne n'a pas les moyens d'en profiter. Tant qu'il n'est pas applicable à tous les êtres humains dans un Etat donné sur une base égale, on peut même contester le fait que l'article 5 soit assimilé à un droit de l'homme.

2.2.4. Interdiction de discrimination

En vertu de l'article 14, tout traitement inégal injustifié par rapport aux droits de l'homme garantis par la Convention en raison du sexe, de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de l'appartenance à une minorité nationale, de la fortune, de la naissance ou de toute autre situation est interdit. Le Protocole n° 12 a de plus introduit une interdiction générale de toute discrimination portant atteinte à un droit garanti par la législation nationale, mais il n'a pas encore eu grand impact²⁸⁵. La discrimination étant souvent une cause de pauvreté, une politique stricte de non-discrimination peut contribuer à la réduire.

L'un des instruments solides en faveur des personnes subissant la pauvreté est l'interdiction de tout traitement discriminatoire de la part des systèmes de sécurité sociale, au titre de l'article 1 du Protocole n° 1. Ainsi, les pensions de veuvage doivent s'appliquer aux hommes et aux femmes en toute égalité, dès lors qu'il n'existe « aucune justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre hommes et femmes »²⁸⁶. Le caractère limité des ressources du système de retraite ne justifie pas en soi les inégalités. De la même façon, l'accès au système de sécurité sociale ne peut pas être refusé aux non-ressortissants, tant que l'Etat n'avance pas des « considérations très fortes »²⁸⁷.

En revanche, la CEDH ne sanctionne pas efficacement la discrimination fondée sur la pauvreté elle-même, également nommée *povertyism* ou aporaphobie (racisme antipauvres)²⁸⁸. Bien que la Convention en tienne compte dans la mesure où les critères de l'« origine sociale, la propriété,

285. Pour l'heure, seuls 18 Etats ont ratifié le Protocole n° 12 et une violation a été relevée dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, Requêtes n°s 27996/06 et 34836/06.

286. *Willis c. Royaume-Uni*, 11 juin 2002, Requête n° 36042/97, paragraphe 39.

287. *Luczak c. Pologne*, 27 novembre 2007, Requête n° 77782/01, paragraphe 52.

288. Killeen, 2008, p. 4.

la naissance ou toute autre situation» sont inclus, rares sont les affaires dans lesquelles la Cour dénonce une telle discrimination. La pauvreté provenant en grande partie d'une forte discrimination dans toute l'Europe et se transmettant de génération en génération, il est indispensable de considérer le phénomène comme une cause de la discrimination, et pas seulement comme un résultat. A ce sujet, il conviendrait d'examiner de plus près les discriminations indirectes, les mesures ne visant pas directement à exercer des discriminations à l'encontre de personnes, mais ayant de fait les mêmes conséquences, pour mettre à jour toutes les formes de discriminations masquées. A l'heure actuelle, la Cour n'a relevé des discriminations indirectes que dans trois affaires, dont aucune n'avait trait à des questions d'origine sociale, de fortune, de naissance ou d'une autre situation²⁸⁹.

De plus, des mesures visant directement à extraire de la pauvreté des personnes qui ne sont pas à même d'agir seules peuvent être nécessaires. Pour ce type de « discriminations positives », des exigences de justification similaires à celles posées pour la « discrimination négative » s'appliquent : il doit y avoir un but légitime et la mesure doit être proportionnée²⁹⁰. Mais ces règles ne devraient pas décourager les Etats de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, car la Cour leur accorde une large marge d'appréciation lorsque de tels programmes sont en œuvre²⁹¹. Le même test est utilisé pour les systèmes d'imposition progressive, qui seront généralement conformes à la Convention dès lors que les charges financières ne seront pas réparties de façon trop inéquitable²⁹².

A l'inverse, la Grande Chambre a signalé que des « inégalités factuelles » pouvaient amener les Etats à mettre en œuvre des mesures qui traitent les groupes vulnérables de manière différenciée²⁹³, sans laisser plus de précisions quant aux conditions d'application de cette obligation positive²⁹⁴. Au regard de l'objet de notre réflexion, les victimes de la pauvreté pourraient

289. *D.H. et autres c. République tchèque*, 13 novembre 2007, Requête n° 57325/00; *Oršuš et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, Requête n° 15766/03; et *Zarb Adami c. Malte*, 20 juin 2006, Requête n° 17209/02.

290. *Posti et Rahko c. Finlande*, 24 septembre 2002, Requête n° 27824/95, paragraphe 83.

291. *Gillow c. Royaume-Uni*, 24 novembre 1986, Requête n° 9063/80, paragraphe 66, concernant un programme de logements sociaux.

292. *National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, Requêtes n°s 21319/93, 21449/93 et 21675/93, paragraphe 88.

293. *Stec et autres c. Royaume-Uni*, 12 avril 2006, Requête n° 65731/01 et 65900/01, paragraphe 51.

294. Voir *Thlimmenos c. Grèce*, arrêt du 6 avril 2000, Requête n° 34369/97, paragraphe 44.

réclamer un traitement de faveur en matière d'imposition, de prestations sociales, de logement ou autres pour pallier leurs désavantages. Dans ce cas de figure, un Etat mettant en œuvre un système d'« allocations forfaitaires universelles », réclamant les mêmes cotisations de sécurité sociale à tous les citoyens, enfreindrait la Convention. Mais si l'on tient compte de l'approche limitée de la Cour jusqu'à présent²⁹⁵, les espoirs allant dans ce sens restent illusoires. Il importe pourtant de souligner que la pauvreté ne pourra pas être éradiquée sans lutter contre les facteurs d'inégalités dans une société, notamment la redistribution des revenus.

2.2.5. *Droit au respect de la vie privée et familiale*

L'article 8 de la Convention prévoit de protéger la sphère privée de chaque personne, notamment le droit à l'intimité dans son logement individuel ou familial, et le droit des parents d'élever leurs enfants, quelle que soit leur situation économique. Un arrêt illustre particulièrement l'applicabilité du texte pour les personnes confrontées à la pauvreté : une jeune famille tzigane de sept personnes s'était installée sur une « aire d'accueil de Tsiganes » gérée par les autorités locales, car du fait de son mode de vie itinérant classique elle subissait des harcèlements sans cesse grandissants. Au bout d'un certain temps, des conflits sont survenus avec les autorités qui ont refusé d'accepter le paiement échelonné du dépôt de garantie exigé pour l'installation sur l'aire d'accueil, alors que la famille n'avait pas les moyens de payer en une fois. Lors de l'enquête publique qui a suivi, les autorités ont soutenu que les enfants de la famille « se conduisaient mal et provoquaient des troubles considérables sur le site » et que leur père provenait d'une famille qui « attir[ait] les fauteurs de trouble ». La famille a été sommée de quitter les lieux sans aucune explication écrite. A l'époque, au moins trois membres de la famille étaient gravement malades. Tous les enfants fréquentaient l'école voisine à l'exception du plus jeune, et certains d'entre eux bénéficiaient d'un accompagnement supplémentaire. Toutes les poursuites judiciaires engagées par la famille à l'encontre de cette décision étant restées sans effet, la famille a fini par être expulsée de force par la police. A la recherche d'un autre lieu de campement, la famille s'est rendue dans une aire où les courts séjours étaient parfois tolérés, mais peu de temps après elle a de nouveau été expulsée. Ensuite, elle n'a cessé

295. Par exemple, dans l'*Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique*, 23 juillet 1968, Requêtes n^{os} 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, partie B, paragraphe 11, la Cour a décidé que cette obligation était limitée dans son champ d'application, en ce sens que la personne n'avait pas le droit à l'instruction dans la langue de son choix.

de circuler de part et d'autre, n'étant jamais autorisée à rester quelque part plus de deux semaines, et les enfants n'ont pas pu aller à l'école²⁹⁶.

Les faits décrits ici font état de discriminations persistantes à l'égard de personnes déjà victimes de mauvaises conditions de vie et du non-respect par les autorités de leurs droits, même les plus élémentaires. Aux préjugés qui consistent à associer fréquemment la pauvreté à la paresse, voire à la délinquance, s'allient des comportements hostiles à l'encontre des minorités. Si ces graves violations des droits de l'homme sont ignorées, les victimes peuvent être plongées dans une pauvreté encore plus grande.

2.2.6. *Droit de mener une vie de famille*

Dans la jurisprudence de la Convention, le droit d'élever ses enfants a un caractère défensif, dans la mesure où les ingérences injustifiées de l'Etat sont interdites. La Cour souligne que le fait de pouvoir permettre aux enfants de grandir dans un « cadre plus propice » – c'est-à-dire plus prospère économiquement dans une autre famille – ne justifie pas en soi que les enfants soient placés sous la tutelle de l'Etat²⁹⁷. Cette facette négative de l'article 8, paragraphe 1, constitue un outil efficace pour les personnes en situation de pauvreté qui souhaitent contester les décisions de l'Etat relatives à la garde des enfants au motif qu'elles seraient empreintes de préjugés. Lorsque de telles injonctions sont prises légitimement dans l'intérêt de l'enfant, le droit de contacts réguliers entre les parents naturels et l'enfant, et celui du regroupement familial le plus rapide possible doivent être respectés²⁹⁸.

Il semble que l'élément manquant soit une plus forte sensibilité au phénomène déjà mentionné du *povertyism* ou aporaphobie, souvent involontaire. Les injonctions de placement des enfants adoptées au motif de la situation économique de la famille sont de nature discriminatoire. Tant qu'aucune atteinte à l'intégrité physique ou psychique de l'enfant n'est avérée, les parents en situation de pauvreté ont le même droit d'élever leurs enfants que les gens aisés²⁹⁹. Il est souvent observé que la sensibilité fait défaut dans ce type d'affaires et que les idéaux d'éducation appliqués sont ceux des groupes les plus aisés de la société. La « grande latitude pour apprécier la nécessité de prendre en charge un enfant »³⁰⁰ pour-

296. *Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004, Requête n° 66746/01, paragraphes 8-35.

297. *Haase c. Allemagne*, 8 avril 2004, Requête n° 11057/02, paragraphes 88-90, 95.

298. *Eriksson c. Suède*, 22 juin 1989, Requête n° 11373/85, paragraphes 71 et suiv.

299. *Gnahoré c. France*, 19 septembre 2000, Requête n° 40031/98, paragraphe 12.

300. *K. et T. c. Finlande*, 12 juillet 2001, Requête n° 25702/94, paragraphe 155.

rait et devrait – en faisant intervenir les droits de l’homme – être limitée, car seules des « raisons extraordinairement impérieuses »³⁰¹ justifient les décisions entraînant le placement des enfants.

La population qui court peut-être le plus grand risque de ne pas jouir du droit de mener une vie de famille sont les migrants. En vertu de la Convention, aucun droit de migrer vers ou de résider dans un pays donné n’existe pour les migrants. Mais l’article 8 accorde tout de même le droit au regroupement familial lorsque des personnes ont vécu ensemble dans une relation très étroite peu de temps avant l’expulsion ; ce droit était auparavant réservé aux couples mariés ainsi qu’aux parents et enfants³⁰². Mais même cette protection partielle est limitée par la teneur de l’article 8 dès lors qu’il n’interdit pas les expulsions. Si le regroupement familial est possible, l’expulsion est légale parce que le reste de la famille peut suivre. Il en résulte de nombreuses questions sans réponse quant à l’applicabilité pratique de cette jurisprudence : il est difficile de déterminer si des raisons économiques ou autres qui entraînent de fait le regroupement, comme l’incapacité de trouver un emploi dans le nouveau pays ou l’inaptitude de l’enfant à parler la langue nationale, peuvent affecter la légalité des expulsions.

Etant donné que le droit de mener une vie de famille ne peut être exercé dans la pratique que lorsque l’on dispose de moyens de subsistance, la Cour a élaboré une obligation positive de l’Etat de permettre aux familles de vivre ensemble³⁰³. Mais jusqu’à présent, peu d’éclaircissements ont été apportés sur l’ampleur de ces mesures positives. Selon des conclusions récentes de la Grande Chambre, le fait de séparer les enfants des parents en raison de logements inadéquats viole les principes de la Convention, car des mesures moins draconiennes auraient été possibles, notamment le fait de fournir un logement adéquat à la famille³⁰⁴. Si on lit entre les lignes, on pourrait en conclure que l’Etat est tenu de fournir un logement adéquat aux familles dont les moyens sont trop limités³⁰⁵. De fait, le versement d’allocations familiales permettrait dans de nombreux cas aux familles pauvres de bénéficier réellement de

301. Voir *K. et T. c. Finlande*, 12 juillet 2001, Requête n° 25702/94, paragraphe 168 portant uniquement sur les nouveau-nés ; de mon point de vue, aucune raison ne justifie cette distinction selon l’âge de l’enfant.

302. Voir par exemple *X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, Requête n° 8978/80.

303. *Haase c. Allemagne*, 8 avril 2004, Requête n° 11057/02, paragraphe 84.

304. *Wallová et Walla c. République tchèque*, 26 octobre 2006, Requête n° 23848/04 (français uniquement).

305. A ce sujet, voir Garcia, 2007, p. 1121 et suiv.

leur droit de l'homme au titre de l'article 8. Mais tant que la Cour ne se prononce pas explicitement dans ce sens, il reste une nouvelle fois difficile de tirer une conclusion d'une telle portée, en gardant à l'esprit les allocations de ressources impliquées. Sur ce point, la Cour insiste constamment sur la large marge d'appréciation des Etats membres et refuse que la Convention impose une obligation quelconque de l'Etat d'assurer un niveau de vie adéquat³⁰⁶.

2.2.7. *Droit au logement*

Outre la protection de la propriété, la Cour interdit toute intrusion arbitraire dans une résidence privée au titre de l'article 8. Tout habitant peut donc intenter un procès pour évacuation ou expulsion mal fondée, dès lors qu'il est propriétaire de la résidence ou l'occupe légalement. En revanche, lorsqu'il s'agit de fournir un logement aux sans-abri ou aux minorités socialement défavorisées, la jurisprudence adopte une position très réservée.

Un ensemble d'affaires fait grand bruit depuis quelques années à propos de pratiques appliquées par le Gouvernement du Royaume-Uni qui consistent à expulser des Roms et d'autres personnes tsiganes des aires de stationnement des caravanes³⁰⁷. Bien que la Cour tienne compte du style de vie spécial de ces minorités, celles-ci ont perdu la plupart des procès, car les mesures de l'Etat étaient « prévues par la loi » et avaient été appliquées après avoir soigneusement mis en balance l'intérêt général de la protection de l'environnement et les intérêts individuels de la population tsigane³⁰⁸.

A cet égard, il faudrait prêter davantage d'attention au droit des minorités de choisir librement leur mode de vie. Certains aspects devraient faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

Premièrement, les expulsions pourraient être considérées comme une forme de discrimination au titre de l'article 8 associé à l'article 14, car elles portent atteinte au mode de vie des Roms et des Gens du voyage en les obligeant à abandonner leur mode de vie traditionnel. Dans d'autres

306. *W., B. et R. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987.

307. Pour obtenir une vue d'ensemble, voir le Service de presse de la Cour européenne des droits de l'homme, *Fiche thématique – Roms et Gens du voyage; s'agissant des termes souvent confondus de Tsiganes, Roms et Gens du voyage*, voir Sambuc Bloise, 2008, p. 7-10.

308. *Coster c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 24876/94; *Lee c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25289/94, paragraphes 110-117; *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 27238/95, paragraphes 71-78.

contextes, la Cour a jugé que des mesures prises à l'encontre d'un certain mode de vie étaient discriminatoires³⁰⁹. De telles mesures devraient au moins être considérées comme des discriminations indirectes³¹⁰.

Deuxièmement, la vraie question dans toutes ces affaires était de savoir si les déficiences de la politique d'aménagement, qui n'a pas permis de fournir un nombre suffisant d'aires de stationnement pour les Tsiganes, constituaient une violation de l'article 8³¹¹. La Cour n'a pas apporté de réponse satisfaisante. Son raisonnement selon lequel « il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les Etats contractants beaucoup de personnes sans domicile »³¹² laisse ouverte toute question concernant les mesures spéciales éventuellement requises pour une protection efficace des minorités défavorisées. Quant à l'argument de la Cour énonçant qu'un traitement différent des Tsiganes par rapport aux autres personnes pour des questions de stationnement poserait un problème au regard de l'article 14, il est aisé d'y répondre en invoquant pour raison légitime la défense de la diversité culturelle et sociale, et les mesures de discrimination « positive » requises pour parvenir à l'égalité des chances. Comme expliqué ci-dessus, le traitement égal de toutes les personnes en situation inégale – ici des Tsiganes résidant en caravane par rapport aux personnes dont ce n'est pas le logement principal – peut aussi s'avérer discriminatoire.

Une autre catégorie de personnes nécessitant d'être protégées au titre de l'article 8 sont celles qui ne sont pas habilitées légalement à vivre dans une résidence en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, notamment parce qu'elles n'ont pas les moyens d'en régler le loyer. Bien que la Cour n'instaure pas de garde-fou contre les expulsions forcées des personnes pauvres, elle s'appuie sur des règles procédurales pour assurer une certaine protection. Dans tous les cas, la personne concernée doit pouvoir recourir effectivement au contrôle juridictionnel de la décision d'expulsion, dont

309. Notamment *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, série A n° 45, concernant la criminalisation des relations homosexuelles.

310. Voir la jurisprudence de *D.H. et autres c. République tchèque* en vigueur, 13 novembre 2007, Requête n° 57325/00; *Oršuš et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, Requête n° 15766/03.

311. Voir par exemple le rapport du Haut Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sur la situation des Roms et des Sintis du 7 avril 2000, p. 109-114, qui souligne le nombre élevé de permis d'aménagement demandés par les Tsiganes refusés au Royaume-Uni (90 % en 1991) et en conclut que « ces difficultés menacent le mode de vie itinérant qui caractérise les Tsiganes ».

312. *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 27238/95, paragraphe 99.

l'appréciation de la proportionnalité des mesures³¹³. Le droit au logement est également pertinent au regard des discriminations (article 14) de la législation relative aux locations ou au logement³¹⁴.

2.2.8. *Droit à un environnement propre*

Le principal droit garantissant un environnement propre au titre de la Convention est, bien que le thème ne soit pas directement abordé, le droit au respect de la vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (article 8). La pollution de l'environnement touche plus durement les victimes de la pauvreté que le reste de la société, comme l'a tristement confirmé l'affaire *Öneryildiz*³¹⁵. Les personnes vivant dans le voisinage immédiat du grand dépôt d'ordures couraient d'immenses risques sanitaires, compte tenu de l'eau d'alimentation contaminée, de la pollution de l'air par des gaz toxiques tels que le méthane et de la propagation de plusieurs maladies. On ne peut que s'étonner que ces conditions de vie n'aient pas *per se* motivé la condamnation, mais uniquement le récent accident. L'existence de taudis dans l'Europe contemporaine, sans infrastructure fiable en matière d'assainissement, de soins de santé, d'eau salubre ou d'abri adéquat³¹⁶, viole en soi non seulement le droit au respect de la vie privée et familiale, mais aussi d'autres droits de la Convention comme le droit à la vie ou l'interdiction de tout traitement inhumain. Cela étant, la défense du droit à un environnement propre pourrait contribuer à réduire les conséquences de la pauvreté. Mais pour l'instant la Cour se montre quelque peu réticente à emprunter cette voie³¹⁷.

La pauvreté peut aussi être une conséquence : la violation des droits relatifs à l'environnement peut «appauvrir» les conditions de vie des personnes concernées, même si celles-ci n'étaient pas considérées comme pauvres

313. Voir *Kay et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 2010, Requête n° 37341/06.

314. In *Karner c. Autriche*, arrêt du 24 juillet 2003, Requête n° 40016/98, la Cour a relevé une violation dans la loi nationale garantissant une protection aux seuls couples hétérosexuels contre le risque de se retrouver soudainement sans domicile après une expulsion d'un appartement loué.

315. Arrêt du 30 novembre 2004, Requête n° 48939/99.

316. Ces conditions ont été illustrées de façon impressionnante par Röder, 2006.

317. Les affaires *Moreno Gómez c. Espagne*, portant sur les nuisances sonores causées par les bars et les discothèques, ou *Hatton et autres c. Royaume-Uni* et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, toutes les deux sur le bruit causé par l'aéroport d'Heathrow, traitent plutôt des problèmes des classes les plus aisées de la société. Il est important de noter ici que l'article 8 n'est pas vu dans une relation contextuelle vis-à-vis de la zone concernée, mais comme accordant la même norme partout en faveur d'un environnement propre; voir l'arrêt du 21 février 1990, Requête n° 9310/81.

auparavant. A ce sujet, la Cour a conclu dans une affaire que l'Espagne manquait à l'obligation positive de l'Etat de garantir ce droit en autorisant la pollution de l'environnement causée par une usine d'incinération des déchets. Dans cette affaire, elle a estimé que la présence de cette usine juste à côté de la maison du requérant entraînait des émanations d'odeurs et des risques de santé inadmissibles³¹⁸. Dans une autre petite ville en Italie, des personnes avaient subi pendant des années de graves problèmes de santé causés par une usine chimique. La Grande Chambre a condamné l'Italie à verser une compensation pour le tort moral, car l'Etat avait manqué à son obligation de protéger les personnes de la pollution de l'air³¹⁹.

Le principal obstacle à une protection plus efficace des pauvres contre les risques environnementaux reste la reconnaissance très indirecte du droit à un environnement propre dans la Convention. Les références au droit à la vie et au droit à la propriété ne sont pas très fructueuses³²⁰, et la protection au titre de l'article 8 demeure limitée. En effet, le texte ne protège pas le droit à un environnement propre, il ne fait qu'interdire les interférences avec le droit au respect de la vie privée et familiale. L'instrument est efficace lorsque la personne subit dans sa vie quotidienne de graves préjudices causés par l'environnement. La Cour elle-même a fait observer que ni « l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel; d'autres instruments internationaux et législations internes sont plus adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier »³²¹.

2.3. Accès effectif aux droits de l'homme et mise en vigueur au titre de la Convention

Lorsque l'on évoque les obstacles qui empêchent une personne de s'extraitre de la pauvreté, ce n'est pas tant la norme de protection des droits de l'homme qui est mise en cause que les problèmes d'accès de cette personne à ses droits existants. Comme l'a souligné Hannah Arendt, le « droit d'avoir des droits » est de la plus haute importance dans la lutte contre l'exclusion³²². Judith Butler a récemment mis en lumière l'importance d'apprendre aux gens à faire usage de leurs droits³²³. L'une des façons d'y parvenir serait peut-être d'offrir la garantie effective de ce

318. *Lopez-Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, Requête n° 16798/90, paragraphes 44-58.

319. *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, Requête n° 116/1996/735/932.

320. Voir Conseil de l'Europe, 2006, p. 21 et suiv., 41 et suiv.

321. *Kyrtatos c. Grèce*, 22 mai 2003, Requête n° 41666/98, paragraphe 52.

322. Pour obtenir une vue d'ensemble, voir Gündoğdu, 2006.

323. Butler, 2004.

que l'on pourrait appeler « les droits d'accès », des droits permettant aux personnes d'avoir la jouissance effective des droits de l'homme qui leur sont conférés. Les dispositifs mis en place peuvent être directs, comme le droit à l'assistance judiciaire, ou fonctionner de manière plus indirecte, comme le droit de vote. Enfin, il reste à examiner si les garanties existantes suffisent pour que les pauvres, catégorie souvent invisible et oubliée, fassent entendre leur voix.

2.3.1. *Obligations positives en tant que garde-fous globaux*

L'accès aux droits de l'homme de la Convention n'est pas un droit en soi, mais il est, d'une certaine façon, garanti au titre de chaque article inscrit dans la Convention. L'Etat est tenu, en vertu de l'article 1, de garantir que les personnes jouissent des droits de l'homme dans la pratique, et pas seulement dans la théorie du droit³²⁴. Cela comprend les obligations positives de supprimer les obstacles, qu'ils proviennent de tierces personnes ou de conditions naturelles. Il se peut que ces obligations positives constituent l'outil de la Cour le plus solide – mais peut-être aussi le plus controversé – dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion³²⁵. Ces obligations imposent un effet horizontal des droits de l'homme, car l'individu peut rendre l'Etat responsable d'interventions de tiers et d'autres circonstances qui ne sont pas liées directement à des mesures de l'Etat. En outre, cet outil permet aux victimes de la pauvreté d'exiger une certaine conduite de l'Etat, notamment pour qu'il supprime efficacement les conditions qui les empêchent de jouir de leurs droits humains.

Dans un précédent relatif à l'article 8, la Cour stipulait déjà en 1979 que la Convention « ne se contente pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives » et que « l'existence en droit national d'une protection juridique rendant possible dès la naissance l'intégration de l'enfant dans sa famille » est nécessaire pour répondre aux obligations des Etats³²⁶. Ces obligations positives « peuvent impliquer l'adoption de mesures même dans la sphère des relations des individus entre eux. Si le choix des moyens d'assurer le respect de l'article 8 dans le domaine de la protection contre les actes d'individus relève en principe de la marge d'appréciation de l'Etat, une dissuasion effective contre un acte aussi grave que le viol, qui met en jeu des valeurs fondamentales et des aspects essentiels de la vie privée, appelle des

324. C'est le message central de l'affaire *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73, paragraphe 26.

325. Quant à sa nature, voir Jacobs et White, 2006, p. 28 et suiv.

326. *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, série A n° 31, p. 14 et suiv., paragraphe 31.

dispositions pénales efficaces. Les enfants et autres personnes vulnérables, en particulier, doivent bénéficier d'une protection effective»³²⁷.

Malheureusement, l'évolution récente de ces instruments n'a pas été à la hauteur des promesses énoncées au départ. Comme nous l'avons déjà vu, ces obligations positives restent peu efficaces tant qu'elles ne font que compléter les droits défensifs. Le retour de la vieille idée de séparer les droits civils des droits sociaux dans la jurisprudence a dans une certaine mesure empêché l'accès effectif de chacun à ses droits humains. Il semble que les obligations positives soient parfois encore perçues comme concernant les seuls droits sociaux. Certes, pour éradiquer les facteurs sociaux de la pauvreté, il convient d'adopter des mesures gouvernementales actives, mais il en est de même de nombreux droits civils ; et seule une action positive permettra de donner à chacun la capacité de faire usage de ses droits tels qu'énoncés par la Convention.

Si ces droits étaient employés de façon à maîtriser efficacement les facteurs d'inégalité dans les sociétés, ils pourraient fortement contribuer à fournir un accès effectif à tous les droits de l'homme. Les obligations positives incitent les Etats à examiner les racines les plus profondes des violations des droits de l'homme et à équilibrer les pouvoirs au sein des sociétés. Les avantages de certains acteurs représentent aujourd'hui l'une des principales causes de la pauvreté. En les limitant, la position des personnes victimes de la pauvreté est améliorée, au bénéfice de tous leurs droits humains. Les obligations positives devraient être comprises comme des mesures destinées à aider les personnes démunies à faire usage de leurs droits humains et donc à renforcer les institutions démocratiques.

2.3.2. *Droit d'accès aux tribunaux*

Le droit d'accéder aux tribunaux constitue une garantie fondamentale au titre de l'article 6 de la Convention. Il s'agit d'une condition sine qua non pour jouir effectivement de tous les autres droits garantis par la Convention. L'idée de base est de garantir dans toutes les affaires (civiles) la possibilité de recourir à une forme de tribunal. Encore récemment, l'accès aux tribunaux était souvent directement refusé à certains groupes de personnes parmi les plus vulnérables³²⁸. Aujourd'hui, de tels

327. *X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, Requête n° 8978/80.

328. Dans l'affaire *Golder*, la première à promulguer ce droit, il a été refusé à un détenu toute poursuite à l'encontre d'une décision de l'administration pénitentiaire. La Cour a conclu que l'un « des principes fondamentaux de droit universellement reconnus » avait été violé ; voir *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, Requête n° 4451/70, paragraphe 35.

exemples de refus d'accès direct n'existent plus, et le fait d'accorder ce droit universel renforcerait certainement la Convention.

Le droit d'accéder aux tribunaux pour les victimes de la pauvreté a pour aspect central le droit à l'assistance judiciaire. Le déni du droit à l'assistance judiciaire pour les personnes n'ayant pas les moyens financiers d'agir seules contribue directement à empêcher leur sortie de la pauvreté³²⁹. Ce droit, qui n'est pas explicitement mentionné dans la Convention, est apparu dans la décision de l'affaire *Airey c. Irlande*. Là, la Cour a d'abord énoncé que la Convention contenait non seulement les droits d'être libre contre les interventions injustifiées de l'Etat, mais aussi l'obligation de l'Etat de garantir effectivement le droit à l'assistance judiciaire pour les personnes en situation de pauvreté³³⁰.

Dans ce contexte, il faudrait également mentionner l'accès gratuit à la Cour (article 50 de la Convention) – une fois épuisés les recours nationaux – comme une pièce importante du puzzle. Si la réforme actuellement proposée et débattue d'introduire des frais de procédure avait été suivie, cela aurait pu porter atteinte, compte tenu des mesures supplémentaires adoptées, à l'accès effectif des personnes victimes de pauvreté à leurs droits de l'homme. L'accès gratuit est complété par la possibilité d'accorder l'assistance judiciaire devant la Cour pour couvrir les frais de représentation en justice, de déplacement et de séjour³³¹. A ce stade, un obstacle peut surgir par rapport à la nécessité d'envoyer à l'Etat membre une déclaration sur la situation financière du requérant³³², car ces données doivent être employées avec la plus grande précaution pour préserver le droit au respect de la vie privée.

Le droit à l'assistance judiciaire énoncé dans l'article 6 est limité de diverses façons. L'assistance judiciaire est uniquement accordée lorsqu'elle est «nécessaire pour une audience équitable», en fonction de l'importance de la question pour le requérant, la complexité de l'affaire et la capacité individuelle de se défendre soi-même³³³. De plus, elle s'applique uniquement aux affaires fondées sur des motifs valables, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation aux Etats. Enfin, l'article 6 s'applique uniquement aux poursuites civiles, ce qui signifie que, bien que la Cour accepte une large définition, dans de nombreuses affaires de prestations sociales qui

329. Skogly, 2002, p. 69 et suiv.

330. *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73, paragraphe 26.

331. Voir les articles 100 à 105 du Règlement de la Cour du 1^{er} juin 2010.

332. Voir Jacobs et White, 2006, p. 476.

333. *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, Requête n° 68416/01.

relèvent du droit public, le droit à l'assistance judiciaire n'existe pas au titre de la Convention. Compte tenu du caractère fondamental de ce droit, il est pour le moins surprenant de constater qu'il n'a pas eu une portée plus large.

2.3.3. Droit à la participation démocratique

Le droit de vote et l'éligibilité peuvent constituer un moyen efficace de lutter contre la pauvreté, notamment celle des personnes marginalisées et des groupes rejetés par la société. Les droits garantissant la participation politique au sens large de la Convention incluent la liberté d'expression, le droit à des élections libres et la liberté de réunion et d'association. On constate toutefois régulièrement que ces droits sont déniés aux personnes défavorisées qui souhaitent être entendues.

- a) **Droit à des élections libres.** A l'heure actuelle, de nombreux obstacles empêchent les victimes de la pauvreté ou de l'exclusion de jouir réellement de leur droit de vote. On peut citer par exemple l'affaire récente *Mólka c. Pologne*³³⁴, dans laquelle le requérant handicapé n'a pas pu voter aux élections locales parce qu'aucune disposition n'exigeait d'aménager les bureaux de vote en sorte qu'ils soient accessibles aux personnes en fauteuil roulant. Cette affaire montre bien les limites de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention qui ne s'applique qu'aux élections «parlementaires», ce qui signifie que la plupart des élections locales ne sont pas protégées. Etant donné que la plupart du temps ce sont les décisions des collectivités locales ou des conseils municipaux qui affectent directement les droits des personnes en situation de pauvreté, il en résulte une brèche immense dans leur protection.

L'importance de l'éligibilité est ressortie lors d'une décision récente de la Grande Chambre, dans laquelle a été reconnue la violation de ce droit mentionné à l'article 14 de la Convention combiné à l'article 3 du Protocole n° 1, car les Roms et les juifs ne pouvaient pas se porter candidats à la Chambre des peuples et à la présidence³³⁵. Il est largement établi que, dans la région de l'ex-Yougoslavie, les Roms vivent dans des conditions de pauvreté extrême, sont chômeurs ou travailleurs clandestins, et n'ont ni logement adéquat, ni accès à l'éducation

334. Décision du 11 avril 2006, Requête n° 56550/00.

335. *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, Requêtes n°s 27996/06 et 34836/06.

et aux soins de santé³³⁶. Cette précarité provient au moins en partie d'un manque de reconnaissance lors des débats politiques, de sorte qu'il est facile d'ignorer les besoins des Roms. En outre, une fois de plus, si le processus démocratique permettait aux minorités de s'exprimer, la lutte contre la pauvreté s'en trouverait renforcée. Cet arrêt, qui représente l'un des plus forts engagements en faveur du principe de non-discrimination, est donc particulièrement opportun ; en effet, les dispositions constitutionnelles ci-appliquées résultent d'un long processus opéré entre les groupes ethniques à l'issue du conflit yougoslave, et du compromis adopté pour parvenir à une paix durable dans le cadre de l'Accord de Dayton de 1995. L'opinion dissidente a donc argué que le traitement inégal était justifié par la situation exceptionnelle du pays³³⁷.

Pour l'heure, aucune obligation positive des Etats n'a été relevée sur ce point. Dans l'Europe actuelle, les défaillances en matière de participation politique, qui se répercutent notamment chez les personnes en situation de pauvreté, ne sont plus directement liées à des ingérences de l'Etat et nécessitent une réflexion plus poussée pour éliminer les obstacles existants. Il importe d'identifier les formes indirectes d'exclusion des processus politiques et de songer aux moyens d'inciter chaque citoyen à participer plus activement à la vie politique.

- b) **Liberté d'association.** L'article 11 de la Convention garantit la liberté individuelle et collective de toutes les formes d'associations, syndicats inclus. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail ont fait observer que des partenariats sociaux solides pouvaient contribuer à lutter contre la pauvreté. A cette fin, il est nécessaire, d'une part, qu'ils soient libres et indépendants par rapport à l'Etat, et, d'autre part, que leur action soit acceptée et soutenue. Comme droit négatif, l'article 11 garantit le travail efficace des ONG qui aident les personnes vulnérables³³⁸. Dans ce domaine classique des libertés civiles

336. Voir le *Carnet des droits de l'homme* du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, à l'adresse commissioner.cws.coe.int, notamment l'article intitulé « Les budgets d'austérité vont aggraver la pauvreté des enfants ».

337. *Ibidem*, opinion partiellement concordante et opinion partiellement dissidente de la juge Mijovic, rejointe par le juge Hajiyev ainsi que par l'opinion dissidente du juge Bonello.

338. En l'affaire de la *Branche de Moscou de l'Armée du salut c. Fédération de Russie*, la Chambre a énoncé que les associations religieuses étrangères de bienfaisance avaient le droit d'obtenir le statut de personne morale afin d'agir collectivement, voir l'arrêt du 5 octobre 2006, Requête n° 72881/01, paragraphes 71-98.

et politiques, le degré de protection semble suffisamment élevé. Bien que cette garantie soit de la plus haute importance pour les ONG qui pointent du doigt les problèmes sociaux, l'obligation de promouvoir leur travail est au moins aussi primordiale. Pour l'exercice pratique de ce droit, il est indispensable que les Etats agissent aux fins de construire des structures juridiques, politiques et financières qui permettent aux pauvres de s'exprimer – et d'être entendus. Il ne suffit pas de garantir la liberté individuelle et collective de former des organisations, car les victimes de la pauvreté, à la différence des travailleurs qui forment des syndicats, ont rarement le pouvoir économique et politique de se faire entendre. A ce jour, la Cour n'a pas relevé une seule violation de l'obligation positive de l'Etat au titre de l'article 11 et persiste à conférer à la disposition la nature d'un droit défensif³³⁹. En outre, la Cour insiste sur le fait que le texte ne garantit « ni aux syndicats ni à leurs membres un traitement précis » et laisse à chaque Etat « le libre choix des moyens à employer pour assurer le respect du droit à être entendu »³⁴⁰. Lorsque le taux de syndicalisation n'est pas assez élevé pour offrir un pouvoir de négociation solide, l'Etat n'est pas contraint de prendre des mesures, car la liberté de former des syndicats n'inclut pas le droit aux conventions collectives³⁴¹.

2.4. Conclusion provisoire

La Convention aborde indirectement la question de la lutte contre la pauvreté de plusieurs façons. Au cours des trente dernières années, la jurisprudence a indéniablement évolué, mais un long chemin reste à parcourir. La Convention ne garantit les droits de l'homme des pauvres que sous une forme limitée, qu'il s'agisse de sa structure générale ou de sa jurisprudence concrète. Si les limites afférentes à la première catégorie sont difficiles à surmonter, celles de la deuxième catégorie peuvent être modifiées à court terme. Un problème structurel de la Convention elle-même, dont la jurisprudence ne pourra pas entièrement venir à bout, est la distinction historique entre les droits civils et les droits sociaux, encore

339. *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, 11 janvier 2006, Requête n^{os} 52562/99 et 52620/99, paragraphe 58; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2 juillet 2002, Requêtes n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, paragraphes 41 et suiv.; le « droit positif » auquel la Cour se réfère désigne le droit individuel d'appartenir à des associations, à l'inverse du « droit négatif » de ne pas y adhérer ou d'en sortir; voir *Gustafsson c. Suède*, 28 mars 1996, Requête n^o 15573/89, paragraphe 45.

340. Voir *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, série A n^o 19, p. 17 et suiv., paragraphes 38 et suiv.

341. Türmen, 2007, p. 460.

très visible dans les instruments juridiques séparés aux niveaux mondial et européen, ce qui freine considérablement la bataille judiciaire efficace contre la pauvreté³⁴². Il faudra s'assurer que les hiérarchies entre les droits civils et sociaux disparaissent, conformément à l'idée d'égalité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme. Sinon, les personnes confrontées à la pauvreté pourraient avoir l'impression que «leurs droits» sont traités comme des droits de seconde zone, et que les droits civils et politiques sont l'apanage des riches, dont la préoccupation première n'est pas de survivre au quotidien. La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies montre bien comment le principe d'indivisibilité de tous les droits de l'homme peut être transformé en texte juridique. Son préambule commence avec «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables», ce qui fait de la dignité humaine le principe qui sous-tend tous les droits de l'homme. En conséquence, de nombreuses Constitutions nationales ont présenté la dignité humaine comme la garantie la plus fondamentale. La Convention n'offre pas la garantie de droits sociaux de base, se contentant de traiter de quelques rares questions sociales sans aucun engagement en faveur de la dignité humaine. Cette brèche ne peut pas être comblée par la seule jurisprudence, et des mesures législatives devront être prises s'il est jugé nécessaire d'appréhender la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme. Un autre problème structurel concerne la perception générale des droits de l'homme «classiques» comme protégeant les droits de l'individu par rapport à l'Etat. Ces droits ne portent pas directement sur d'autres acteurs privés qui – tout au moins économiquement – ont souvent plus de pouvoir que l'Etat. Les droits de l'homme ne peuvent être appliqués à ces acteurs privés que par l'entremise de l'Etat. Le pouvoir de l'Etat étant souvent limité dans cette relation et l'institution devant tenir compte des droits de l'homme de ces acteurs privés en cas d'interférence avec leurs droits, l'influence des droits de l'homme sur le secteur privé demeure faible. Même si les obligations positives de la Convention sont étendues, elles n'auront pas le même effet que les obligations négatives.

La Cour pourrait toutefois combler au moins une partie de cette brèche existante en s'appuyant sur le principe de la dignité humaine, qui est une idée universelle inhérente à tous les droits de l'homme. Pour être clair, cela signifierait de reconnaître non seulement le droit à l'existence physique, mais aussi le droit de mener une vie dans la dignité. Une protection juridictionnelle effective des droits humains des personnes vulnérables tiendrait

342. Voir aussi Tulkens et Van Drooghenbroeck, 2008, p. 106.

compte du contexte global de chaque affaire, car tous les êtres humains vivent dans un environnement complexe et multidimensionnel qui affecte leur aptitude à faire usage de leurs droits humains. Les « droits d'accès », qui permettent aux personnes vivant dans la pauvreté de faire usage de leurs droits, sont absolument indispensables. Aujourd'hui, le risque subsiste que les droits de l'homme soient perçus comme des droits réservés aux classes moyennes et supérieures. Que signifie le droit au respect de la vie privée et du domicile pour les sans-abri? Quelle est la valeur du droit de vote pour des personnes qui sont analphabètes, et donc incapables de lire le bulletin de vote ou le programme des partis, ou qui n'ont pas les moyens de se payer un ticket de bus pour se rendre au bureau de vote? A ce sujet, il conviendrait de rappeler à la Cour, selon les termes de son propre énoncé dans l'affaire *Airey*, que « nombre d'entre eux [les droits civils et politiques] ont des prolongements d'ordre économique ou social »³⁴³. Par conséquent, l'absence de reconnaissance des « droits sociaux » de base par la Cour porte atteinte aux droits civils et politiques de la Convention³⁴⁴. Il semble que cet arrêt fondamental, pourtant fort ancien, ait été quelque peu oublié ces derniers temps³⁴⁵. Sans aller jusqu'à dire qu'aucun nouveau droit de l'homme ne serait requis si seulement les droits existants étaient effectivement exercés³⁴⁶, le message central de ce constat a sa pertinence. La Cour dispose d'outils solides pour lutter plus efficacement contre la pauvreté en tant que violation des droits de l'homme fondamentaux – il suffirait qu'elle en fasse meilleur usage³⁴⁷. Comme elle l'a elle-même énoncé, la Convention ne saurait s'interpréter dans le vide, mais « doit autant que faire se peut s'interpréter de manière à se concilier avec les autres règles de droit international dont elle fait partie intégrante »³⁴⁸. S'agissant de la pauvreté, le traité le plus important est la Charte sociale européenne, notamment ses articles 30 et 31, qui traitent directement de ce thème et apportent des réponses à de nombreuses questions. La seconde partie du présent document examinera, entre autres, dans quelle mesure cette Charte pourrait à l'avenir influencer sur la jurisprudence de la Cour. Compte tenu de la large marge d'interprétation, la Cour peut

343. *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73, paragraphe 26.

344. Voir aussi Imbert, 1995, p. 93.

345. Notamment dans la décision *Zehnalova et Zehnal c. République tchèque*, 14 mai 2002, Requête n° 38621/97.

346. Tulkens et Van Drooghenbroeck, 2008, p. 109; Decaux, 2005, p. 5.

347. Voir aussi Türmen, 2007, p. 466.

348. *Ócalan c. Turquie*, 12 mai 2005, Requête n° 46221/99, paragraphe 163; voir aussi *Rantsev c. Chypre et Fédération de Russie*, 7 janvier 2010, Requête n° 25965/04, paragraphe 273, pour obtenir des références supplémentaires.

employer ces directives à sa guise et faire évoluer les obligations positives contenues dans la Convention de façon plus énergique qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. En revanche, les larges marges d'appréciation dont disposent tous les Etats dans les affaires où des ressources doivent être allouées limitent fortement l'influence de la Convention. Toutefois, le texte n'interdit pas l'examen plus précis des raisons qui motivent les décisions politiques impliquant des ressources financières.

Bibliographie

Alston P. (1991), «No right to complain about being poor», in Eide A. et Helgesen J. (éd.), *The future of human rights protection in a changing world : fifty years since the four freedoms address: essays in honour of Torkel Opsahl*, Norwegian University Press, Oslo.

Andreassen B.A. et Banik D. (2010), «Human rights and extreme poverty: African dimensions», *International Journal of Human Rights*, 14.

Benlolo-Carabot M. (2010), «Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Entre instrumentalisation et "fondamentalisation" ?», in Roman D. (éd.), *Droits des pauvres, pauvres droits? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux*, Paris.

Butler J. (2004), *Precarious life: the powers of mourning and violence*, Verso, Londres, New York.

Conseil de l'Europe (2006), *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (2010), «Nouvelle stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale», approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 juillet 2010, Strasbourg.

Cour européenne des droits de l'homme (1967), «Travaux préparatoires de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme : document d'information», Strasbourg.

Decaux E. (2005), «Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin», *Droits fondamentaux*, 5.

Despouy L. (1996), «La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté», Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/13 de l'ONU, paragraphes 98 et suiv.

Dierckx D. (2010), *Encourager l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté*, in Conseil de l'Europe, *Renforcer la cohésion sociale*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 57.

Eurostat (2010), «Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union», Bruxelles.

Frowein J.A. et Peukert W. (2009), *EMRK-Kommentar* (3^e éd.), N.P. Engel, Kehl.

Gallant C. (1996) (rapporteur du CDDH sur les droits de l'homme au Conseil de l'Europe), *Développements récents en matière de droits sociaux*, Strasbourg, p. 10-19.

Garcia (2007), «Le droit au logement décent et le respect de la vie familiale», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 69, p. 1121 et suiv.

Gómez Heredero A. (2007), *La sécurité sociale comme droit de l'homme*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 22-30.

Gündoğdu A. (2006), «"Right to have rights", Arendt and Agamben on politics of human rights», Presentation given at the Minnesota Political Theory Colloquium, University of Minnesota, Twin Cities, 3 mars.

Imbert P.-H. (1989), «Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels», *Revue de droit public*, p. 739-754.

Jacobs F.G. et White R. (2006), *The European Convention on Human Rights* (4^e éd.), Oxford University Press, Oxford.

Killeen D. (2008), «Is poverty in the UK a denial of people's human rights? », Joseph Rowntree Foundation, www.jrf.org.uk/publications/poverty-uk-denial-peoples-human-rights.

Maciotti G. (2003), «Les plus pauvres et le projet de Constitution pour l'Europe», *Revue Quart Monde*, 188, 4.

Marguénaud J.-P. et Mouly J. (2006), «Le droit de gagner sa vie par le travail devant la Cour européenne des droits de l'homme», *Recueil Dalloz*, 182, p. 477.

Narayan D. *et al.* (1999), *Voices of the poor*, vol. 1 «Can anyone hear us? Voices from 47 countries», Poverty Group, PREM, World Bank, Washington DC.

Narayan D. *et al.* (2000), *Voices of the poor*, vol. 2 «Crying out for change», Oxford University Press For the World Bank, New York.

Röder J. (2006), «Slums in Europe», pour le 20^e anniversaire de *Tempo-Magazine*, www.julianroeder.com/workdetail/SLUMS+IN+EUROPE/9.

Sambuc Bloise J. (2008), *La situation juridique des Tziganes en Suisse : analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme*, Schulthess, Zurich.

Sen A. (2000), *Development as freedom*, Anchor Books, New York.

Skogly (2002), «Is there a right not to be poor? », *Human Rights Law Review*, 2.

Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S. (2008), «La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté», in *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-2008 : réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, Paris.

Türmen R. (2007), «Human Rights and Poverty», in Catflisch *et al.*, *Droits de l'homme – Regards de Strasbourg, Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Strasbourg.

Van Bueren G. (1999), «Combating child poverty – Human rights approaches», *Human Rights Quarterly*, 21.

LES DROITS DE L'HOMME DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ EN EUROPE : NORMES, OBSTACLES ET PERSPECTIVES DE PROTECTION DANS LES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Partie 2 – La Charte sociale européenne

Johannes Gerds

Nous avons vu, dans la première partie de cette présente étude³⁴⁹, que la protection des droits fondamentaux que la Convention européenne des droits de l'homme peut effectivement assurer aux personnes en situation de pauvreté est structurellement limitée, car elle est focalisée sur les droits civils et politiques, même si certaines questions sociales y sont abordées. La Charte sociale européenne a été adoptée en 1961 pour combler cette lacune. Pendant plus de trente ans, elle n'a cependant pas reconnu le « droit de ne pas vivre dans la pauvreté ». Elle n'a traité de la pauvreté que de manière indirecte, par le biais de garanties sociales spécifiques comme le droit à l'aide sociale, le droit à la protection de la santé, le droit à la formation professionnelle, le droit au travail et le droit à une rémunération équitable. A l'origine, l'idée était de garantir certains droits individuels importants et d'encourager les gouvernements à, au minimum, les mettre en œuvre. Les procédures instituées par la Charte sociale européenne originale se sont avérées insuffisantes en ce qu'elles ne prévoyaient pas la possibilité de déposer une réclamation individuelle ou collective et que le mécanisme de contrôle de son application n'était pas pris avec le même sérieux que celui mis en place pour la Convention³⁵⁰. Outre les critiques générales, la Charte paraissait surtout incapable d'atteindre les plus démunis³⁵¹. C'est en fait la Charte sociale européenne révisée qui, en 1996, a ouvert, grâce à son article 30, un « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Elle a également créé, en complément, un droit au logement (article 31) afin de s'attaquer concrètement à l'un des aspects cruciaux de la pauvreté. Au cours des réunions de préparation de la Charte révisée, les représentants d'ATD Quart Monde, qui avaient proposé le nouvel article 30, ont souligné que les pauvres n'avaient pas

349. Voir le chapitre précédent.

350. Brillat, 2009, p. 62.

351. Le point d'orgue étant la description des droits des pauvres comme de « pauvres droits » par Imbert, 1995, p. 97.

toujours d'accès effectif aux droits de l'homme³⁵². Une approche mieux contrôlée et plus ciblée de la pauvreté et de l'exclusion sociale semblait nécessaire pour offrir une protection individuelle concrète et fixer des orientations générales pour des programmes nationaux.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte révisée, deux questions se posent : les nouvelles dispositions, au sens que leur donne le Comité européen des droits sociaux, apportent-elles un niveau de protection suffisant pour aider les individus à sortir de la pauvreté, et donnent-elles aux personnes en situation de pauvreté un accès effectif à leurs droits fondamentaux ?

3. Garanties juridiques directes contre la pauvreté

La Charte révisée se prononce fermement contre l'exclusion sociale des personnes les plus vulnérables de la société et s'engage juridiquement à la combattre – en théorie du moins. Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (1) et le droit au logement (2) forment un cadre juridique qui traite de la pauvreté en tant que telle. La Charte considère l'existence de la pauvreté comme une atteinte aux droits de l'homme et oblige ainsi les Etats à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour modifier les conditions de vie qui favorisent l'exclusion sous toutes ses formes. Elle aborde la pauvreté sous deux angles : celui des droits de l'homme individuels, et celui de la politique des pouvoirs publics. Mais, ne serait-ce que sur le plan théorique, le cadre juridique laisse apparaître certaines limites, voire des lacunes, qui ne permettront pas de véritablement éradiquer ou au moins de faire reculer la pauvreté.

3.1. Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

3.1.1. Approche coordonnée du droit à la protection contre la pauvreté

Cadre théorique

L'article 30 de la partie II de la Charte révisée fait obligation aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'exercice effectif de ce droit ; il met l'accent sur la politique des pouvoirs publics contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il ressort clairement du libellé de l'article

352. Voir Brillat, 2009, p. 63 et suiv.

que l'objectif n'est pas d'éradiquer la pauvreté du jour au lendemain, mais de commencer à la combattre efficacement en usant de tous les moyens nécessaires pour l'éliminer aussi rapidement que possible. Il ne s'agit pas d'une « obligation de résultat », mais d'une obligation de « comportement » ou d'« exécution ». L'alinéa *a* de l'article 30 met en place une stratégie générale face à la pauvreté : il exige une « approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ». Cette formulation indique très clairement que la liste des besoins n'est pas exhaustive. Le texte de la disposition est à ce point vague qu'il nécessite une interprétation plus approfondie. Aux yeux du comité, l'approche « doit consister en un cadre analytique et un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux »³⁵³. Les mesures prises doivent « répondre qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné »³⁵⁴. Le plan d'action doit « relier et intégrer les politiques de manière cohérente »³⁵⁵. Ce plan doit également comporter un volet consacré à la politique en matière de logements sociaux, car une offre suffisante de logements apparaît comme l'un des moyens les plus importants d'éliminer la pauvreté. Le comité établit un lien avec le droit au logement inscrit à l'article 31, qu'il considère comme faisant partie intégrante du droit de ne pas vivre dans la pauvreté. L'accès effectif au logement doit être garanti, surtout dans les cas d'extrême pauvreté, lorsque la vie même est en danger³⁵⁶. Une attention particulière a été donnée aux politiques de logement en faveur des Gens du voyage, dont le mode de vie traditionnel caractérisé par l'itinérance doit être pris en compte³⁵⁷. Les Etats jouissent d'une marge d'appréciation quant aux actions à mener pour lutter contre la pauvreté. L'alinéa *b* de l'article 30 appelle aussi la mise en place de mécanismes nationaux permettant de contrôler les mesures prises. La définition de la

353. CEDS, Observation interprétative relative à l'article 30, in *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, Strasbourg, 2008, p. 167.

354. CEDS, Conclusions 2003, Observation interprétative relative à l'article 30.

355. CEDS, Conclusions 2003, France, p. 125 ; l'obligation de réexaminer et de modifier la stratégie si nécessaire se trouve expressément à l'alinéa *b* de l'article 30.

356. CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphes 169 et suiv.

357. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphes 93 à 96.

pauvreté retenue par le comité ouvre un vaste champ d'application ; elle englobe ici tout «état de dénuement dû à l'absence de ressources»³⁵⁸. Aussi faut-il s'entendre sur l'ampleur du manque de ressources et sur le sens à donner au mot «dénuement». Le comité renvoie au principe de la dignité humaine³⁵⁹, qui demande lui-même à être précisé. Lors de la procédure d'examen des rapports nationaux, le comité s'appuie sur les statistiques relatives au nombre de personnes menacées de pauvreté. Il se réfère également aux données d'Eurostat, qui fixe le seuil de pauvreté à 60 % du revenu national médian ajusté³⁶⁰. La comparaison entre les taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux donne une indication de l'efficacité du système social dans la prévention de la pauvreté.

Le comité considère que la participation aux processus décisionnels est un préalable essentiel pour combattre efficacement la pauvreté ; lorsqu'elle n'est pas garantie, les risques de discriminer et d'ignorer les plus démunis sont accrus, ce qui est source de marginalisation et d'exclusion sociale³⁶¹. Ce lien a surtout été établi pour des minorités comme les Roms, mais il vaut aussi pour la stratégie générale de lutte contre la pauvreté. Le mode de participation n'a pas été défini par la jurisprudence, ce qui laisse aux Etats membres une certaine latitude en la matière³⁶².

Application pratique

Dans le cadre théorique imaginé par le comité, une lutte efficace contre la pauvreté fait peser sur les Etats des obligations multidimensionnelles. Parmi celles-ci figurent des mesures positives pour parvenir à faire réellement reculer la pauvreté. Mais il semble parfois que, dans la pratique, le processus de contrôle ne corresponde pas totalement à la théorie. Dans sa dernière conclusion sur l'Irlande, le comité a approuvé le plan national de lutte contre la pauvreté, alors que le rapport soumis par les autorités nationales ne contenait aucune information relative à l'exclusion sociale³⁶³. La situation de la France a également été jugée conforme à l'article 30 de

358. CEDS, Conclusion 2005, France.

359. CEDS, Conclusion 2003, France.

360. CEDS, Conclusion 2009, France ; Détails dans Eurostat, 2010, p. 37 et suiv.

361. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2009, Réclamation n° 58/2009, paragraphes 109 et suiv.

362. Le comité se félicite de la participation à toutes les étapes de la politique, à savoir «la formulation, la mise en œuvre, l'évaluation et l'adaptation des mesures», voir CEDS, Conclusions 2005, Norvège ; les rapports nationaux doivent également fournir des exemples concrets de participation des partenaires sociaux, d'autres organismes privés et de particuliers, voir CEDS, Conclusions 2009, Portugal.

363. CEDS, Conclusions 2009, Irlande.

2005 à 2007³⁶⁴ alors que, dans le même temps, le comité a estimé, dans une réclamation collective, que la politique en matière de pauvreté et de logement ne respectait pas cette même disposition³⁶⁵. Les statistiques indiquaient de surcroît que la pauvreté et l'exclusion sociale restaient exceptionnellement élevées en banlieue parisienne³⁶⁶. Au Portugal, 19 % de la population totale, 25 % des enfants et pas moins de 29 % des personnes âgées vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2005. Le Centre européen des droits des Roms (CEDR) a formulé une réclamation contre le Portugal en invoquant de graves atteintes aux articles 30 et 31³⁶⁷. La situation a néanmoins été jugée conforme à la Charte car le Portugal avait mis en place un plan de lutte contre la pauvreté. La conclusion relative à la Belgique attire l'attention sur le fait que ce pays affiche l'un des cinq taux les plus élevés de pauvreté en Europe, qu'il n'y a pas eu de baisse notable du phénomène durant la période de référence, et que ni la région de Bruxelles-Capitale ni la région wallonne n'ont présenté de plans de lutte contre la pauvreté. Pour autant, le comité a établi un constat de conformité en raison de l'existence d'un plan fédéral contre la pauvreté³⁶⁸. Tous ces exemples montrent que la jurisprudence pourrait être améliorée.

Le mécanisme de contrôle n'impose pas aux Etats de prouver que la pauvreté a effectivement diminué; il leur suffit, la plupart du temps, de montrer qu'ils ont mis en place des plans d'action pour la combattre. En Finlande, la pauvreté a augmenté à un rythme de 0,5 % par an de 2005 à 2007. Alors que rien dans le rapport n'indiquait que cette hausse fût la conséquence inévitable d'une crise économique et que l'Etat ait pris toutes les mesures nécessaires pour faire reculer la pauvreté, la politique finlandaise a été jugée conforme à la Charte³⁶⁹. Il semble que le comité n'examine guère dans le détail le contenu et l'impact des politiques menées par les Etats aussi longtemps que ceux-ci adoptent une approche large et coordonnée en vue d'éradiquer la pauvreté. Dans ces conditions, les Etats n'ont aucun mal à montrer que leurs politiques sont conformes à la Charte³⁷⁰. Seule la stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Italie a

364. CEDS, Conclusions 2009, France.

365. CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphes 169 et suiv.

366. CEDS, Conclusions 2009, France.

367. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur la recevabilité du 17 septembre 2010, Réclamation n° 61/2010.

368. CEDS, Conclusions 2009, Belgique.

369. CEDS, Conclusions 2009, Finlande.

370. Jusqu'à présent, à une exception près, le comité a conclu à la conformité des situations avec l'article 30 ou a ajourné sa conclusion en raison d'un manque d'informations.

été jugée insuffisante, mais cette décision s'explique en grande partie par l'absence répétée d'informations dans le rapport soumis par les autorités italiennes³⁷¹. Aucun pourcentage annuel absolu de baisse de la pauvreté n'est exigé des Etats. Dans la nouvelle jurisprudence, le comité demande cependant aux Etats membres de façon plus pressante des informations sur l'«impact, les conséquences pratiques et les résultats de toutes les mesures [...] en termes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale»³⁷². Le processus permettant de contrôler le respect de ce droit ayant démarré assez récemment, le comité aura peut-être encore besoin d'un peu de temps pour définir clairement le cadre régissant les obligations en la matière. Il pourrait également, à terme, comparer d'anciennes données et examiner l'évolution sur une plus longue période.

La justiciabilité des droits énoncés à l'article 30 semble être traitée différemment par la jurisprudence relative aux réclamations collectives. Jusqu'ici, chaque fois que le comité a eu à se prononcer sur une réclamation, il a considéré qu'il y avait eu violation du droit à la protection contre la pauvreté en raison de l'insuffisance des programmes de logement mis en œuvre par les Etats. A y regarder de plus près, on s'aperçoit qu'aucune de ces décisions ne portait en réalité sur le seul contenu de l'article 30, mais concernait plutôt le droit au logement, qui se trouve défini de façon précise par l'article 31. Dans la réclamation *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*³⁷³, le comité a estimé que la violation de l'article 31 entraînait une violation de l'article 30 en raison de l'insuffisance des programmes nationaux en faveur du logement. Dans la réclamation opposant le Centre européen des droits des Roms (CEDR) à la France³⁷⁴, le comité a estimé que l'absence de politique nationale de logement adaptée aux besoins des Roms et des Gens du voyage était contraire à la Charte. Enfin, la politique de logement menée par les autorités italiennes a été jugée discriminatoire à l'égard des Roms et des Sintis, et plus particulièrement des «personnes expulsées qui se retrouvent sans abri et sans aucune assistance de la part des autorités italiennes et sont ainsi contraintes de vivre dans des ghettos isolés où les conditions de vie sont des plus médiocres et les infrastructures ou services publics insuffisants»³⁷⁵. Dans ces trois décisions, le comité a estimé qu'il

371. CEDS, Conclusions 2009, Italie.

372. CEDS, Conclusions 2009, Slovaquie.

373. Décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphe 169.

374. Décision sur le bien-fondé, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 95.

375. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, Réclamation n° 58/2009, paragraphes 136 à 140.

y avait eu violation de l'article 31 et il s'y est référé lorsqu'il a examiné la situation au regard de l'article 30. Dans aucune de ces affaires, l'article 30 n'a joué un rôle primordial.

De plus, les Etats n'ont pas à apporter la preuve que les mesures qu'ils ont prises en matière de participation ont une réelle influence sur le sort des plus démunis. Ils ne sont pas tenus de se doter de mécanismes de participation directe aux processus décisionnels ni de structures de participation plus démocratiques. Mais, étant donné que les formes directes de délibération (à la différence d'auditions plus ou moins formelles) sont essentielles pour donner la parole à ceux qui souffrent de la pauvreté³⁷⁶, leur contrôle doit être une priorité. Le droit de vote direct des représentants des plus démunis, qui n'est pas encore pratique courante dans tous les Etats membres, permettrait de mieux défendre leurs intérêts. La décision rendue dans une récente réclamation collective va dans le sens d'un engagement plus ferme en faveur des mécanismes de participation et s'appuie en cela sur le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme. Le comité a souligné que «la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale, et est, par conséquent, couvert par l'article 30»³⁷⁷. Sur un plan plus général, les Etats devraient avoir l'obligation, dans leur lutte contre la pauvreté, de donner aux plus démunis la possibilité de faire entendre leur voix dans les domaines qui les concernent.

Bien souvent, le plus difficile est d'assurer un contrôle effectif de la politique globale en matière de lutte contre la pauvreté, faute d'éléments permettant de distinguer les programmes efficaces de ceux qui ne le sont pas. La jurisprudence montre que, dès lors qu'un Etat met en place un plan de lutte contre la pauvreté, sa politique a de grandes chances d'être jugée conforme à la Charte. La jurisprudence renferme très peu de directives permettant aux Etats de revoir leurs efforts et d'améliorer l'efficacité de leurs politiques. On ne sait pas quelles devraient être les priorités des

376. Voir le «Projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe relatif à une Charte européenne sur les responsabilités sociales partagées», doc. n° DGIII/DCS (2011) 09, et la Conférence sur les responsabilités sociales partagées tenue à Bruxelles le 28 février et le 1^{er} mai 2011, www.ec.europa.eu/social/coresponsibility.

377. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 111.

politiques de lutte contre la pauvreté – hormis un accès effectif au logement. La marge de manœuvre laissée aux Etats, dont les limites n'ont pas encore été clairement posées, fait qu'il est parfois difficile de déterminer quelles obligations concrètes découlent de l'article 30. Il serait utile de mieux cerner les mécanismes permettant d'assurer une approche coordonnée, y compris les règles de procédure qui fassent que tous les acteurs y soient associés et que les plus démunis soient non seulement entendus, mais prennent une part active aux processus décisionnels. Il faudrait également mettre en avant les priorités en matière d'affectation des ressources pour tenter, en périodes de restrictions budgétaires, d'éradiquer au moins l'« extrême pauvreté ». Même si le droit fondamental à la protection contre la pauvreté n'exige pas des Etats membres qu'ils fassent disparaître ce phénomène dans l'heure, l'efficacité des programmes doit être étroitement surveillée et il faut pouvoir réclamer davantage d'efforts lorsqu'il s'avère que des carences persistent dans le cadre juridique.

3.1.2. *Vers un droit fondamental individuel à la protection collective ?*

Dans la partie I de la Charte, l'article 30 garantit à toute personne le « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Le contenu de cette disposition reste quelque peu obscur. Au sens littéral, il peut être entendu comme donnant à chacun le droit de saisir une juridiction nationale pour revendiquer une protection contre la pauvreté. Mais l'introduction à la partie I de la Charte indique que les droits proclamés constituent l'« objectif d'une politique des [parties] » et doivent effectivement se réaliser au fil du temps. La partie I pose donc indubitablement un principe général, qui peut servir de ligne de conduite pour les Etats membres et peut avoir certains effets juridiques³⁷⁸. La formulation non restrictive de ce principe ne l'empêche pas d'être opposable, car sa teneur peut être précisée par le comité. C'est ce qu'ont démontré de nombreuses cours constitutionnelles qui ont conféré aux Constitutions un effet juridique grâce à leur interprétation.

Les parties I et II décrivent les deux aspects du droit à la protection contre la pauvreté, qui se complètent et sont liés entre eux. La première traite de la dimension individuelle de ce droit, la seconde du rôle que doit assumer de son côté l'Etat, à savoir garantir ce droit. Il ne faut donc pas se focaliser uniquement sur l'aspect lié à la responsabilité de l'Etat; il faut aussi ancrer concrètement ce droit fondamental que chacun peut revendiquer. Le comité, ainsi qu'il a été dit plus haut, a précisé l'obligation qu'ont les Etats de mettre en place une politique de lutte contre la pauvreté, mais il

378. Voir Kahn-Freund, 1976, p. 184 et suiv.

n'a pas abordé la dimension individuelle du droit fondamental dont il est ici question. Cette garantie apparaît davantage comme un effet réflexe de l'obligation faite aux pouvoirs publics. En mettant en place des mécanismes de protection effectifs, les pouvoirs publics respectent également le droit de l'individu. L'aspect critique d'une approche centrée sur la performance générale est qu'elle accepte la pauvreté individuelle, dès lors qu'il existe une politique de lutte contre la pauvreté.

La conclusion adoptée pour l'Italie a marqué un changement de cap, en ce que le comité s'est en partie appuyé sur les rapports du Commissaire aux droits de l'homme et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour constater la violation du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale³⁷⁹. Le Commissaire³⁸⁰ et la commission³⁸¹ s'étaient dits préoccupés par la situation des Sintis et des Roms migrants et demandeurs d'asile en Italie en raison des nouvelles mesures législatives en matière de contrôle de l'immigration et à la suite des propos discriminatoires tenus lors de débats publics. Dans sa conclusion, le comité a établi un lien entre pauvreté et discrimination qui mérite d'être examiné de plus près, les inégalités avérées ou cachées étant très souvent la cause de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Cette approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme devra à l'avenir être davantage prise en compte car elle permet au comité de mettre l'accent sur des obstacles concrets à la lutte contre la pauvreté qui pourraient être immédiatement levés. La pauvreté ne peut, à l'évidence, être éradiquée du jour au lendemain, et les politiques à long terme sont la seule solution durable, mais il faudrait à tout le moins réagir sur-le-champ aux violations les plus graves de la dignité humaine. La garantie des droits fondamentaux individuels et l'approche politique adoptée par le comité ne sont pas contradictoires ; elles sont complémentaires³⁸². Mais lorsque l'on envisage le problème sous l'angle des droits individuels, il faut bien voir que le risque est de rejeter la responsabilité de la lutte contre la

379. CEDS, Conclusions 2009, Italie.

380. «Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie les 19 et 20 juin 2008», doc. CommDH(2008)18.

381. ECRI, troisième rapport sur l'Italie du 16 mai 2006, accessible en ligne sur le site <http://hudoc.ecri.coe.int/ecri>.

382. Si, comme l'a souligné le comité, «le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain», l'objectif de toute politique de lutte contre la pauvreté est en fin de compte la protection de la dignité individuelle de chacun, voir CEDS, Conclusions 2003, France.

pauvreté sur l'individu. Or cela pourrait s'avérer contre-productif, tant il est vrai que celles et ceux qui vivent dans la pauvreté n'ont souvent pas les moyens de faire effectivement jouer leurs droits. Il faut veiller à insister sur le devoir qu'ont les Etats de protéger les droits individuels.

Si une approche globale de la pauvreté est nécessaire, il ne faudrait pas pour autant ignorer les groupes les plus vulnérables de la société et les besoins qui leur sont propres. Le comité a souligné que les «groupes menacés de basculer dans la pauvreté et l'exclusion sociale sont les jeunes, les familles avec enfants (en particulier les familles monoparentales), les chômeurs de longue durée, les sans-abri, les malades chroniques, les personnes handicapées, les personnes surendettées, les toxicomanes, les immigrants et les personnes coupables d'infractions pénales»³⁸³.

L'un des moyens pour donner plus d'impact à ce droit de l'homme pourrait être de déterminer quelles sont les obligations fondamentales minimales de l'article 30. L'«approche fondée sur les obligations fondamentales» vient du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR), qui vérifie le respect du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. A ses yeux, «chaque Etat partie a l'obligation fondamentale minimale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits». Pour qu'un Etat partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimales, «il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales»³⁸⁴. En définitive, il appartiendra au comité de décider quelles sont les composantes essentielles du droit à la protection contre la faim, qui doit comprendre des obligations aussi bien négatives que positives. Une définition claire de la pauvreté serait très utile pour identifier le minimum vital pour vivre dans la dignité. Le comité a fait un premier pas en ce sens en soulignant que les Etats «doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale, et lever les obstacles qui l'entravent»³⁸⁵. La procédure de réclamations collectives jette les bases qui permettront de développer cette approche individuelle tout en créant un besoin urgent d'obligations concrètes qui puissent assurer une sécurité juridique tant pour les Etats que pour les personnes en situation de pauvreté.

383. CEDS, Conclusions 2009, Finlande.

384. CEDS, Observation générale n° 3 : nature des obligations des Etats parties (article 2, paragraphe 1), 14 décembre 1990, paragraphe 10.

385. CEDS, Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30.

3.1.3. Interdiction de la discrimination fondée sur la pauvreté

Dans la lutte contre la pauvreté, un autre aspect qu'il conviendrait d'approfondir est l'interdiction des discriminations à l'égard des personnes en situation de pauvreté. L'article E de la Charte révisée interdit la discrimination fondée notamment sur la race ou le sexe, mais également sur l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation dans la jouissance des droits reconnus par la Charte. Combiné à l'article 30, il offre ainsi une protection contre la discrimination fondée sur la pauvreté.

3.2. Droit au logement

Le droit au logement inscrit au point 31 de la partie I et à l'article 31 de la partie II comporte trois obligations distinctes : les Etats membres doivent favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant, prévenir et réduire l'état de sans-abri et rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Pour chacune de ces obligations, les Etats doivent mettre en œuvre les moyens normatifs, financiers et opérationnels nécessaires, tenir des statistiques dignes de ce nom, procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées, définir des étapes pour la réalisation des performances qu'ils se sont assignées et être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés, en particulier sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande³⁸⁶. Les parties doivent dégager les ressources nécessaires, qui peuvent représenter des sommes considérables. S'ils n'ont pas assez de moyens pour mettre sur pied un vaste programme national en matière de logement, les Etats doivent démontrer qu'ils ont tiré le meilleur parti des ressources qu'ils ont pu mobiliser pour garantir ce droit³⁸⁷. Le comité a donné un contenu plus concret à ces trois paragraphes de l'article 31 dans sa jurisprudence.

3.2.1. Accès à un logement d'un niveau suffisant

L'article 31, paragraphe 1, vise à permettre à chacun d'avoir un logement d'un niveau suffisant; des mesures spéciales peuvent être nécessaires pour garantir une égalité de fait aux groupes les plus vulnérables, en particulier «les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles

386. CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphe 60.

387. CEDS, *ibidem* (note de bas de page n° 38), paragraphes 61 et suiv.; *Autisme Europe c. France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, Réclamation n° 13/2002, paragraphe 53.

monoparentales, les jeunes, les personnes handicapées, les malades mentaux»³⁸⁸. Même si, dans les économies de marché, l'Etat n'exerce pas de contrôle direct sur les logements privés, il doit s'assurer que chaque individu a accès à un logement d'un niveau suffisant. Il peut ainsi prendre des mesures aux plans national, régional et local pour mettre en œuvre des programmes de logement et en suivre l'exécution³⁸⁹.

L'obligation qui est au cœur de ce paragraphe est l'offre d'un logement «d'un niveau suffisant». Cette expression nécessite une interprétation plus fine. Le comité a estimé qu'un logement était d'un niveau suffisant s'il satisfaisait à trois critères : premièrement, le logement doit être salubre en termes d'hygiène et de santé et disposer de «tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité)». Sa taille doit ensuite être «adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside». Enfin, il faut garantir une «protection contre l'expulsion et autres formes de menaces»³⁹⁰. L'obligation découlant de l'article 31, paragraphe 1, ne vise pas directement les personnes en situation de pauvreté, mais constitue une garantie générale de normes élevées d'habitabilité pour l'ensemble de la population. La politique générale d'aménagement du territoire, le parc immobilier ou la fourniture de services publics font donc partie de cette obligation. Ses effets concrets se feront néanmoins surtout sentir auprès des plus démunis, car leur logement ne répond généralement qu'aux normes minimales d'habitabilité.

3.2.2. *Protection contre l'état de sans-abri*

Les Etats sont tenus de protéger la population contre le risque de se trouver sans logement, et ce en faisant appel à deux types de mesures : des actions préventives pour éviter de connaître pareille situation et des mesures correctives pour permettre aux sans-abri de retrouver un logement (article 31, paragraphe 2). La marge de discrétion des Etats est limitée dans la mesure où ils «se doivent de trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux des individus, en l'espèce le droit au logement et son corollaire qui est d'éviter que les intéressés ne deviennent des sans-abri»³⁹¹.

388. CEDS, Conclusions 2003, Italie.

389. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 26.

390. CEDS, Conclusions 2003, France.

391. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, Réclamation n° 31/2005, paragraphe 54.

En termes de prévention, le comité s'intéresse essentiellement à la diminution effective du nombre d'expulsions. Pour atteindre cet objectif, il faut d'abord engager une politique de réduction des risques d'expulsion et ensuite encadrer les expulsions par des règles et procédures strictes³⁹². Les Etats doivent mettre en place des plans globaux et coordonnés de prévention du non-paiement des loyers. A cet égard, le comité insiste sur l'importance de plans d'apurement efficaces³⁹³.

Pour diminuer le nombre de sans-abri, les programmes de solutions d'hébergement d'urgence doivent prévoir un nombre suffisant de places en foyers d'accueil et des conditions de vie qui respectent la dignité humaine³⁹⁴.

3.2.3. *Accès à un logement abordable pour ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes*

Le dernier paragraphe de l'article 31 traite de la mise à disposition d'un logement abordable pour les personnes en situation de pauvreté. Le plus important pour le comité est de veiller à ce que les logements proposés, qu'ils soient sociaux ou autres, doivent être « financièrement accessibles » : les Etats doivent se doter de dispositifs appropriés pour la construction de logements, en particulier de logements sociaux, et prévoir des aides au logement pour les personnes aux revenus modestes³⁹⁵. Les délais d'attente pour l'obtention d'un logement ne doivent pas être excessifs³⁹⁶. Le comité a également défini ce qu'est un « logement abordable » : il s'agit d'un logement dont le prix total, y compris les frais courants, est suffisamment bas à long terme pour permettre à chacun de conserver un niveau de vie minimal tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue³⁹⁷.

3.2.4. *Application pratique*

L'article 31 de la Charte contient tout ce qui fait défaut à l'article 30 pour donner à ce droit fondamental un fort impact juridique, à savoir un objectif

392. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, Réclamation n° 15/2003, paragraphe 51 ; renvoi à l'article 16 de la Charte.

393. CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 4 février 2008, Réclamation n° 33/2006, paragraphes 81 à 83.

394. CEDS, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Réclamation n° 39/2006, paragraphes 105 à 108.

395. CEDS, Conclusions 2003, Suède.

396. CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphe 131.

397. CEDS, Conclusions 2003, Suède.

clair, un libellé spécifique et une interprétation jurisprudentielle précise. Sa justiciabilité se reflète donc dans le mécanisme de contrôle : sept décisions sur le bien-fondé de réclamations collectives ont été adoptées jusqu'ici, et une autre affaire, jugée recevable, est pendante. Dans chacun de ces dossiers, il a été conclu au minimum à une violation partielle de l'article 31 en raison de certains aspects spécifiques des politiques nationales en matière de logement. Une conclusion de non-conformité à l'article 31 de la Charte a été prononcée dans 6 des 32 conclusions établies sur la base des rapports nationaux. Le mécanisme de contrôle se heurte à un obstacle persistant : le nombre élevé d'ajournements (20) dus à l'absence d'informations dans les rapports nationaux. Les Etats doivent comprendre qu'il est de leur intérêt de fournir suffisamment d'informations afin de voir ce qui pourrait être amélioré. Un autre obstacle vient de ce que les Etats membres sont libres de ne ratifier que certaines parties de cette disposition. Ainsi, Andorre, la Lituanie et l'Ukraine n'ont pas accepté le troisième paragraphe. Cette situation crée des disparités dans les normes de protection en Europe et est contraire à l'objectif de l'article 31, qui est de mettre en place une politique du logement globale et coordonnée pour lutter contre la pauvreté.

3.3. Accès effectif des personnes en situation de pauvreté aux droits consacrés par la Charte

La Charte est un traité juridiquement contraignant en matière de droits de l'homme qui vient compléter la Convention³⁹⁸. Nous avons vu dans les pages qui précèdent qu'elle prévoit, en théorie, une importante protection supplémentaire pour les plus démunis. Mais la question de l'incidence de ces normes sur la vie quotidienne des individus touchés par la pauvreté demeure. La Charte ne bénéficiant pas de la même notoriété que la Convention, il faut mettre en place des mécanismes juridiques solides pour veiller à ce que la Charte soit appliquée et exécutée de façon stricte et concrète, et contribuer ainsi à lutter contre la pauvreté. Il est essentiel que la Charte ait un large champ d'application afin de pouvoir atteindre toutes les personnes en situation de pauvreté.

3.3.1. Champ d'application de la Charte

C'est l'annexe à la Charte qui en définit le champ d'application personnel. La Charte de 1961 et la Charte révisée excluent de leur champ d'application les ressortissants d'Etats non parties, y compris les apatrides, ainsi que les

398. CEDS, 2008, p. 13.

individus en situation irrégulière dans le pays³⁹⁹. La Convention relative au statut des réfugiés et la Convention relative au statut des apatrides prévoient un niveau de protection sociale nettement moindre que celui offert par la Charte. La non-protection du droit aux soins de santé de base, au logement, à des conditions de travail saines, sûres et dignes, à l'égalité des procédures juridiques ou même à la non-discrimination peut difficilement être jugée conforme au principe d'universalité des droits de l'homme. On note aussi un conflit avec l'idée d'indivisibilité des droits de l'homme telle qu'expressément mentionnée dans le préambule de la Charte, car les droits civils de la Convention ne sont pas limités de cette manière. Dans le cadre du mécanisme de contrôle, le comité pallie cette carence, jusqu'à un certain point, en se référant à des groupes de population plus larges – par exemple, l'ensemble des Roms vivant dans un pays donné, dont quelques-uns au moins sont en situation régulière (en particulier les ressortissants de l'UE ou les résidents permanents)⁴⁰⁰. Mais il n'en reste pas moins qu'en Europe tous les individus ou groupes d'individus ne jouissent pas de la même protection des droits de l'homme. Les groupes particulièrement marginalisés, les migrants clandestins et les demandeurs d'asile ne peuvent donc pas présenter de réclamation pour dénoncer des violations des articles 30 et 31 de la Charte.

3.3.2. Application et mise en œuvre des droits de la Charte

L'impact concret de la Charte telle qu'elle est appliquée par les Etats membres est très difficile à mesurer, étant donné que les réformes politiques sont l'aboutissement de longs processus décisionnels complexes et que l'on ne possède pas suffisamment d'informations sur l'influence de la Charte. Mais, à l'évidence, cet impact est limité puisque 15 Etats seulement ont accepté l'article 30 et 12 à peine ont, en partie du moins, signé l'article 31⁴⁰¹. La plupart des pays qui ont ratifié ces articles sont ceux où le taux de pauvreté est le plus faible, notamment les pays scandinaves. Il semble que ce soient les pays où l'application de la Charte aurait le plus de chance d'avoir un impact qui sont les plus réticents à la ratifier.

La Charte de 1961 et la Charte révisée établissent uniquement les « obligations internationales » des Etats, lesquels sont simplement tenus de rédiger un rapport rendant compte du respect de leurs engagements au regard

399. Voir également l'article 13, paragraphe 4, et l'article 19, paragraphes 4, 5, 7 et 8; voir *Wiebringhaus*, 2012, p. CoE-19, paragraphe 52.

400. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 111.

401. Voir le tableau actualisé sur les dispositions acceptées, consultable sur le site www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRev_en.pdf.

de la Charte⁴⁰². Les juridictions nationales ne peuvent pas invoquer directement les droits fondamentaux inscrits dans la Charte, ce qui a amené certains auteurs à la qualifier de «code de conduite»⁴⁰³. Contrairement à la Convention, la Charte n'est pas directement applicable dans les Etats membres, quel que soit le dispositif utilisé pour la mettre en œuvre au plan national. Les conclusions du comité ne sont pas juridiquement contraignantes comme le sont les arrêts de la Cour, même si elles finissent par avoir un impact juridique international en ce qu'elles interprètent les dispositions de la Charte dont le libellé est vague⁴⁰⁴. En pratique, la Charte ne prévoit pas de sanctions, comme le versement d'une indemnisation.

L'adoption, dans le cadre de la Charte révisée, de la procédure de réclamations collectives a constitué un pas en avant sur la voie d'une meilleure protection des droits de l'homme. Mais, en comparaison de la Convention, son acceptation et son impact restent faibles, en particulier pour ce qui concerne le droit à la protection contre la pauvreté. Seules trois décisions ont été rendues jusqu'ici par le comité et six réclamations ont été déposées en tout et pour tout. Il faut que davantage d'ONG représentant les plus démunis soient informées de la possibilité qui leur est ainsi offerte. Les statistiques, qui montrent que les plaignants ont eu à chaque fois gain de cause, devraient inciter plus de groupes à introduire une réclamation. Elles indiquent également qu'il reste aux Etats parties beaucoup à faire pour combattre la pauvreté.

3.4. Conclusion provisoire sur la Charte

Sur papier, la Charte garantit une protection directe et générale contre la pauvreté. La seule façon efficace de lutter durablement contre ce phénomène est de l'aborder dans sa pluridimensionnalité. Le fait de déclarer que la pauvreté en soi constitue une atteinte aux droits de l'homme est unique en droit international et implique un engagement sans faille en faveur de la dignité humaine. Mais tant que cette norme juridique n'aura pas d'impact sur les conditions de vie des plus démunis, elle restera une promesse non tenue. Pour être convaincante, la contribution internationale à la lutte contre la pauvreté exige des efforts conjugués de tous les membres du Conseil de l'Europe. L'article 31 est un bon exemple de disposition opposable qui offre des garanties effectives aux plus démunis et des directives aux Etats pour qu'ils améliorent leur politique en la matière.

402. Partie III de la Charte de 1961 et partie IV, article C, de la Charte révisée; le système des rapports est plus amplement décrit dans la partie IV de la Charte de 1961.

403. Smyth, 1968, p. 293.

404. Kahn-Freund, 1976, p. 205 et suiv.

4. Annexe – Protection des droits fondamentaux des catégories sociales vulnérables

Il est impossible de traiter ici de manière exhaustive des différents aspects de la protection des droits fondamentaux des populations marginalisées. Nous nous intéresserons cependant de plus près à quelques-unes d'entre elles, car c'est en comprenant mieux leurs besoins et situations spécifiques que l'on peut appréhender ce qu'il en est de la protection de leurs droits fondamentaux.

4.1. Apatrides

L'apatridie est un facteur important de risque de pauvreté⁴⁰⁵. C'est aussi devenu un problème à l'échelle européenne, en particulier dans le cadre des processus de transition des pays d'Europe centrale et orientale⁴⁰⁶, qui est reconnu comme tel depuis quelques années⁴⁰⁷. L'apatridie constitue une atteinte au droit fondamental à la nationalité⁴⁰⁸. La Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas de droit spécifique à la nationalité, mais la Cour applique le même principe pour tous les droits de l'homme : elle considère qu'ils concernent tous les individus qui vivent dans un Etat donné. Bien qu'elle n'ait pas établi la façon dont il convient d'aborder globalement la question de l'apatridie sous l'angle des droits de l'homme, la jurisprudence garantit aux apatrides une certaine protection. Les apatrides qui résident sur un territoire déterminé et y ont fondé une famille ne peuvent être expulsés. Dans une affaire qui portait sur l'expulsion de membres des anciennes forces armées soviétiques de la Lettonie vers la Russie, la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 8⁴⁰⁹. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la propriété privée des apatrides est également protégée par la Convention. De plus, l'interdiction de la discrimination s'applique aux mesures fondées directement sur le statut d'«apatride»⁴¹⁰.

405. Le combat des apatrides a été remarquablement décrit par Hannah Arendt ([1966] 1999) dans la deuxième partie de son ouvrage.

406. On ne dispose toujours pas de statistiques exactes, mais le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime qu'il y aurait entre 6,6 et 12 millions d'apatrides dans le monde : voir Guterres, 2010; voir également Gyulai, 2007, p. 6 et suiv.

407. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2009.

408. L'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit un droit à la nationalité; plus de 50 Etats ont signé la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides et la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie.

409. *Slivenko c. Lettonie*, 9 octobre 2003, Requête n° 48321/99, paragraphes 128 et suiv.

410. *Ibidem* (note de bas de page n° 60), paragraphes 130 à 134.

En revanche, les apatrides sont d'une manière générale exclus de toutes les dispositions de la Charte sociale européenne par son annexe, d'où le vide qui en résulte pour ce qui est de la protection des droits fondamentaux des apatrides en situation de pauvreté.

4.2. Personnes handicapées

Plusieurs obstacles empêchent souvent les personnes handicapées de participer à la vie publique ou privée, parmi lesquels l'inaccessibilité des bâtiments publics – problème qui a fait l'objet de diverses décisions de justice. La Cour européenne des droits de l'homme montre fort peu d'empressement à contraindre les Etats membres à prévoir un accès pour les personnes handicapées, car elle considère cela du seul ressort de la Charte sociale européenne et que cela suppose des moyens considérables. Elle ne déroge à ce principe que s'il existe «un lien spécial entre l'inaccessibilité des établissements mentionnés et les besoins particuliers relevant de la vie privée [de la personne handicapée]»⁴¹¹, ce qui signifie que l'accès au bâtiment public doit revêtir une certaine importance pour l'exercice du droit consacré par l'article 8 de la Convention. Ce lien étant fort difficile à démontrer, il n'existe concrètement aucune obligation, au regard de la Convention, de garantir aux personnes handicapées l'accès effectif aux bâtiments publics ou privés, aux transports publics, aux bureaux de vote ou à toute autre institution. L'absence de droit d'accès peut interdire aux personnes atteintes d'un handicap spécifique toute forme de participation à la vie publique. Garantir la reconnaissance de la «simple existence» des personnes handicapées n'est certainement pas le but de la Convention et de la Cour; aussi faut-il trouver une approche positive plus audacieuse, qui exige au minimum l'accessibilité de toutes les grandes institutions auxquelles les personnes handicapées peuvent avoir affaire dans la vie quotidienne. On pourrait songer, pour ce faire, à invoquer l'interdiction de la discrimination directe et indirecte inscrite à l'article 14 et dans le Protocole n° 12, car le fait d'empêcher l'accès des personnes handicapées entraîne une inégalité de traitement injustifiée pour «toute autre situation».

La Charte prévoit une protection supplémentaire, sous la forme d'une assistance à l'accès à la formation professionnelle (articles 9 et 10) et d'un «droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté» (article 15).

411. *Zehnalova et Zehnal c. République tchèque*, 14 mai 2002, Requête n° 38621/97; en invoquant l'arrêt *Airey*, la Cour trace une frontière très nette entre les droits de la Convention et ceux de la Charte.

4.3. Migrants et demandeurs d'asile

Les deux questions qui préoccupent au premier chef de nombreux immigrants sont l'obtention d'un titre de séjour permanent ou, au contraire, l'expulsion d'un pays donné. Le principe général qui ressort de la jurisprudence est que la Convention ne garantit pas de pouvoir résider dans un pays déterminé⁴¹² mais que certains actes des pouvoirs publics peuvent constituer une violation d'autres droits, en particulier ceux énoncés aux articles 3, 8 et 14. Le droit à la vie familiale garantit, dans certaines conditions, celui de ne pas voir leurs membres séparés par une expulsion, ainsi que le droit au regroupement des couples mariés et des parents et enfants lorsqu'il existe entre eux un lien de dépendance.

L'article 19 de la Charte sociale européenne garantit aux travailleurs migrants le droit à la protection et à l'assistance, y compris l'accès effectif à des services d'aide gratuits, à des services sanitaires, à de bonnes conditions d'hygiène (paragraphe 1 et 2), l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux pour ce qui concerne les conditions de travail et de vie (paragraphe 4) ainsi que les actions en justice (paragraphe 7), de même que l'enseignement de la langue nationale et de la langue maternelle (paragraphe 11 et 12). Ce principe à la fois directeur et stimulant est essentiel pour réussir une véritable intégration des migrants venus s'installer dans le pays d'accueil, sans les contraindre à l'assimilation ni les priver de leur culture. L'article 19 de la Charte (lu en combinaison avec l'article E) vise à lutter effectivement contre toutes les formes de discrimination vis-à-vis des migrants. Les pouvoirs publics et les hommes politiques doivent éviter tous propos xénophobes ou initiatives incitant à la peur ou à la haine à l'égard des migrants⁴¹³. L'accès effectif des travailleurs migrants au marché du travail joue un rôle très important dans la lutte contre la pauvreté dont ils sont victimes. L'article 19, paragraphe 4, garantit l'égalité de traitement en la matière et peut aller jusqu'à exiger des Etats membres qu'ils mettent en œuvre des programmes d'emploi spécialement destinés aux migrants qui, dans les faits, se heurtent souvent à des obstacles plus difficiles à surmonter dans ce domaine⁴¹⁴. Ils doivent ainsi prévoir l'égalité d'accès à un logement d'un niveau suffisant, aux

412. Jacobs et White, 2006, p. 262.

413. Comme les discours des hommes politiques italiens de la Ligue du Nord (« Lega Nord ») contre les Roms et les migrants; voir CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, Réclamation n° 58/2009, paragraphes 136 à 140.

414. CEDS, Conclusions IV, Observation interprétative relative à l'article 19, paragraphe 4; Conclusions III, Observation interprétative relative à l'article 19, paragraphe 4.

logements sociaux et aux aides au logement⁴¹⁵. Il peut même s'avérer nécessaire d'envisager d'autres mesures pour favoriser le logement des migrants lorsque leur situation particulière l'exige⁴¹⁶.

Hormis ces dispositions, le champ d'application personnel de la Charte limite fortement la protection des migrants ressortissant d'Etats non membres. La Charte sociale européenne ne s'applique, nous l'avons dit, ni aux migrants de pays tiers ni à ceux qui ne résident ou ne travaillent pas « légalement » dans le pays d'accueil.

4.4. Roms et Gens du voyage

Les droits des Roms sont l'une des grandes priorités du Conseil de l'Europe⁴¹⁷, ce qui explique que des études approfondies aient été déjà réalisées sur la jurisprudence de la Convention⁴¹⁸ et de la Charte sociale⁴¹⁹ qui les concerne.

S'agissant de la Convention, de nombreux arrêts ont porté sur des affaires dans lesquelles des Roms et des Gens du voyage avaient été expulsés des sites où ils avaient installé leur caravane⁴²⁰. Il convient ici de noter qu'en dépit du droit conféré aux minorités à choisir librement leur mode de vie – y compris celui qui leur est traditionnel, à savoir l'itinérance et l'absence de domicile fixe –, les Roms ont la plupart du temps été déboutés, la Cour estimant que les mesures prises par les Etats avaient été appliquées « conformément à la loi », après qu'ils eurent mis dûment en balance l'intérêt public majeur consistant à préserver l'environnement et les intérêts individuels des Roms⁴²¹. En clair, lorsque de puissants intérêts de la majorité de la population sont en jeu et que les procédures ont respecté la règle du droit, la Cour n'infirme pas les décisions des pouvoirs publics. Ces décisions ne me semblent pas totalement cohérentes, étant donné que les expulsions affectent directement le mode de vie des Roms et des Gens du voyage et

415. *Ibidem* (note bas de page n° 65), paragraphes 143 à 147.

416. CEDS, Conclusions V, Observation interprétative relative à l'article 19.

417. Voir la réunion à haut niveau du Conseil de l'Europe sur les Roms à Strasbourg le 20 octobre 2010, doc. n° ROMS(2010) PV final.

418. Cour européenne des droits de l'homme, Unité de la presse, fiche thématique « Roms et Gens du voyage ».

419. CEDS, Procédure de réclamations collectives 1998-2010 : sommaires des décisions sur le bien-fondé relatives aux Roms et Gens du voyage.

420. Par exemple *Jane Smith c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25154/94, paragraphes 97 à 111 ; *Lee c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 25289/94, paragraphes 110 à 117.

421. *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Requête n° 27238/95, paragraphes 71 à 78.

que la Cour a jugé, dans d'autres cas, que de telles mesures étaient discriminatoires⁴²². Il faudrait à tout le moins envisager de les traiter comme une discrimination indirecte, également interdite par les traités⁴²³.

La jurisprudence relative à l'article 31 de la Charte s'intéresse plus particulièrement à l'octroi d'un logement d'un niveau suffisant aux Roms et aux Gens du voyage. Certains d'entre eux ayant un mode de vie traditionnel itinérant, il faut prévoir suffisamment d'aires d'accueil pour leurs caravanes. Les textes de loi qui vont en ce sens doivent être correctement appliqués afin que leurs objectifs puissent être concrètement atteints⁴²⁴. Les aires d'accueil doivent répondre à certaines normes minimales pour garantir des conditions de vie décentes. Le comité souligne que les expulsions d'aires d'accueil doivent intervenir dans certaines conditions d'ordre matériel et procédural qui respectent strictement le droit. La multiplication des « mesures de sécurité » visant les Roms peut s'apparenter à une stigmatisation et à un traitement discriminatoire si ces dispositions ne sont pas appliquées de la même manière à d'autres groupes⁴²⁵.

5. Conclusion et perspective

La Convention et la Charte offrent, en se conjuguant, un bon niveau de protection des droits fondamentaux pour celles et ceux qui connaissent les pires formes de la pauvreté⁴²⁶. Pour autant, les possibilités d'y apporter des améliorations restent nombreuses.

La distinction historique entre droits civils et droits sociaux, toujours bien visible dans les instruments juridiques aux niveaux européen et mondial, constitue un frein considérable à l'efficacité de la lutte engagée contre la pauvreté sur le plan judiciaire⁴²⁷. L'absence de mécanismes valables de mise en œuvre et de contrôle de la Charte sociale européenne montre qu'il subsiste une certaine réticence à voir dans la pauvreté une violation des droits de l'homme. Il faudra souligner plus clairement que la pauvreté est aussi un problème européen qui doit être réglé au niveau européen.

422. En particulier *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, Série A n° 45, concernant la pénalisation des relations homosexuelles.

423. Voir *D.H. et autres c. République tchèque*, 13 novembre 2007, Requête n° 57325/00 ; *Oršuš et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, Requête n° 15766/03.

424. CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphes 40 et suiv.

425. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, Réclamation n° 58/2009, paragraphes 136 à 140 et paragraphes 53 à 59.

426. Voir aussi Tulkens et Van Drooghenbroeck, 2008, p. 116.

427. *Ibidem*, p. 106.

Ces dernières décennies a fait son chemin l'idée selon laquelle les droits civils et sociaux sont indissociables et que, par voie de conséquence, ils interagissent et s'influencent mutuellement dans de nombreux cas. C'est là ce qui a amené le Sommet mondial pour le développement social⁴²⁸ et la Conférence mondiale sur les droits de l'homme⁴²⁹ à affirmer leur attachement au principe de l'indivisibilité des droits fondamentaux. La pauvreté est un exemple particulièrement frappant du lien qui existe entre ces droits, tant il est vrai que les plus pauvres peuvent nous apprendre ce que signifie concrètement ce principe⁴³⁰.

Il faudra, à l'avenir, en finir avec la hiérarchie entre droits civils et droits sociaux – comme on a su mettre un terme à la guerre froide –, car tous les droits de l'homme sont d'égale valeur, interdépendants et ne peuvent être clairement distingués. À défaut, les plus démunis pourraient avoir l'impression que « leurs droits » sont considérés comme des droits de seconde zone, alors que les droits politiques et civils seraient les droits des riches qui n'ont pas à s'inquiéter de leur survie au jour le jour. La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies est un bon exemple de ce qui peut être fait pour promouvoir l'indivisibilité de tous les droits fondamentaux. Son préambule débute par la « reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables », et fait ainsi de la dignité humaine le principe sous-jacent de tous les droits de l'homme. Par la suite, de nombreuses Constitutions nationales ont institué la dignité humaine comme principe fondamental. Qu'un tel engagement ne figure pas dans la Convention est regrettable, mais cela n'empêche pas la Cour de le considérer comme l'idée de base, inhérente à tous les droits de l'homme. En pratique, cela signifie qu'il faut accepter non seulement le droit à l'existence physique, mais le droit de vivre dans la dignité. Une approche plus cohérente de la pauvreté de la part de tous les acteurs concernés en Europe, qui soit ancrée dans les droits de l'homme, serait un signe fort. Comme la Cour l'a elle-même indiqué depuis longtemps, la Convention ne saurait s'interpréter dans le vide, mais « doit autant que faire se peut s'interpréter de manière à se concilier avec les autres règles de droit international dont elle fait partie intégrante »⁴³¹. La référence à la Charte sociale européenne,

428. Déclaration de Copenhague sur le développement social, Programme d'action, Copenhague, 1995, paragraphe 15.b.

429. Déclaration et Programme d'action de Vienne, 1993, paragraphe 1.5.

430. Dierckx, 2010, p. 57.

431. *Öcalan c. Turquie*, 12 mai 2005, Requête n° 46221/99, paragraphe 163 ; voir également *Rantsev c. Chypre et Fédération de Russie*, 7 janvier 2010, Requête n° 25965/04, paragraphe 273 pour d'autres références.

plus particulièrement à ses articles 30 et 31 qui traitent directement de la question et apportent des réponses à de nombreuses interrogations, serait un grand pas en avant pour favoriser l'accès effectif aux droits de l'homme des personnes en situation de pauvreté.

Si nous voulons réaliser des progrès dans la protection des droits fondamentaux des plus démunis, il faudra que toutes les personnes concernées aux niveaux national et international conjuguent leurs efforts. Aussi longtemps que l'on se heurtera à certaines réticences, les acteurs privés auront un rôle très important à jouer – en particulier les ONG et les avocats spécialisés dans la défense des droits de l'homme. S'agissant des ONG, la leçon à tirer de cette étude sera peut-être qu'il leur faut mieux faire connaître la Charte sociale européenne. Sa procédure de réclamations collectives est doublement adaptée aux besoins des groupements privés : premièrement, ces derniers peuvent agir en tant qu'entité collective, en évitant ainsi de faire peser le risque financier sur un individu, et, deuxièmement, ils n'ont pas à apporter la preuve d'une violation individuelle des droits de l'homme, qui représente souvent un obstacle majeur dans les procédures juridiques.

La recommandation à adresser aux hommes de loi spécialisés dans la défense des droits de l'homme pourrait être de traiter les dossiers qui leur sont soumis sous deux angles. Ils devraient d'une part s'intéresser à la dimension sociale des affaires portant sur des droits civils fondamentaux relevant de la Convention. La référence à la Charte sociale européenne dans l'interprétation des droits civils et politiques fondamentaux peut être utile devant les juridictions civiles et la Cour européenne des droits de l'homme. Cette approche, dite «des éléments»⁴³², repose sur le constat que des décisions judiciaires récentes tendent à conférer aux droits civils une interprétation plus large pour y inclure des revendications sociales, tout en refusant de s'appuyer directement sur les droits sociaux. D'autre part, il faudrait sensibiliser ces mêmes personnes à la question des droits sociaux fondamentaux. Pour amener la justice à se saisir d'une affaire concernant des droits sociaux, il faut mettre l'accent sur les éléments essentiels du litige, en particulier la justiciabilité des faits de la cause et les pouvoirs limités des tribunaux⁴³³. Pour que la situation des plus démunis s'améliore réellement, les affaires déférées à la justice doivent être d'une portée générale et clairement axées sur une violation grave des droits de l'homme plutôt que sur les politiques générales et les

432. Ainsi baptisée par Cavallaro et Schaffer, 2004, p. 217, 258 et suiv.; Cavallaro et Schaffer, 2006, p. 345 et suiv.

433. Pour une liste plus exhaustive des questions pertinentes, voir Melish, 2006a, p. 171, 333 et suiv.; Melish, 2006b, p. 385 et suiv.

conditions économiques. Nous avons trop souvent constaté, surtout dans les réclamations collectives formées au titre de la Charte sociale, que les dossiers étaient présentés au comité en des termes très généraux. Cela ne permet ni d'attirer l'attention nécessaire pour susciter le changement ni de donner des orientations concrètes aux pouvoirs publics. Contrairement à d'autres auteurs, ma conclusion est que ces deux approches ne sont pas contradictoires mais peuvent être intégrées dans une stratégie fructueuse. Il faudrait pouvoir décider, selon les circonstances propres à chaque affaire, s'il convient d'adopter l'une des deux approches ou s'il est préférable de les combiner en une seule et unique stratégie⁴³⁴. Cela pourrait ouvrir la voie à une perception plus cohérente des droits de l'homme et apparaître comme un moyen de garantir la dignité humaine à tous les êtres humains, quelle que soit leur situation économique ou sociale.

Bibliographie

Arendt H. ([1966] 1999), *Les origines du totalitarisme* (1951-1966), Point Seuil, Paris.

Brillat (2009), «La Charte sociale européenne révisée : le défi des droits sociaux face à la pauvreté», in Decaux E. et Yotopoulos-Marangopoulos A. (dir.), *La pauvreté, un défi pour les droits de l'homme*, Editions Pedone, Paris.

Cavallaro J.L. et Schaffer E.J. (2004), «Less as more: rethinking supranational litigation of economic and social rights in the Americas», *Hastings Law Journal*, 56.

Cavallaro J.L. et Schaffer E.J. (2006), «Rejoinder: justice before justiciability : inter-American litigation and social change», *New York University Journal of International Law & Politics*, 39.

Comité européen des droits sociaux (CEDS) (2008), in *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, Strasbourg.

Dierckx (2010), «Empowerment of people experiencing extreme poverty» (Encourager l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté), in Conseil de l'Europe, *Renforcer la cohésion sociale*, Strasbourg.

ECSR (2010), «Collective complaints procedure 1998-2010: summaries of decisions on the merits concerning Roma and Travellers».

434. Naturellement, le petit nombre de ratifications de la Charte sociale européenne révisée et des protocoles demeure un obstacle important.

Eurostat (2010), *Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : un portrait statistique de l'Union européenne 2010*, Bruxelles.

Guterres A. (2010) (Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés), «Déplacements forcés : relever les défis de la prochaine décennie», intervention lors du Symposium pour la protection des réfugiés, Berlin, 15 juin, www.unhcr.org/4c1737c09.html.

Gyulai G. (2007), «Forgotten without reason: Protection of non-refugee stateless persons in central Europe», Hungary.

Hammarberg T. (2008), «Memorandum by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 19-20 June 2008», Doc. CommDH(2008)18.

Imbert P.-H. (1989), «Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels», *Revue de droit public*, p. 739-754.

Jacobs F.G. et White R. (2006), *The European Convention on Human Rights* (4^e éd.), Oxford University Press, Oxford.

Kahn-Freund (1976), «The European Social Charter», in Jacobs F. G. (dir.), *European law and the individual*, New-Holland Publishing, Amsterdam.

Melish T.J. (2006a), «Rethinking the "less as more" thesis: supranational litigation of economic, social, and cultural rights in the Americas», *New York University Journal of International Law & Politics*, 39.

Melish T.J. (2006b), «Counter-rejoinder: justice vs. justiciability? Normative neutrality and technical precision, the role of the lawyer in supranational social rights litigation», *New York University Journal of International Law & Politics*, 39.

Smyth J.F. (1968), «The implementation of the European Social Charter», in *Mélanges offerts à Polus Modinos – Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Editions Pedone, Paris.

Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S. (2008), «La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté», in *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-2008 : réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, Paris.

Wiebringhaus H. (2012), «Council of Europe», in Blanpain R. et Colucci M. (éd.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations Online*, Kluwer Law International: <http://www.kluwerlawonline.com/productinfo.php?pubcode=IELL>.

PARTIE C

DES EXEMPLES CONCRETS : LA PAUVRETÉ LORS DES TRANSITIONS

ÉMERGENCE DE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS EN TRANSITION DANS L'EUROPE DU SUD-EST: LE CAS DE LA BULGARIE

Ilona Tomova

1. Mécanismes ayant accru la pauvreté dans l'Europe du Sud-Est après la chute des régimes communistes

1.1. Quand un régime s'effondre

La crise économique de la période postcommuniste en Bulgarie a été plus profonde et plus longue que la Grande Dépression économique qui a touché les Etats-Unis et l'Allemagne à la fin des années 1920. Ce n'est qu'en 2007 que le PNB de la Bulgarie a retrouvé son niveau de 1989. Le taux d'emploi est resté inférieur à ce qu'il était pendant la période socialiste. En 2007, le pouvoir d'achat d'un salaire n'était que de 61,3 % du même salaire en 1989. L'épargne de nombreux Bulgares a fondu pendant les sept premières années de la période de transition à cause de l'inflation élevée, des faillites bancaires et de la fraude. La qualité de vie s'est encore dégradée à cause d'une restriction draconienne de l'accès aux services dont la qualité a empiré à cause des coupes financières radicales, de la lenteur et de la mauvaise gestion des réformes de tous les secteurs sociaux, de la restriction du contrôle des institutions, de l'augmentation de la criminalité, de la dégradation des infrastructures techniques et sociales, et du dysfonctionnement du système judiciaire.

L'une des explications possibles de cette situation est que l'économie bulgare était liée à celle de l'Union soviétique et des autres pays socialistes où près de 80 % de la production bulgare était exportée. La production industrielle et agricole de la Bulgarie a chuté rapidement avec l'effondrement des marchés soviétiques et la dissolution du Conseil d'assistance économique mutuelle.

Mais il s'agit là seulement d'une des causes macroéconomiques du chômage et de la pauvreté de masse. Il en est une autre, plus occulte : la manière dont a été menée la privatisation d'une large quantité de biens de l'Etat et l'accumulation du capital privé initial. En Bulgarie (et dans une large mesure en Roumanie, en Russie, en Moldova, au Bélarus et en Ukraine), le transfert des biens de l'Etat à des entreprises privées a eu lieu sans que les capitaux étrangers puissent participer à la privatisation des entreprises publiques. Bien au contraire, on constate l'accumulation

d'un énorme pouvoir politique et économique dans les mains de plusieurs cercles politiques, qui ont réalisé un transfert considérable de capitaux des anciennes entreprises publiques aux entreprises privées, mis en œuvre sans le cadre juridique nécessaire pour légitimer ces changements et pour organiser un nouveau système de droits et de propriété fondé sur les mécanismes du marché. Les conséquences de cette privatisation latente ont été les suivantes : annulation *de facto* de la privatisation officielle, destruction de ressources matérielles considérables, décapitalisation des entreprises industrielles, désindustrialisation de l'économie nationale, dissuasion de toute modernisation technique et élimination *de facto* des possibilités de modernisation et d'innovation technologiques pour une très longue période. Un grand nombre de biens matériels, produits pendant des années d'industrialisation accélérée, ont été détruits. Sur le plan industriel, la Bulgarie est revenue en arrière : au milieu des années 1990, l'industrie du pays était revenue au niveau des années 1960. La Bulgarie a perdu 1 300 000 emplois entre 1990 et 1993⁴³⁵ – n'oublions pas que la population totale de la Bulgarie, y compris les enfants et les personnes âgées, s'élevait à environ 8 millions d'habitants. Le développement spontané des relations de marché qui a débuté dans les années 1970 et 1980 a été interrompu, avec l'instauration du pouvoir des « monopoles privés », qui ont remplacé les anciens monopoles d'Etat. La constitution d'une classe moyenne dans le pays a été bloquée pendant longtemps. Les niveaux moyen et bas de la hiérarchie économique – dirigeants et travailleurs – ont été privés de pouvoir avec, pour corollaire, l'abolition d'un certain nombre de droits sociaux des employés, le chômage de masse, une réduction importante du revenu des travailleurs, l'élimination de la possibilité de dialogue sur les échelles de salaire et un changement du niveau de la prise de décision. Le développement économique et social a régressé avec les décennies.

La pauvreté de masse en Bulgarie, causée par un chômage exceptionnellement élevé, nous amène à examiner les causes de cette catastrophe.

Le chômage de masse a été un phénomène commun à tous les pays postsocialistes pendant les premières années de la transition. Dans la République tchèque, en Pologne et en Hongrie, les taux de chômage n'étaient pas aussi élevés et les gouvernements ont gardé le contrôle de la situation pendant une période relativement brève. Le chômage était dû à la fermeture d'installations non rentables et technologiquement obsolètes, et aussi aux temps difficiles traversés par les petits et moyens propriétaires, qui ont débuté leur entreprise sous la protection de l'Etat

435. Beleva, 2005.

socialiste, dans un nouvel environnement concurrentiel. En Bulgarie et en Roumanie, la fermeture des entreprises n'a pas été une fermeture rationnelle de sites de production non compétitifs et une conséquence de la modernisation technologique mais le résultat d'une utilisation inefficace des installations existantes, de la désintégration des marchés traditionnels et de l'incapacité à remplacer ces derniers par de nouveaux marchés, à cause de la faible compétitivité de la production et des faillites artificielles de nombreuses entreprises. Lorsque la fermeture des sites de production inefficaces a commencé (2000-2002), de nombreux emplois ont été supprimés comme prévu.

1.2. Conséquences variées

Les pays d'Europe centrale ont pris des mesures urgentes pour mettre en place un cadre juridique rationnel et transparent pour une privatisation rapide orientée sur le marché et sur les « travailleurs-managers ». On a aussi pratiqué la concession d'entreprises publiques pour des périodes prédéfinies. Simultanément, on a exercé un contrôle sur les personnes économiquement actives pour que les entreprises publiques ne puissent souffrir de détournement de capitaux et de biens à large échelle. Des mesures supplémentaires ont été prises pour la stabilisation des entreprises économiquement efficaces et de celles qui avaient des marchés à l'étranger. La procédure des prêts aux entreprises a été réformée et des règles claires ont été introduites pour le système bancaire et fiscal. Pendant une période assez brève, une partie importante des entreprises rentables ont été achetées par des entreprises étrangères dans des conditions transparentes et au meilleur prix. La vente à des partenaires économiques étrangers s'est avérée rentable parce qu'il n'existait pas dans les pays précités d'agents économiques possédant un large capital financier ; parce que des investisseurs puissants étaient intéressés, les nouveaux propriétaires avaient introduit de meilleures techniques managériales, technologies et compétences commerciales, et l'intégration des grandes entreprises socialistes sur des marchés internationaux strictement régulés et installés de longue date avait été facilitée. Ces processus ont été rendus plus aisés par la proximité géographique, culturelle et historique des pays d'Europe centrale avec leurs puissants partenaires occidentaux.

En Bulgarie et en Roumanie, le développement des relations de marché au sein du système socialiste était plus faible. Les deux pays, situés à la périphérie de l'Europe, avaient des liens économiques, culturels et historiques plus ténus avec l'Ouest. En outre, la guerre en ex-Yougoslavie n'a pas attiré les investissements étrangers dans la région. Mais l'obstacle le

plus important a été l'environnement intérieur : l'instabilité politique et la concentration accrue d'un énorme pouvoir économique et politique entre les mains d'un cercle limité d'anciens bureaucrates du Parti communiste et de certaines structures de l'ancienne police politique et économique, la Sécurité d'Etat, une législation contradictoire et en constante mutation et l'absence de mécanismes pour appliquer les normes en vigueur, l'arbitraire administratif et la grande corruption, et enfin un système juridique dysfonctionnel.

Les élites politiques ont freiné l'afflux de capitaux étrangers et fait traîner en longueur la privatisation afin de transformer les biens d'Etat en leur propre capital privé. Ils n'ont manifesté aucun intérêt pour l'avenir des entreprises industrielles et n'ont fait aucun effort pour les sauver, les stabiliser et les développer. Ces nouveaux groupes économiques ont investi tous leurs efforts dans des « activités intermédiaires » : contrôle du commerce intérieur et extérieur, de la finance, des bourses de marchandises, de l'immobilier, de l'assurance et des médias. Ils possédaient le pouvoir politique d'adopter et de modifier la législation qui réglementait l'économie, les finances et les impôts au bénéfice des nouveaux groupes économiques, de décider des taux d'intérêt et d'imposer une coercition extra-économique sur les personnes économiquement actives. Pour ce faire, ils avaient non seulement le pouvoir de désigner et de changer à leur gré les dirigeants des entreprises pour servir les intérêts de groupes économiques « fermés », mais ils jouissaient aussi des « services » de nouvelles structures créées par d'anciens sportifs et agents de la Sécurité d'Etat pour « contrôler par la force » des chefs d'entreprise.

1.3. Le cas bulgare : comment créer la pauvreté

Passons maintenant au cas particulier de la Bulgarie. Les anciens bureaucrates du Parti communiste n'ont pu prendre directement le contrôle des entreprises industrielles en raison des changements politiques et de l'action de l'opposition⁴³⁶. C'est pourquoi le processus a pris la forme d'une « privatisation latente » sur ce modèle : le ministère (à savoir les représen-

436. En Bulgarie, le premier gouvernement après la chute de l'ancien dirigeant communiste Todor Jivkov était lui aussi communiste, il a été ensuite rebaptisé « socialiste ». A la fin de 1990, ce gouvernement a été suivi par un gouvernement de l'Union des forces démocratique qui a été en fonction pendant un peu plus d'un an. Ensuite, deux gouvernements vigilants ont été brièvement au pouvoir jusqu'à ce que le Parti socialiste reprenne les manettes. La crise financière économique profonde a entraîné la fin de ce gouvernement en 1997 lorsque le Conseil des devises a été introduit pour stabiliser l'économie. C'est là qu'a eu lieu la période de « privatisation latente » et intensive de l'économie d'Etat.

tants du pouvoir politique) nommait un directeur ou décidait à qui telle entreprise ou tel complexe industriel serait donné ou loué. En échange, on « recommandait » au directeur de laisser l'entrée (c'est-à-dire l'achat de matières premières, de machines et de prêts) et la sortie (par exemple le placement de produits manufacturés) de l'entreprise aux entreprises des « intermédiaires », lesquelles vendaient des matières premières à un prix très élevé aux entreprises puis achetaient la production en gros à un prix très bas, souvent fixé par le gouvernement par arrêté spécial⁴³⁷. Cela a permis à ces entreprises de détourner des profits des deux « transactions » et de laisser toutes les pertes à l'entreprise publique qui avait accumulé d'énormes dettes. L'entreprise publique était forcée de prendre des lignes de crédit à court terme auprès des banques afin de couvrir ses dettes et d'assurer sa trésorerie à des taux d'intérêt très élevés et en constante augmentation, sans période gratuite, ou de réduire la production. Les taux d'intérêt élevés des prêts ont empêché la modernisation technologique, et les entreprises bulgares sont devenues non compétitives sur le marché international. Quelque temps après, cette politique conduisait à la fermeture de l'entreprise et ses biens étaient transférés aux banques, contrôlées par les élites politiques⁴³⁸.

Dans le même temps, aucun mécanisme de contrôle des crédits n'a été introduit. Les banques accordaient des prêts aux structures économiques proches du pouvoir politique, dont une grande partie n'a jamais été

437. Très rapidement, une partie des dirigeants de ces unités industrielles ou les membres de leur famille ont créé leurs propres entreprises privées, œuvrant « à l'entrée et à la sortie » pour faciliter le transfert de capitaux des entreprises alors gérées par l'Etat sur leur compte. Ce système a fonctionné pendant des années. Dans les cas où les dirigeants avaient décidé de stabiliser l'entreprise en ne laissant pas participer « les intermédiaires », et en passant des contrats directs avec les fournisseurs de matières premières et d'autres organisations commerciales, ils ont subi des pressions extra-économiques (intimidation, chantage, diffamation dans les médias, pots-de-vin, promesses d'emplois privilégiés) ou ont été licenciés et remplacés par des personnes plus obéissantes.

438. Les entreprises les plus à la pointe sur le plan technologique ont été « liquidées » très rapidement par les banques, qui leur avaient accordé des prêts à bas taux d'intérêt immédiatement avant « les réformes » de modernisation technologique. Unilatéralement, les banques ont violé les contrats par une augmentation constante et forte des taux d'intérêt, ce qui a rendu les entreprises incapables de rembourser leurs prêts. Un mécanisme supplémentaire de décapitalisation des entreprises a été imposé par la classe politique pour un contrôle total des flux de devises à partir des banques. Toutes les transactions en Bulgarie devaient se faire, de droit, en leva bulgares (devise nationale). Les devises étrangères disponibles des entreprises provenant de la vente de leurs biens étaient échangées par les banques à un taux faible fixé par l'exécutif. Ensuite, les entreprises achetaient des devises à un taux élevé, pour obtenir des matières premières par exemple. Les bénéfices sont restés dans les banques et les entreprises productives ont accumulé les pertes.

remboursée. En fait, on a eu affaire à une forme criminelle de coalescence des banques avec des entreprises comme « Multigroup », « Orion », « Darucar », etc., dont les dirigeants étaient d'anciens agents de la Sécurité d'Etat. Les entreprises industrielles avaient beaucoup de mal à obtenir des prêts, surtout à long terme, dans de bonnes conditions, sauf lorsqu'elles faisaient partie des systèmes d'intermédiaires. L'absence de contrôle des devises et du commerce extérieur a créé un environnement favorable aux exportations de capitaux à grande échelle à partir des banques. L'élite politique n'a pas introduit de levier économique ni de législation permettant une politique financière efficace (par exemple, pour financer un fonds de réserve rationnel couvrant les mauvais prêts, instaurer une meilleure discipline pour renforcer les prêts). Naturellement, tout cela a déstabilisé de nombreuses banques privées. Mais, en 1995, le gouvernement a ordonné à la Banque nationale bulgare (BNB) de refinancer les dettes de certaines d'entre elles et a attribué 29 milliards de leva bulgares à leur stabilisation. Finalement, les banques privées ont secrètement transféré leurs parts dans les pays occidentaux et se sont déclarées en faillite en laissant leur obligation de crédit à la BNB.

Tout ce système a eu un effet négatif sur la situation globale de l'économie dans le pays. La production industrielle s'est contractée et des milliers d'emplois ont été supprimés. Le chômage a atteint des niveaux très élevés où il est resté pendant des années, ce qui a entraîné une pauvreté massive et profonde, et a déclassé de larges strates de la population. Les périodes pendant lesquelles les entreprises ne travaillaient pas faute de trésorerie se sont étendues, avec, par conséquent, une perte de clientèle. Pendant ces périodes, les employés n'étaient pas licenciés mais ne percevaient ni salaire ni prestations sociales. Le secteur privé, constitué principalement du commerce, de l'agriculture et des services, n'a pas pu compenser les licenciements massifs de la main-d'œuvre de l'industrie. La nature des changements dans la structure de l'emploi laisse apparaître un type de développement économique désindustrialisé pendant les dix premières années de la « transition ».

La proportion des personnes titulaires de contrat à plein temps et permanent a chuté radicalement. Pendant des années, des secteurs économiques entiers, y compris le secteur public, ont recruté des employés ou les ont embauchés par le biais de contrats à temps partiel ou de « contrats civils », qui ne les obligeaient pas à payer des indemnités en cas de licenciement ni de sécurité sociale. Le pourcentage des personnes travaillant sur les marchés gris et noir a augmenté considérablement. Les conditions de travail ont empiré. Les mesures de sécurité au travail ont été constamment ignorées

à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé. En conséquence, le nombre d'accidents du travail a considérablement augmenté, y compris les accidents mortels. De nombreuses entreprises versaient leurs salaires à leurs employés avec des mois de retard et certaines pas du tout, là aussi pendant des mois. Le changement de nature des contrats de travail (ou leur absence) a exclu le système judiciaire du règlement des litiges au travail. On a constaté une augmentation des cas où les litiges se sont réglés par la violence physique, avec l'utilisation de services extralégaux.

Le revenu réel des employés a diminué constamment : en 1996-1997, il n'atteignait que rarement un tiers du revenu antérieur aux changements. Très rapidement, l'inégalité des revenus dans un pays qui, dans un passé récent, était égalitaire et socialiste a dépassé celle de nombreux pays d'Europe occidentale.

En 1990, un autre mécanisme parallèle de redistribution des biens était lié à la prétendue «libéralisation des prix». Les représentants des ex-bureaucrates communistes, avec l'aide d'anciens agents de la Sécurité d'Etat, des dirigeants et des travailleurs d'entreprises commerciales et des entreprises de services extralégaux ont «sorti» du marché et des entrepôts une très grande partie des marchandises disponibles et ont empêché la nouvelle production d'atteindre les clients pendant des mois, dans l'attente d'une augmentation des prix. C'est ainsi qu'a été provoquée une crise de l'approvisionnement des biens, sans précédent en période de paix. On distribua des coupons qui restreignaient sans le garantir l'achat de biens de première nécessité (pain, lait, fromage, viande, sucre et huile de tournesol). Après la libéralisation, les biens cachés sont apparus sur le marché avec des prix beaucoup plus élevés que ceux auxquels ils avaient été achetés aux entreprises. Les personnes ayant caché ces biens ont fait d'énormes bénéfices. Une grande partie de la population a survécu au traumatisme de cette crise provoquée, en dépit du temps perdu dans les queues et des énormes dépenses encourues. Par exemple, le prix des médicaments a grimpé en moyenne de 800 % après la «libéralisation». L'augmentation des prix de la plupart des biens de première nécessité a été du même ordre. Les salaires ont augmenté quelques mois plus tard, mais cette augmentation n'a pas été suffisante pour rattraper le prix des biens à la consommation. Ces mesures, avec une inflation élevée, ont été les premières qui ont conduit à la «confiscation» de l'argent «chaud», à savoir les économies des individus pour limiter leur capacité à participer à la privatisation prochaine. Naturellement, le mode de mise en œuvre de la libéralisation des prix a débouché sur un appauvrissement massif, surtout pour les foyers comprenant des chômeurs.

2. Modification de la politique publique à l'égard de la pauvreté et des pauvres, et ses conséquences

2.1. Réformes faibles et destructrices

L'économie de transition effondrée, sous le coup d'une série de crises aiguës (pénurie alimentaire, désindustrialisation, finances, problèmes structurels et, enfin, crise mondiale), n'était pas préparée à soutenir un système développé de services sociaux. Au contraire des ex-pays socialistes d'Europe centrale, qui après une forte baisse ont réussi à stabiliser leurs économies et à surmonter la crise de la deuxième partie des années 1990, les réformes en Bulgarie ont été plus douloureuses et prolongées. Les données de l'Institut national de la statistique provenant du recensement de 2001 montrent que seulement 38 % des citoyens bulgares âgés de 16 à 60 ans⁴³⁹ avaient un emploi – le taux le plus faible d'Europe⁴⁴⁰. Les salaires étaient parmi les plus bas du continent. Pour la période 1991-1997, le salaire mensuel moyen était de 89 dollars des Etats-Unis. Même au début de 2010, le salaire moyen était de 630 leva bulgares (environ 320 euros) et a légèrement baissé par la suite en raison de la crise économique. Par ailleurs, ce n'est qu'au printemps 2008 que le pouvoir d'achat des salaires moyens a atteint les niveaux de 1995, à savoir seulement trois cinquièmes de ceux de 1989⁴⁴¹.

Les pensions de plus des deux tiers de la population âgée ne permettaient pas de satisfaire à leurs besoins essentiels. Leur droit à la protection sociale (article 23 de la Charte sociale européenne) a été violé. La lente amélioration de la mise en œuvre de ce droit n'a commencé qu'après 2004.

L'Etat bulgare n'a *de facto* pas été à même de garantir à ses citoyens le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale pendant de nombreuses années, même après la ratification de la Charte sociale européenne en 2000. En effet, les conditions étaient propices à la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale aux générations suivantes.

Au début des années 1990, le gouvernement a commencé à mettre en place un système de protection sociale pour les laissés-pour-compte du marché du travail (avant, la Bulgarie n'avait officiellement aucun chômeur

439. Jusqu'en 2001, l'âge de la retraite était de 60 ans en Bulgarie.

440. Le taux d'emploi a beaucoup augmenté uniquement après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007, grâce aux investissements de l'Europe occidentale, mais depuis 2009 il baisse de nouveau à cause de la crise mondiale.

441. Selon l'INS et la BERD.

et donc aucune législation, institution, personnel ni fonds pour la protection contre le chômage). Bien vite, l'augmentation vertigineuse du nombre de chômeurs a empêché l'Etat de s'acquitter de ses obligations. Les incessantes modifications législatives ont commencé par les lois sur la protection sociale et l'assistance sociale, leurs décrets d'application et les arrêtés concernant ces activités. Ces modifications suivaient un axe fondamental et constant : restriction de l'accès aux fonds sociaux en s'appuyant sur divers critères et réduction du montant des dépenses sociales pour tous les groupes assistés. En conséquence, pendant les années de licenciement de masse, un quart à peine des chômeurs inscrits ont reçu une indemnité chômage ou une aide sociale. Dans bien des endroits, les chômeurs de longue durée dont le partenaire avait un emploi n'étaient pas assistés, sans tenir compte du montant du salaire et de l'appauvrissement réel du foyer. Entre 1996 et 2000, la pression sur les fonds sociaux était si forte que même les personnes et les familles qui remplissaient tous les innombrables critères pour recevoir une aide sociale mensuelle n'ont pu en bénéficier. Le niveau des prestations de l'assistance sociale était très faible et ne pouvait permettre à ceux qui y avaient droit de vivre une vie digne⁴⁴². Au début des années 1990, plusieurs régions ont pris des arrêtés pour limiter l'accès à l'assistance sociale, lesquels ont été dans une large mesure étendus à l'ensemble de la population du pays en 1998.

Pour réduire la pression sur le marché du travail, la retraite anticipée a été autorisée : 52 ans pour les femmes et 56 ans pour les hommes. Cette norme a surchargé le système de pensions et contribué à une baisse durable de ces pensions, qu'elles soient sociales ou professionnelles. Environ deux cinquièmes des pensionnés recevaient la pension minimale ou proche du minimum (pour la période 1991-1997, elle s'élevait à environ 20,4 dollars des Etats-Unis par mois). La pension mensuelle moyenne pour cette période était de 31,5 dollars. La Roumanie et la Russie faisaient face à une situation analogue. Dans ces pays, pendant plus de vingt ans, pour la majorité des personnes âgées, retraite a été synonyme d'appauvrissement irréversible, et cette tendance devrait se poursuivre dans une perspective à moyen terme. Après 2002, la réaction des gouvernements a été de prolonger régulièrement l'âge de départ à la retraite (qui a atteint 60 ans pour les femmes et 62 ans pour les hommes) et de mettre en place des systèmes de retraite expérimentaux qui ont débouché sur des tensions sociales et une insatisfaction récurrente.

442. Même en 2009 et en 2010, l'aide sociale mensuelle pour les chômeurs de longue durée et les membres de leur famille n'atteignait que 35 leva par mois (environ 18 euros).

Même après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, l'article 13 et l'article 14⁴⁴³ de la Charte sociale européenne ont été violés. Il n'est guère étonnant que le Comité européen des droits sociaux ait conclu ceci : « 1. Le niveau de l'assistance sociale versée à une personne seule de moins de 65 ans est manifestement insuffisant. 2. Il n'est pas établi que les personnes en situation de besoin, qui cessent de bénéficier de l'assistance sociale après douze mois, puissent obtenir des ressources nécessaires pour faire face, dans des conditions conformes à la dignité humaine, aux dépenses de la vie courantes. 3. Le montant de l'aide versée au titre de l'assistance sociale est manifestement insuffisant. 4. Il n'est pas établi que les personnes âgées sans ressources bénéficient d'une assistance sociale d'un niveau suffisant. » (Conclusions 2009 – Bulgarie)

2.2. L'impact sur les droits fondamentaux : les exemples de la santé et de l'éducation

La situation économique difficile a eu un effet négatif sur le système de santé. Dans le passé, les citoyens bulgares avaient un accès illimité aux services de santé. Le système de soins préhospitaliers, hospitaliers et prophylactiques était relativement bon en Bulgarie. Les enfants en bas âge et les femmes enceintes bénéficiaient de contrôles médicaux, d'une prophylaxie, de traitements et de médicaments gratuits. Tous ces avantages sociaux ont été supprimés au début de la période de transition. L'augmentation brutale des prix des médicaments et l'abandon de leur gratuité pour les enfants se sont répercutés sur les taux de mortalité des enfants et des nouveau-nés. La mortalité infantile causée par les maladies pulmonaires a augmenté, indicateur qui continue d'être très préoccupant. Des maladies oubliées depuis des décennies telles que la poliomyélite, la coqueluche, la diphtérie, etc., ont fait leur retour. Le nombre des personnes diagnostiquées comme tuberculeuses a augmenté, tout comme celui des décès causés par les maladies cardio-vasculaires et les cancers. Le budget consacré aux soins de santé est très maigre (depuis des années, la Bulgarie et la Roumanie sont connues pour avoir le budget santé par habitant le plus bas de l'Union européenne). En outre, les Bulgares et les Roumains doivent payer personnellement pour la plus grande partie de leurs traitements, notamment les tests médicaux et les frais de laboratoire, une contribution supplémentaire aux frais d'hospitalisation et des médicaments fort coûteux.

443. Ces articles portent sur «le droit à l'assistance sociale et médicale» et «le droit au bénéfice des services sociaux».

La pauvreté est actuellement un obstacle majeur à l'accès aux services de santé pour les deux cinquièmes de la population bulgare. Parallèlement, l'accroissement des inégalités sociales et la restriction de l'offre des services médicaux gratuits, dont peuvent bénéficier ceux qui ont une assurance médicale, ont ébranlé la confiance d'une partie importante de la population aisée et jeune dans la souscription à une assurance médicale. La proportion des pauvres et des chômeurs sans assurance médicale dans l'économie de crise est assez élevée. La cohésion sociale mise à mal entraîne une dégradation du financement du système de santé.

Pendant les premières années de la transition, l'effondrement de l'économie et la pauvreté sont devenus des facteurs importants restreignant le libre accès à une éducation de qualité dans les écoles publiques, sinon à l'éducation même. La gratuité des manuels et du matériel scolaires a été suspendue. Le fardeau financier des manuels et du matériel scolaires est retombé sur les parents. Le prix des manuels scolaires pour un élève en cinquième année, par exemple, équivalait à l'aide sociale dont la famille pouvait bénéficier pour l'enfant pendant un semestre. De nombreux enfants de familles pauvres ont commencé à se déscolariser. A signaler aussi l'effondrement du système des cantines scolaires gratuites et fortement subventionnées. Le système des prix préférentiels pour le matériel et les livres des enfants a été supprimé. Ce n'est qu'en 2001 que les élèves de première année ont reçu des manuels gratuits et que cette pratique a été élargie à tous les élèves de la première à la quatrième année. Pour l'année scolaire 2010-2011, le service social est devenu ouvert à tout élève entre la première et la septième année. Après 2004, les élèves de première année ont commencé à recevoir une collation gratuite qui a été élargie aux élèves jusqu'à la quatrième année. En 2009, la collation a été remplacée par un fruit gratuit mais pas dans toutes les communes.

2.3. Les principales victimes de la pauvreté

2.3.1. Le cas des femmes

La pauvreté n'est pas répartie de manière uniforme. Elle a touché fortement les personnes âgées, la population rurale, les familles comptant des malades chroniques et des personnes handicapées, les familles avec un ou plusieurs enfants, les mères célibataires et les femmes divorcées élevant toutes seules leurs enfants, les femmes âgées célibataires, les membres de certaines communautés ethniques, surtout les Roms.

Dans les premières années de la crise de la période de transition (1990-1997), les restrictions les plus dures ont été constatées dans le domaine de

l'égalité des femmes et des hommes. La pénurie d'emplois a davantage touché les femmes, et non pour des causes objectives comme l'instruction ou la qualification – à l'ère du socialisme d'Etat, les femmes bulgares étaient au même rang que les hommes sur le plan de l'éducation et elles les surpassaient sur le plan des diplômes et des compétences linguistiques. La cause ne tenait pas non plus aux changements structurels de l'économie. Au début de la transition, les branches les plus touchées étaient celles de l'industrie minière, du traitement des métaux, de la fabrication de machines et de la construction où les hommes constituaient la part essentielle de la main-d'œuvre, alors que se développait le secteur féminisé des services – commerce, tourisme, finance et autres services – où les salaires étaient peu élevés pendant le socialisme. L'augmentation du chômage des femmes tenait à la différence de positions de pouvoir⁴⁴⁴ et à la persistance d'un schéma patriarcal qui, en situation de pénurie d'emplois, amène des employeurs à préférer recruter des hommes et licencier des femmes.

La structure de l'emploi des femmes se dégrade⁴⁴⁵. L'ordre paternaliste ne permet pas aux femmes d'occuper des positions de pouvoir vis-à-vis des hommes (Bourdieu, 2002). Même lorsque leur niveau d'instruction, leurs qualifications et leur expérience professionnelle sont égaux ou supérieurs à ceux des hommes, les femmes sont ignorées ou d'emblée découragées de se porter candidates à des postes plus élevés dans la hiérarchie. De plus, la

444. On constate une grande différence en ce qui concerne la participation des hommes et des femmes à la vie politique et s'agissant de la structure de la société civile. Les femmes non seulement abandonnent massivement leur participation à ces institutions, mais les activités qu'elles soutiennent et auxquelles elles participent sont d'une structure très différente. Les données EVS 2008 montrent que les hommes participent deux fois plus que les femmes aux partis ou aux groupes politiques. Les hommes participent aussi près de deux fois plus aux syndicats et aux associations. C'est ainsi que les hommes sont impliqués *de facto* dans une plus grande mesure dans les structures de pouvoir, ont une influence beaucoup plus forte sur le plan des décisions, quelles qu'elles soient, et, fait très important dans les années du postsocialisme, sont inclus dans une plus large mesure dans les réseaux sociaux qui donnent accès à la redistribution et à la privatisation des biens publics socialistes et des fonds européens au fur et à mesure que le capital social des membres est converti en capital économique.

445. Si les femmes ont en Bulgarie un niveau d'éducation et de qualification supérieur à celui des hommes, elles occupent trois fois moins que les hommes de positions bien payées et de statut élevé en tant qu'employeurs dans le secteur privé. La part des femmes dans la catégorie des travailleurs libéraux augmente et le rapport homme/femme pour cette catégorie est déjà de l'ordre de deux pour un (cette catégorie très qualifiée comprend les juristes, les comptables, les médecins avec un cabinet privé, les artistes et un large éventail de commerçants et autres professionnels). Par ailleurs, dans la catégorie «travailleurs domestiques non payés» et «travailleurs non payés du secteur privé», la part des femmes est comme on pouvait s'y attendre deux fois plus importante que celle des hommes.

permanence de la répartition des tâches domestiques et de l'éducation des enfants limite aussi les possibilités qu'ont les femmes d'occuper des postes dirigeants de haut niveau. Elles n'étaient guère représentées au gouvernement pendant le socialisme (Kiouranov, 1987), mais en 1980 un quota a été imposé qui leur réservait un quart des sièges au parlement et dans les instances des pouvoirs locaux. La période de transition a exclu davantage les femmes des postes dirigeants et a enregistré une baisse brutale de leur participation au parlement, dans les pouvoirs locaux, dans les instances dirigeantes des pouvoirs exécutif et judiciaire, et dans les syndicats. Au sein du premier parlement libre, élu en juin 1990, seuls 8,4 % des députés étaient des femmes (Petrova, 1993). La diminution du nombre des femmes élues dans les instances locales était encore plus importante. Cette proportion est restée relativement constante jusqu'en 2001.

Pendant les années de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, l'écart des salaires des hommes et des femmes s'est creusé en Bulgarie. En 1997, les femmes fonctionnaires percevaient difficilement 69 % du salaire des hommes (UNICEF, 1999). Il s'agissait de l'écart de salaire le plus important entre les femmes et les hommes dans les pays d'Europe centrale et orientale.

2.3.2. Le cas des Roms et des autres communautés ethnoreligieuses

Les dernières années du régime du Parti communiste bulgare ont été marquées par des tentatives violentes d'assimiler les grandes minorités ethniques et religieuses, les Roms, les Turcs et les musulmans bulgares. Un des grands changements démocratiques d'après la chute du régime communiste a été la restauration des droits fondamentaux ethniques, religieux et linguistiques de tous les membres des minorités. Les responsables bulgares ont été incités à repenser le modèle de l'Etat national et à déclarer l'égalité des droits et des chances de tous les citoyens bulgares. Un nouveau parti politique, celui des Turcs et musulmans bulgares – Mouvement pour les droits et les libertés –, est entré au parlement et a remporté des résultats encore meilleurs dans les instances locales. Une partie de l'ex-élite politique communiste a interprété ces changements comme la perte de pouvoir politique des Bulgares de souche et a soutenu la fondation d'un certain nombre de partis et organisations nationalistes aux niveaux national et régional. Elle a qualifié les minorités ethniques de « déloyales » et de « dangereuses » pour la sécurité nationale et insisté pour que le gouvernement prenne des mesures politiques afin de les pousser à émigrer sous la pression économique. Le niveau de chômage non officiel dans certaines régions rurales et montagneuses peuplées majoritairement de Turcs et de Pomaks (musulmans bulgarophones) a atteint 75 %. Le

chômage a touché le plus fortement les Roms et, en 2001, seuls 18 % des Roms âgés de 16 à 60 ans avaient un emploi. Les taux de pauvreté des Roms et des Turcs bulgares sont beaucoup plus élevés que la moyenne du pays. Le niveau d'instruction des enfants et des adolescents roms a baissé. La ségrégation spatiale des Roms a doublé et s'est traduite par une dégradation de leurs conditions de vie, un chômage et une pauvreté de masse, et par l'incapacité de transmettre des normes et des valeurs sociales aux générations suivantes.

La ségrégation spatiale est souvent synonyme de ségrégation scolaire. La majorité des enfants roms étudient dans des écoles séparées ayant un très faible niveau. C'est chez les Roms que l'on trouve le plus d'enfants placés en institution et les plus faibles possibilités d'insertion sociale.

Les stéréotypes négatifs et les préjugés à l'égard des personnes différentes sur le plan ethnique et religieux gênent la mise en œuvre efficace des programmes sociaux d'insertion sociale, contrarient la volonté politique de prendre des mesures décisives de réduction de l'exclusion sociale, privilégient les abus faute de contrôle des dépenses et des ressources dans les différents programmes d'intégration et débouchent sur une piètre qualité des services offerts aux membres de ces communautés.

L'absence d'une opposition civile sérieuse à la restriction constante des droits sociaux des citoyens bulgares, ainsi que la propagande médiatique et politique massive qui prétend que les fonds sociaux sont aspirés « par des Roms irresponsables », « réticents à travailler et à agir, et qui parasitent le système d'assistance sociale », a débouché à trois reprises consécutives sur la modification non contestée de la loi sur l'assistance sociale, qui prévoyait la réduction de la période d'attribution d'une aide mensuelle aux chômeurs de longue durée d'abord à dix-huit mois (2006), puis à douze et à six mois (2008). La suspension de prestations mensuelles en cas de chômage et de pauvreté s'est accompagnée de la suspension du droit à la gratuité des services de santé pour les mêmes personnes. Ces mesures ont touché tout particulièrement la communauté rom. Après une réclamation collective au Comité européen des droits sociaux, introduite par le Centre européen pour les droits des Roms, le comité a conclu à des violations de l'article 11, paragraphe 1 – Droit à la protection de la santé –, et de l'article 13, paragraphe 1 – Droit à l'assistance sociale et médicale. Selon cette décision :

« Les autorités n'ont pas pris les mesures appropriées pour remédier aux problèmes sanitaires auxquels se trouvent confrontées les communautés roms du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et de la difficulté d'accès aux services de santé, et, d'autre

part, parce que les services médicaux proposés aux personnes démunies ou socialement vulnérables ayant perdu leur droit à l'assistance sociale ne sont pas suffisants. »⁴⁴⁶

On a constaté chez les Roms un cumul des causes de la grande pauvreté et de l'exclusion sociale. Le stress causé par un chômage prolongé et par la pauvreté qui l'accompagne au sein de cette communauté a provoqué une dégradation de l'état de santé des chômeurs et des autres membres de la famille, et dressé ainsi un obstacle supplémentaire à leur inclusion sur le marché du travail dans des époques économiques plus favorables. La pauvreté dans les familles de chômeurs de longue durée entraîne une baisse du niveau d'éducation et de qualification des enfants. Par conséquent, ces enfants ne seront pas compétitifs sur le marché du travail, en sortiront en temps de crise et transmettront, par ce mécanisme, la pauvreté aux générations suivantes. Les habitants des régions rurales et montagneuses sous-développées ont un accès très limité au marché du travail et aux services sociaux de base, avec pour corollaire la reproduction territoriale de l'isolement social et de la pauvreté.

2.4. Adhésion à l'Union européenne

Les premières années qui ont suivi l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, en 2007 et 2008, ont été très fastes s'agissant des divers projets et programmes mis en œuvre pour réduire l'exclusion sociale d'une grande partie des groupes vulnérables. Ces années ont été marquées par les investissements étrangers les plus importants (principalement en provenance de l'UE) qui ont permis de développer l'emploi, les revenus, les pensions et les rémunérations, avec une diminution constante du chômage jusqu'à la fin de 2008. Les années 2007 et 2008 ont été favorables au lancement de différents projets et programmes pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, grâce aux nouvelles possibilités offertes par les financements du Fonds social européen et certains fonds de préadhésion pour la réduction des inégalités sociales, le développement des régions arriérées et pour l'augmentation de la capacité administrative. Pendant cette période, le pays a assimilé l'expérience de l'UE de manière constante et intensive concernant les modifications législatives et les propositions de programmes et de projets visant à la réduction progressive de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays. L'impact de la crise économique mondiale s'est fait un peu sentir à la fin de 2008, et la suspension d'une partie importante des investissements de l'UE, en raison de la corruption

446. CEDS, Conclusions 2009, Bulgarie, p. 14.

et d'une mauvaise gestion, a entravé le développement économique et l'intégration sociale en 2009. Cette même année, après des élections législatives régulières, la Bulgarie a changé de gouvernement. Le nouveau gouvernement, constitué par le parti politique GERB, a commencé son mandat en tentant sérieusement d'enquêter sur les abus de pouvoir des élites politiques et économiques, de limiter la corruption et de renforcer la légalité dans le pays. Dans le même temps, il a lancé des signaux contradictoires sur le respect des droits de l'homme. La crise économique a réduit la capacité du gouvernement à gérer le déficit des ressources. Celui-ci a souvent été critiqué par les structures de la société civile et l'opposition pour une limitation excessive des ressources consacrées à la protection sociale et à des services tels que l'éducation, la science et la santé, parallèlement à une augmentation du budget du ministère de l'Intérieur.

3. Défaillance de l'Etat de droit et ses effets d'engendrement et d'augmentation de la pauvreté dans les pays en transition

La période de transition se caractérise par l'introduction d'un « cadre juridique faible » (chaos normatif, absence de contrôle du respect du droit dans les relations économiques et sociales, dysfonctionnement du système judiciaire, inefficacité des services administratifs) et une faiblesse des institutions qui a été artificiellement provoquée. Cette tendance anormale de la société et des institutions était totalement subordonnée aux intérêts des nouvelles élites économiques et des élites politiques plus anciennes, qui ont organisé une très forte concentration de la richesse entre leurs mains par « l'aspiration » du capital des entreprises publiques. La « privatisation latente », caractéristique intrinsèque de la transition, a été menée pendant toute la période à la lisière de la loi, et la législation a été sans cesse modifiée conformément aux intérêts des grands « acteurs économiques ». Les résultats atteints – désindustrialisation, destruction catastrophique des biens, perte de marchés étrangers et de positions dans la « répartition du travail » entre Etats – ont débouché sur un chômage massif et durable ainsi que sur une très grande pauvreté.

Le remplacement des monopoles d'Etat par des monopoles privés a vulnérabilisé les consommateurs en matière de biens et de services. On le voit particulièrement avec les monopoles du secteur énergétique, qui n'ont cessé d'augmenter les prix de leurs services (approvisionnement en eau, électricité, gaz et installations de chauffage) sans opérer les investissements nécessaires pour améliorer l'infrastructure ou la qualité de leurs produits/

services, et qui ont facturé à leurs clients toutes leurs pertes pour amortir les équipements. Il s'agissait bien évidemment d'une violation unilatérale et asymétrique du contrat des monopoles avec leurs clients, avec, comme autres conséquences, l'augmentation des coûts de production, la création de conditions défavorables pour le développement des petites et moyennes entreprises et la contribution à un appauvrissement accru de la population.

Une législation imparfaite et l'absence de régulateurs publics ont clairement conduit à l'inefficacité des institutions qui reproduisent les pratiques de corruption héritées de l'ancien régime et généralisées pendant la période postcommuniste. Par exemple, une très grande partie des dirigeants des entreprises publiques ont reçu des commissions et des paiements pour ouvrir leur production à tel ou tel négociant au détriment d'un autre. Des fonctionnaires ont pu retarder pendant des mois et des années des décisions sur les contrats du gouvernement concernant les équipements et les biens, sur les permis de construire et sur l'exécution de toutes sortes d'activités, afin de forcer le client à leur verser des pots-de-vin. Des maires et conseillers municipaux ont passé des contrats manifestement non rentables de biens municipaux avec des entreprises privées pour la seule raison des pots-de-vin distribués. Des médecins ont reçu des commissions de grandes entreprises pharmaceutiques pour prescrire les médicaments de celles-ci à leurs malades. Des ministres, secrétaires d'Etat et députés ont reçu d'énormes honoraires de consultant pour garantir à telle ou telle entreprise un contrat gouvernemental ou l'accès aux fonds européens. Des fonctionnaires ministériels ont ignoré les écarts flagrants entre les salaires et les prix des services dans les budgets financiers des entreprises agréées pour mettre en œuvre divers projets...

Cette pratique n'a pas changé après l'harmonisation de la législation de la Bulgarie avec les normes de l'Union européenne lors de l'adhésion. Pour la période 2007-2010, une série de scandales ont éclaté avec la divulgation par les médias de systèmes de corruption gigantesques dans lesquels étaient impliqués des hommes politiques de haut rang. Quelques rares cas ont donné lieu à une enquête, mais seul un nombre minime d'entre eux ont été jugés. Les décisions de justice ont convaincu de plus en plus de monde que tous n'étaient pas égaux devant la loi.

Ces phénomènes, qui se déploient à large échelle, ont débouché sur le gel, voire l'annulation, des paiements de certains programmes européens en 2009 et en menacent beaucoup d'autres. Pour le moment, les fonds alloués par les fonds structurels européens constituent le principal espoir pour la modernisation technologique de l'économie bulgare, le développement des infrastructures, celui de productions écologiques, le

développement économique des régions sous-développées, la modernisation de l'agriculture, et pour la création de nouveaux emplois. La société bulgare ne peut se permettre de les perdre...

L'inefficacité du fonctionnement des institutions et la non-application des lois n'ont pas entraîné une recrudescence de l'activité civique militant pour un changement de comportement des responsables politiques. Le plus grand nombre a commencé à trouver (a été forcé de trouver) des solutions à ses problèmes d'une manière qui a fait de la corruption et des infractions à la loi des activités quotidiennes. Les gens versent des pots-de-vin à des policiers corrompus chargés de la circulation afin d'éviter des amendes et d'autres sanctions pour des infractions réelles ou fictives au Code de la route. Ils versent de l'argent aux médecins pour être sûrs de recevoir un service médical de qualité. Ils donnent des «cadeaux» aux agents de l'administration pour recevoir plus vite le service administratif dont ils ont besoin. Parfois, ces paiements peuvent être très importants, ce qui les précipite dans une pauvreté (temporaire) ou dans un dénuement limitant leur accès aux services.

C'est un changement de valeurs qui s'est produit. Pour de nombreux responsables politiques bulgares, participer à la politique ne consistait pas à défendre le bien commun et la prospérité de tous, mais était l'occasion d'utiliser un pouvoir politique pour obtenir des avantages personnels ou de clans. Des valeurs sociales telles que la solidarité, la justice, la tolérance, l'acceptation de la différence, le respect de la dignité ou la liberté d'autrui se sont érodées. La société ne vit pas seulement une crise morale, mais elle est aussi menacée d'anomie. Une telle société ne peut se mobiliser pour lutter contre l'accroissement des inégalités sociales, contre la pauvreté et l'exclusion sociale. On en veut pour preuve le taux très faible de participation des citoyens bulgares aux structures de la société civile qui tentent de trouver une solution aux problèmes des groupes vulnérables, ainsi qu'aux formations syndicales pour la protection de leur propre intérêt collectif, comme le montre l'enquête sur les valeurs européennes de 2008. La pauvreté est un trait «naturel» d'une telle société.

4. Perspectives de changement et propositions pour construire et développer la cohésion sociale en Bulgarie

A partir d'une analyse comparative du développement socio-économique des Etats membres de l'Union européenne, Danuta Hubner (2007) a prédit qu'il faudrait plus de vingt ans pour que la Bulgarie atteigne 75 %

du développement socio-économique moyen de l'Union. C'est une prévision optimiste. Le succès du développement dépendra de la limitation du pouvoir de l'oligarchie bulgare, de l'introduction de meilleures conditions de développement des entreprises et de la stabilisation et de l'extension de la classe moyenne. La mobilisation d'une société lasse, sans conviction et apathique dans la lutte pour la réduction des inégalités et de la pauvreté est d'une importance majeure. Un élément essentiel dans ce contexte est la mise en place d'une réglementation juridique effective pour surmonter les processus de crise. De 2005 à 2007, une harmonisation de la législation bulgare sur celle de l'UE a été effectuée, mais l'application des règles et des normes acceptées dans la pratique se heurte à de graves difficultés d'ordre financier et organisationnel.

Nombre de recommandations pour la réduction de la pauvreté et le développement de la cohésion sociale semblent évidentes : développement d'une production high-tech et de la productivité du travail; réduction du chômage; salaires justes; réduction des grandes inégalités dans le développement régional; garantie de l'accès aux services sociaux et notamment aux établissements préscolaires publics, à l'éducation et à la santé pour tous; assistance sociale pour les exclus du marché du travail, les personnes handicapées et ceux qui souffrent de maladies chroniques, les mères, les enfants et les personnes âgées; amélioration du logement et des infrastructures dans le pays (surtout dans les villages et dans les quartiers roms); mesures complexes de réintégration des communautés minoritaires vulnérables; bonne gestion des fonds sociaux; transparence des activités des institutions; contrôle permanent associant les représentants de tous les groupes concernés et des universitaires. La meilleure utilisation des fonds structurels européens est capitale : ces fonds représentent des investissements à grande échelle pour le pays, des possibilités d'emplois plus nombreux et mieux payés, la réalisation de grands projets d'infrastructures, le développement de régions sous-développées et l'assistance aux groupes vulnérables, l'accès aux bonnes pratiques et à l'expérience organisationnelle.

Une des premières étapes vers la réduction de l'ampleur et de la gravité de la pauvreté concerne l'augmentation de tous les salaires minimums et de l'aide sociale dans le pays. Contrairement à une recommandation adoptée par le Conseil de l'Europe en 1992, les Bulgares appauvris qui reçoivent des salaires minimums n'ont pas de revenus suffisants pour que leurs familles et eux-mêmes vivent dans la dignité. Autre problème, la proportion des personnes dont le revenu est très proche du salaire minimum reste très importante. Mais la seule augmentation des salaires minimums et de l'aide sociale (ce qui a été fait pour la période 2005-2009 sous la

pression de l'UE) tout en maintenant le reste des salaires à un niveau faible renforce le sentiment d'injustice sociale, de carence de la méritocratie et de déclassement, particulièrement chez les fonctionnaires pourvus de diplômes universitaires et de qualifications (surtout dans le domaine des sciences et de la santé).

En situation de crise économique, les gouvernements bulgares sont encouragés à faire des coupes budgétaires qui, par défaut, touchent le système éducatif, la santé, la science et la culture. La répartition déséquilibrée du fardeau financier débouche sur des tensions sociales. Par exemple, le budget pour la science en 2011 est bien inférieur aux fonds destinés aux écoutes téléphoniques, moyen prétendu d'enquêtes spéciales. Les coupes budgétaires dans l'éducation, la santé, la science et la culture généralisent et intensifient la pauvreté, et favorisent sa transmission aux générations futures.

La société bulgare est sérieusement en retard en comparaison des démocraties dites « développées » s'agissant de la garantie d'une égalité effective entre les hommes et les femmes, et de la non-discrimination des minorités ethniques et religieuses, des personnes handicapées mentales ou ayant d'autres problèmes de santé, des personnes ayant une orientation sexuelle différente et des immigrants. Il n'existe pas de culture établie de sensibilité à la discrimination. Les médias, les responsables politiques, les agents du gouvernement, les enseignants et les travailleurs sociaux violent ouvertement et constamment les droits des membres des groupes susmentionnés par des actes ou des discours de haine, par des propos sexistes ou âgistes qui ne sont pas sanctionnés. C'est ainsi que l'insensibilité et la tolérance à l'égard de la discrimination des groupes différents et vulnérables se créent et se reproduisent dans les jeunes générations. Il est nécessaire d'instaurer un climat de tolérance zéro à l'égard des actes de racisme, de sexisme, d'âgisme, de discrimination des personnes en institution, de stigmatisation et de discrimination des personnes ayant des maladies mentales ou d'autres problèmes de santé. Cela devrait commencer par l'inclusion d'organisations des groupes vulnérables au moment de la définition des priorités, de l'élaboration des plans d'action et de la mise en œuvre des projets d'intégration. Il est urgent que les écoles introduisent l'éducation civique et associent les élèves, les étudiants et autres jeunes aux activités d'aide et de soutien des membres des communautés vulnérables.

Le Gouvernement bulgare a adopté un certain nombre de stratégies, programmes et politiques sur l'inclusion sociale des personnes différentes et des groupes vulnérables. Mais la plupart de ces programmes ont été édulcorés à cause du libellé flou ou incomplet des objectifs, de l'absence

des plans d'action ou de leur obsolescence, de mesures inadéquates, de financement insuffisant, d'un intérêt factice et d'un manque de contrôle. Souvent, les objectifs et missions proclamés ne sont pas acceptés par l'administration, se heurtent à la résistance des personnes qui sont chargées de les mettre en œuvre ou sont confiés à des gens qui n'ont pas les compétences nécessaires ni la motivation pour les appliquer, ou bien ne recueillent pas l'assentiment de la majorité de la population, surtout lorsqu'il s'agit des Roms ou des personnes en institution.

Il est nécessaire que la législation concernant les droits sociaux des citoyens bulgares devienne plus durable. Les changements constants créent des difficultés et, dans la pratique, amenuisent la capacité des citoyens à être informés de leurs droits, entravent l'action des travailleurs sociaux et des agents des institutions chargées de leur application, empêchent la réalisation d'une analyse de l'efficacité des changements adoptés.

Le gouvernement devrait mettre en place un contrôle des projets destinés à l'inclusion sociale avec le secteur associatif des communautés vulnérables et des universitaires. Il importe de changer la pratique actuelle, à savoir un contrôle fondé uniquement sur la documentation, parce qu'une telle pratique empêche les personnes chargées du contrôle de déterminer les effets réels des ressources dépensées.

Bibliographie

Beleva I. (2005), « Socialno-ikonomicheski faktori I posledstvia varhu demografskoto razvitie na stranata », in *Demografsko razvitie na Republika, Bulgaria*, Sofia. [en bulgare]

Bourdieu P. (2002), *Masculine Domination*, ed. « LIK », Sofia. [en bulgare]

Boyadzhieva P., Deyanova L., Koleva S., Koev K. (comp.) (2006), *Worlds in Sociology*, Publishing house of St. Kliment Ohridski University, Sofia. [en bulgare]

Chalakov I. (2008), *The Networks of Transition. What Actually Happened in Bulgaria after 1989*, Publishing house « East–West », Sofia. [en bulgare]

European Value Survey (2008), « Wave 4 », sur www.esds.ac.uk.

Fotev G. (éd.) (2009), *European Values in the Current-day Bulgarian Society*, Publishing house of St. Kliment Ohridski University, Sofia. [en bulgare]

Generations and Gender Programme, 2004-2007, sur www.ggp-i.org.

Hübner D. (2007), «Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance», 4^e rapport sur la cohésion économique et sociale, éd. Communication de la Commission, Bruxelles.

Kuranov C. (éd.) (1987), *The Current-day Bulgarian Family*, Publishing house «Nauka I izkustvo», Sofia.

Minev D. (éd.) (2000), *The Changing Faces of Democracy*, [s.n] Sofia. [en bulgare]

Minev D., Zhelyazkova M., Dermendzhieva B. (1995), *Large-scale Unemployment in Times of Transformation of Economy*, Sofia. [en bulgare]

NSI (2003a), Vol. 2, Ed. 1, *Census of Population, the Housing Fund and Agricultural Farms in 2001*, Housing Fund, Living Conditions of the Population, Sofia. [en bulgare]

NSI (2003-b), *Households in the Republic of Bulgaria 2002*, Sofia. [en bulgare]

NSI (2004), Vol. 1, Ed. 1, *Census of Population, the Housing Fund and Agricultural Farms in 2001*, Population, Demographic and Social Traits of Population, Sofia. [en bulgare]

NSI (2009), *Household Budgets in Bulgaria 2008*, Sofia. [en bulgare]

OSI (2008), *State of Society*, Sofia. [en bulgare]

Petrova D. (1993), «The Winding Road to Emancipation in Bulgaria» in *Gender Politics and Post Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Funk, Nanette, and Magda Mueller (eds), Routledge, New York.

Tomova I., Pamporov A., Milenkova V. (2008), *Social-economic Situation of Vulnerable Ethnic Minorities in Bulgaria, 2007-2008* (contrat du gouvernement du NCCEI au Conseil des ministres de la République de Bulgarie), Sofia.

UNICEF (1999), *Women in Transition*, The MONEE Project: CEE/CIS/ Baltics, Regional Monitoring Report, n° 6, UNICEF International Child Development Centre, Florence.

UNICEF (2003), *Situation and Analysis of the Condition of the Children and Women in Bulgaria*.

LA JUSTICE SOCIALE ET LA PAUVRETÉ EN RUSSIE

Lidia Prokofieva

1. L'évolution et la répartition de la pauvreté au cours des vingt dernières années

1.1. Introduction

En Russie comme dans tous les pays postsocialistes, la transition vers une économie de marché et un nouveau système politique a eu lieu sur fond de crise économique profonde accompagnée d'une chute considérable du PIB et des revenus de la population⁴⁴⁷, ainsi que d'un déficit budgétaire.

L'évolution de la situation socio-économique en Russie dans les années 1990 a eu pour conséquence le fait qu'une grande partie de la population n'a obtenu qu'un accès réduit aux sources de revenu et aux programmes sociaux, ce qui a donc provoqué un appauvrissement de la population.

La définition des pauvres donnée par le Conseil économique et social de l'Onu inclut des personnes, familles, groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à tel point limitées qu'elles ne leur permettent pas de maintenir le niveau de vie minimal acceptable dans les pays où elles habitent⁴⁴⁸. Ainsi, la pauvreté signifie un niveau de vie inadmissible, sur le plan matériel elle réduit la possibilité d'accès des gens aux biens sociaux et culturels, ce qui mène à la désintégration du capital physique et social de la société, à la dégradation du potentiel humain.

Au début des réformes, un tiers de la population du pays appartenait au groupe de la population démunie. A partir de l'an 2000, on observe une tendance constante de diminution du niveau de pauvreté – la part de la population dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté⁴⁴⁹ en 2009 était de 13,2 %, soit 19 millions de personnes (tableau 1).

447. En 1992, les revenus de la population, ainsi que le PIB, ont diminué de moitié.

448. Ramprakache, 1994.

449. Il faut souligner que cette évaluation officielle du niveau de pauvreté est obtenue non à partir des résultats d'une enquête par sondage auprès des ménages mais à partir d'une distribution modélisée des revenus (voir annexe 1, « Précisions méthodologiques »).

Tableau 1. Population ayant un revenu monétaire inférieur au minimum vital et déficit du revenu monétaire

	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population ayant un revenu inférieur au minimum vital en % de la population totale	33,5	22,4	24,8	22,0	20,7	23,3	28,3	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,3	13,4	13,4	13,2
Déficit du revenu monétaire en proportion du revenu monétaire total de la population	5,9	3,3	3,9	3,1	2,8	3,5	4,8	5,0	4,5	3,7	2,6	2,1	2,1	1,6	1,3	1,3	1,3

Source : Situation sociale et niveau de vie de la population de Russie. Bureau statistique d'Etat (Rosstat), Moscou, 2010.

On observe en 1995 une légère croissance de la pauvreté, qui est la conséquence de la crise budgétaire, puis une tendance à la baisse, jusqu'à la crise financière d'août 1998. Après cette crise, dont les conséquences furent particulièrement sensibles en 1999, on observe une baisse continue de la pauvreté, qui a débuté en réalité dès 2000, mais qui ne s'est pas concrétisée immédiatement dans les statistiques car Rosstat a réévalué cette année-là la hausse le niveau du minimum vital (annexe 1). En 2005, le panier de consommation utilisé pour définir le minimum vital a été élargi à nouveau à la suite de la croissance des besoins de la population. Ainsi, depuis 2005, on observe en Russie une tendance constante à la diminution de la population pauvre.

L'utilisation d'autres indices de pauvreté comme celui du déficit de revenu⁴⁵⁰ donne une estimation complémentaire, et dans certains cas la plus juste, de la dynamique de la pauvreté (tableau 1). Si nous regardons ce déficit de revenu en pour-

450. Les statistiques officielles russes le considèrent comme la somme de tous les revenus susceptible d'être versée en complément à tous les pauvres pour qu'ils cessent de l'être, étant exprimée en pourcentage du volume total des revenus de toute la population (annexe 1 « Précisions méthodologiques »).

centage du minimum vital, il est de 32 % en 2000 et de 31 % en 2006 : donc, malgré la chute importante de la part des pauvres dans la population entre ces deux dates, on peut constater que cette situation économique positive favorise ceux qui sont à la limite du seuil de pauvreté et ne touche pas ceux qui restent dans une pauvreté extrême.

1.2. Facteurs principaux de pauvreté

- a) **L'accès à l'emploi.** La situation sociale et économique de l'individu et du ménage dépend au plus haut point de sa situation sur le marché du travail, c'est-à-dire de son accès à la principale ressource économique : l'activité professionnelle rémunératrice. En 2009 en Russie, le taux de chômage (au sens du BIT) est de 8,8 %. Le chômage enregistré ne dépasse cependant pas 3,3 % (c'est presque un tiers des chômeurs). Ce fort écart entre chômage au sens du BIT et chômage enregistré est une particularité du marché de travail dans la Russie contemporaine (annexe 2). Le taux de chômage est plus élevé dans les républiques de Caucase du Nord (47-53 %) ⁴⁵¹ et presque inexistant dans l'agglomération de Moscou (1 à 2 %). Près de 70 % des chômeurs enregistrés sont des femmes, les hommes préférant avoir recours à d'autres moyens pour rechercher un emploi. La grande majorité des demandeurs d'emploi cherche à résoudre ses problèmes sans l'assistance de l'Etat dont l'intervention n'est pas efficace.
- b) **L'inégalité des revenus.** Au cours de cette période de transition, l'écart des revenus moyens entre les 10 % de la population les plus pauvres et les 10 % les plus riches a triplé (graphique 1). En 2009, le coefficient de fonds ⁴⁵² est égal à 16,7 fois, ce niveau est presque trois fois plus élevé que celui de la France (6,67 fois ⁴⁵³).

L'évolution de l'indice de Gini, qui est le plus sensible aux changements dans la partie moyenne de la distribution, confirme la polarisation des revenus. Avec un coefficient de 0,26 en 1991, la Russie était moins inégalitaire que la majorité des pays de l'Europe ; mais après s'être accru jusqu'à 0,4 au cours des années 1990, le coefficient est aujourd'hui plus élevé (en 2009 : 0,422) ⁴⁵⁴.

451. En même temps, on observe aussi dans ces républiques une proportion assez importante de l'emploi au noir (voir Zoubarévitch, 2008, p. 7-22).

452. Le coefficient de fonds correspond à la proportion des revenus totaux du dixième décile (les personnes ayant les plus hauts revenus) et du premier décile (les personnes ayant les plus bas revenus).

453. www.insee.fr/themes/document.asp.

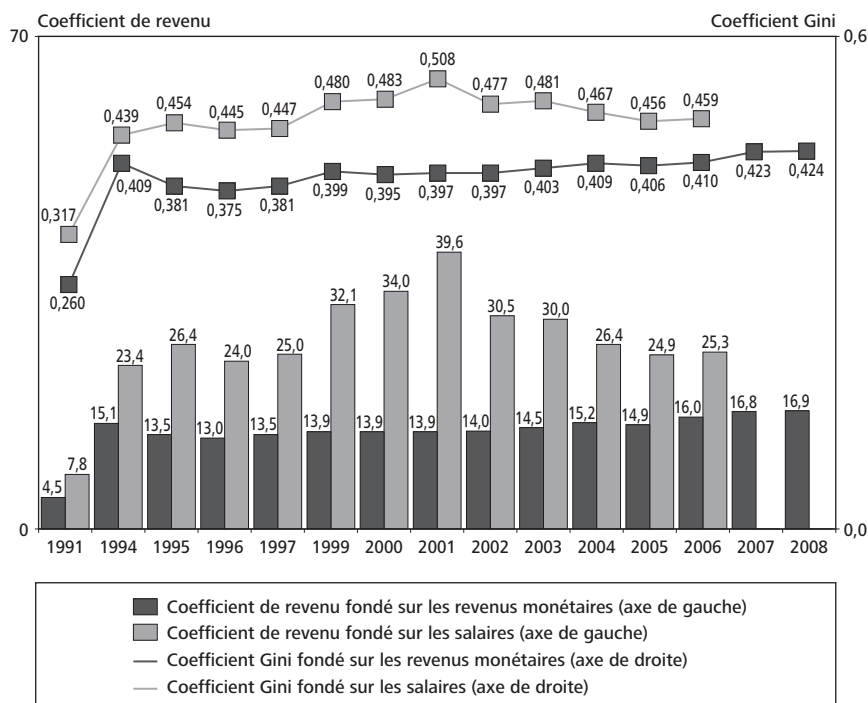
454. Par exemple en France, il est de 0,289.

En ce qui concerne les salaires, durant la période des réformes économiques, le coefficient de la différenciation du salaire a été multiplié par plus de trois. Si en 1991 il faisait 7,8, en 2006 il a augmenté jusqu'à 25.

Cette différenciation tellement importante des salaires est déterminée par toute une série de causes :

- la première cause concerne la décentralisation du processus de formation des salaires qui est conditionné par la faiblesse des fonctions régulatrices de l'Etat et de l'Institut du partenariat social, c'est pourquoi sa formation dépend pour une grande mesure de la situation économique des entreprises et de la bonne volonté des entrepreneurs ou des propriétaires ;
- la deuxième cause non négligeable est le bas niveau du montant minimal de la rémunération du travail établi par l'Etat et utilisé d'une façon obligatoire dans les organisations d'Etat. En ce qui concerne les entreprises privées, il sert plus ou moins de repère pour fixer les taux minimaux internes.

Graphique 1. Inégalité des revenus et des salaires



c) **Le système de garanties sociales minimales.** En principe, une économie de marché orientée sur le développement social suppose un système spécifique de garanties sociales minimales, fonctionnant selon un cadre logique :

- le salaire minimal et la retraite se situent à un niveau supérieur aux minima sociaux;
- les paiements des assurances protègent également de la pauvreté;
- certaines catégories de la population, qui ne peuvent pas travailler, bénéficient de soutiens spécifiques élevant leur revenu jusqu'au seuil de pauvreté;
- les familles pauvres se voient accorder une prestation ciblée élevant leur revenu jusqu'à un minimum garanti établi dans une société.

Ces instruments forment la structure de garanties, permettant d'atteindre les standards de consommation admis par la société.

En Russie, le système des garanties sociales minimales est inscrit dans la législation, mais leurs niveaux ne sont pas suffisants. Les montants minimaux du salaire, de la pension de retraite et de celle de chômage sont inférieurs au minimum de subsistance⁴⁵⁵. En 2009, le salaire minimal représentait 79 % du minimum vital, et 30 % des salariés touchaient le minimum. Mais le salaire minimal est arrivé à ce niveau seulement à partir de cette année là – en 2000 il était de 7 % du minimum vital et en 2007 seulement de 27 % (tableau 2). Le salaire minimal devrait être d'au moins 40 % du salaire moyen, aujourd'hui il est de 23 %.

Le montant minimal de la pension de retraite ne représente que 44 % du minimum de subsistance; celui de l'allocation pour les enfants dans les familles pauvres est à un niveau très bas : 3 % du minimum de subsistance⁴⁵⁶. L'allocation de chômage minimale représente 15 % du minimum vital.

Cette situation provoque l'aggravation de la pauvreté.

455. Dans ce groupe de garanties, il faut inclure l'allocation pour les enfants (de moins de 16 ans) pour les familles pauvres parce que la définition du salaire minimal ne les prend pas en compte.

456. En 2005, le gouvernement a effectué le transfert des responsabilités concernant le financement des allocations mensuelles pour les enfants des familles pauvres du niveau fédéral au niveau régional. Depuis, Rosstat ne publie plus ces chiffres, et nous présentons ici notre estimation se fondant sur les informations régionales.

Tableau 2. Niveau des garanties sociales minimales (en pourcentage du minimum vital)

	1993	1994	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Salaire minimal	39	28	19	10	7	13	16	20	24	23	22	28	48	79
Retraite minimale (de base)	63	79	79	42	48	44	37	36	34	28	35	35	44	44
Allocation minimale de chômage			20	9	6	6	5	4	4	23	20	18	16	15
Allocation minimale mensuelle pour les enfants des familles pauvres	19 ⁴⁵⁷	20	15	7	5	5	4	3	3	3	3	3	3	3

Source : Situation sociale et niveau de vie de la population de Russie. Bureau statistique d'Etat (Rosstat), Moscou, 2010.

d) **L'inégalité spatiale de la pauvreté.** La Russie se caractérise par une différenciation régionale extrême qui amène à parler de plusieurs niveaux de développement sociaux et économiques des régions qui coexistent dans ce pays. Les inégalités entre les régions sont beaucoup plus importantes que les inégalités entre les ménages d'une même région.

Le produit régional brut par habitant, pondéré par le niveau des prix dans chaque région, est quatorze fois plus élevé dans la région en tête de liste (région de Tioumen) que dans les régions en fin de liste (Ingouchie et Bouriatie). Parmi les régions les plus touchées par la pauvreté (plus de 20 % de la population est pauvre), on peut observer celles de différentes positions géographiques – la Sibérie, le Sud, le Centre et aussi la Volga.

457. Seulement pour les enfants de moins de 6 ans.

Une autre disparité observable est liée au lieu de résidence : la population rurale et les habitants des petites villes se sont davantage retrouvés en situation difficile, et le niveau de pauvreté parmi eux est beaucoup plus élevé que dans les grandes villes et dans les agglomérations des capitales⁴⁵⁸.

Les contrastes territoriaux du niveau de vie sont plus marqués aujourd'hui que dans la période d'avant les réformes, ce qui s'explique par l'abandon d'une politique centralisée d'élimination des disparités territoriales économiques.

- e) **Le profil démographique de pauvreté.** Le type même des ménages est aussi un facteur important de pauvreté : la faible participation de l'Etat contribue à laisser dans la pauvreté extrême les familles monoparentales et les familles nombreuses. En même temps, la majorité des ménages pauvres sont des couples avec un ou deux enfants. C'est un groupe de « nouveaux pauvres » dont les facteurs de pauvreté sont liés aux conditions sociales et économiques défavorables (de bas salaires pour ceux qui ont un emploi ou bien une inactivité des membres d'une famille aptes au travail, un faible niveau de la pension de retraite)⁴⁵⁹.

2. Le système de protection sociale en Russie et le développement des différents mécanismes pour lutter contre la pauvreté. Les conditions d'accès à l'aide publique pour les plus pauvres

2.1. La responsabilité sociale

La définition officielle du seuil de pauvreté en Russie sert à l'analyse statistique de la pauvreté elle-même et au système de protection sociale. On peut donc la considérer comme une sorte de détermination du minimum social. Il faut souligner que ce minimum vital n'est pas garanti, c'est-à-dire que les familles pauvres ont droit à une aide sociale mais n'obtiennent pas assez pour atteindre ce niveau.

Le système de protection sociale en Russie se caractérise par une très grande complexité : on a conservé certaines formes de soutien de l'époque

458. En 2008, la part des pauvres dans la population rurale était de 20 % et de 10 % dans la population urbaine (« Les indicateurs socio-économiques de pauvreté », Rosstat, Moscou, 2009).

459. Korchagina *et al.*, 2005, p. 219.

soviétique, mais en même temps de nouvelles formes d'aides sont apparues nécessaires puisque la pauvreté est devenue un problème grave.

Il y a deux niveaux de responsabilité sociale :

a) **Le niveau fédéral** assume :

- le système de protection sociale du type assurance sociale – retraites, allocation en cas d'incapacité temporaire au travail, allocation chômage, congé de maternité...;
- la politique familiale nataliste (la prime à la naissance, le congé parental, le « capital maternel » pour les femmes ayant un deuxième enfant, le certificat de grossesse/accouchement, la réduction des frais de crèche ou de l'école maternelle);
- l'aide sociale en nature (les avantages, les réductions de paiement) pour les bénéficiaires fédéraux (anciens combattants, médaillés du travail, personnes handicapées...).

b) **Le niveau régional** finance :

- l'allocation mensuelle pour les familles pauvres jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 16 ans (ou 18 ans s'il fait des études);
- l'allocation de logement pour les familles dont le taux de dépenses pour le paiement des services publics de logement dépasse 22 % du revenu total de la famille;
- l'aide ciblée (l'allocation pour les familles pauvres);
- l'aide sociale en nature (les avantages, les réductions de paiement) pour les bénéficiaires régionaux.

Toutes les mesures pour aider les familles démunies sont donc de la responsabilité du niveau régional et leur ampleur dépend essentiellement du budget régional.

2.2. Les différents types d'allocations et de soutien

a) **L'allocation mensuelle pour les enfants dans les familles pauvres.** Ce type d'allocation est financé par les régions seulement depuis 2005. Selon les données officielles de Rosstat pour 2009, 15,5 % de tous les ménages sont concernés par cette prestation et 41 % des enfants de moins de 16 ans sont bénéficiaires de ce type d'aides, mais celles-ci ne représentent que 3 % des revenus des familles destinataires. Donc ces aides ne suffisent pas à résoudre les problèmes des familles pauvres avec enfants.

- b) **L'allocation de logement.** Il s'agit de la deuxième prestation par ordre d'importance pour les familles vulnérables. Les bénéficiaires sont amenés à présenter les justificatifs de leurs revenus et de leur situation professionnelle. Cette indemnité est accordée pour une durée de six mois, après quoi de nouveaux justificatifs de revenus et d'activité économique de toutes les personnes du foyer doivent être fournis. Selon les données officielles de Rosstat, cette prestation est versée à 8,3 % des ménages. Les chiffres pour une des régions de la Russie centrale – région de Tver – nous montrent que presque 20 % des ménages obtiennent cette allocation qui représente en moyenne 14 % du minimum vital dans cette région⁴⁶⁰.
- c) **L'aide ciblée pour les ménages pauvres.** Ce type de soutien se distingue par la diversité des catégories des bénéficiaires, ainsi que par les règles d'octroi de la prestation. L'analyse des actes juridiques normatifs régionaux a indiqué que dans la moitié des régions (40 sur 79) le droit à l'aide sociale de l'Etat est réservé à toutes les familles et aux personnes seules à faible revenu, et dans 39 régions à certaines catégories de familles pauvres et aux personnes seules en situation de précarité : les familles nombreuses, les familles comprenant des personnes handicapées, les familles qui s'occupent d'enfants handicapés et les retraités qui ne travaillent pas et qui vivent seuls. Il n'existe pas de statistique officielle d'Etat sur le versement de cette allocation et seuls les sondages peuvent permettre une estimation du nombre de bénéficiaires de ce programme. Selon une étude à ce sujet⁴⁶¹, 8 % des ménages reçoivent ce type d'aide, dont 6 % sous la forme d'allocation mensuelle pendant trois ou six mois par an. Cela peut prendre la forme d'une aide monétaire ou en nature, par exemple du charbon, de la nourriture ou des vêtements. La part de cette aide dans le budget des familles destinataires est de 5 %.

L'approche catégorielle ne donne pas de garantie de limitation d'accès à l'aide sociale à certaines catégories de la population nécessiteuse. En outre, les programmes d'aide sociale ciblée visent à soutenir les familles dans le besoin principalement par le biais de prestations ciblées sous forme d'allocations. C'est là un élément important de la politique sociale, qui n'est cependant pas suffisant,

460. Prokofieva, 2010, p. 394.

461. Enquête nationale sur le niveau de vie et la participation de la population aux programmes sociaux (Nobus), réalisée auprès de 44 000 ménages en 2003 par Rosstat, avec la participation de la Banque mondiale.

du point de vue de l'aide aux familles, pour trouver un moyen de sortir des situations difficiles et pour améliorer la capacité d'adaptation des membres adultes de la famille. Cela renforce la nécessité d'améliorer l'efficacité des programmes régionaux d'aide sociale ciblée en les amenant vers des principes qualitativement différents d'attribution de cette aide qui incitent activement les familles à régler leurs problèmes.

L'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie FR n° 1663-r du 17 novembre 2008 intitulé « Les actions clés du Gouvernement de la Fédération de Russie jusqu'en 2012 » a pour objectif d'améliorer l'efficacité des prestations sociales en introduisant un système de contrats sociaux dans l'attribution de l'aide ciblée aux personnes démunies⁴⁶². Cette nouvelle orientation dans la politique sociale suppose une transformation significative, fonctionnelle et structurelle de l'activité des services sociaux aux niveaux régional et municipal ainsi que le renforcement de la pratique de coordination des travaux des divers organismes sociaux dans l'octroi d'un soutien ciblé aux personnes démunies. Actuellement, 12 sur les 79 régions de la Russie utilisent les possibilités du nouveau modèle dans l'attribution d'une aide sociale ciblée aux personnes en situation de précarité, et dans 8 régions ces méthodes sont au stade expérimental ou bien envisagées.

Au total, 23 % des ménages en Russie sont couverts par au moins un programme ciblé de soutien social, fondé sur le contrôle des revenus des bénéficiaires. Si l'on ajoute aux mesures de soutien ciblées les programmes destinés aux catégories de population particulièrement nécessiteuses, qui s'effectuent sans vérification de revenus, l'étendue de la couverture de ces programmes s'élève à 24 %⁴⁶³.

- d) **Les prestations sociales en nature et les avantages sociaux**⁴⁶⁴. Ces prestations sont un élément très important de la protection sociale en Russie depuis l'époque soviétique. Il s'agit d'un héritage du passé dont le principe fondateur a toujours été le même : donner le plus possible non pas à ceux qui en ont besoin, mais à

462. Voir le chapitre 6 sur la création des conditions de croissance stable des revenus de la population», Prokofieva, 2010.

463. Données de l'enquête GGS, réalisée en 2007 par l'Institut indépendant de la politique sociale, sur un échantillon de 11 000 ménages.

464. Il s'agit par exemple de la gratuité ou d'une réduction de prix pour les transports en commun, des soins et des médicaments, ainsi que des charges liées au logement.

ceux qui en sont « dignes »⁴⁶⁵. D'après les données de l'enquête Nobus⁴⁶⁶, les bénéficiaires des avantages sociaux représentent 50 % des ménages russes. Exprimés en valeur, ces programmes représentent environ 9 % du montant total des ressources disponibles des ménages bénéficiaires. Aujourd'hui, ce sont les retraités qui continuent d'être bénéficiaires des avantages en nature (80 % parmi tous les bénéficiaires) et pas les ménages les plus pauvres – les familles monoparentales et les familles nombreuses⁴⁶⁷.

Les minima sociaux devraient concerner l'accès aux soins garantis pour tous et l'accès à l'éducation de base pour tous les enfants.

Concernant la santé, la restriction de l'accès aux soins est en fait l'une des conditions qui affectent les personnes en situation de pauvreté et l'une des formes de l'exclusion sociale. Il convient de souligner que, même si aujourd'hui en Russie l'accès aux soins pour les enfants ne dépend pas du revenu familial parce que le système du service médical pour eux reste gratuit, la tendance est plutôt vers l'élargissement de services payants. En ce qui concerne les adultes, le service devient de plus en plus payant, et l'assurance maladie obligatoire ne rembourse qu'une partie très limitée du service médical. Les inégalités d'accès aux soins se sont aggravées avec la dégradation du service public, l'essor de l'offre privée et les paiements informels aux médecins dans les hôpitaux publics.

En matière d'éducation, la Russie a hérité de l'URSS d'un taux de scolarisation proche de 100 %, mais l'accès à l'éducation supérieure est devenu plus inégalitaire : les enfants issus de familles pauvres sont désormais plus nombreux à quitter le système éducatif dès 16 ans, et même avant. La possibilité de faire des études professionnelles supérieures est limitée par l'augmentation des prix liés par exemple

465. A l'époque soviétique, le système d'avantages sociaux et de privilèges répondait à un mécanisme de répartition qui, parallèlement à une rémunération égalitaire du travail, produisait néanmoins de l'inégalité. Ce système était censé soutenir les personnes méritantes pour le gouvernement (les élites politiques et administratives, les militaires, les militaires, les procureurs, les « héros du travail socialiste »...), puis on a ajouté à cette liste les anciens combattants, les handicapés. Au début des années 1990, les problèmes sociaux les plus aigus ont été réglés grâce à l'introduction de nouveaux avantages en nature afin de maintenir le niveau de vie des multiples catégories de population mais, comme avant, sans contrôle des ressources.

466. L'enquête nationale sur le niveau de vie et la participation de la population aux programmes sociaux (Nobus), réalisée auprès de 44 000 ménages en 2003 par Rosstat, avec la participation de la Banque mondiale.

467. Ovcharova et Prokofieva, 2007, p. 34-43.

au coût de la nourriture et de la location d'un logement communautaire, même si on ne paie pas de droit de scolarité. Ce sont les écoles professionnelles de base ou moyennes qui sont à la portée des pauvres.

- e) **Les réseaux de soutien familiaux et associatifs.** Le réseau d'entraide familiale et amicale en Russie joue un rôle important pour soutenir les familles démunies et corrige en quelque sorte les défauts du système de protection sociale, s'adressant d'abord aux familles avec enfants (familles monoparentales, familles nombreuses). Selon les données de l'enquête Nobus, 30 à 40 % de ces familles reçoivent de l'aide financière dans le cadre de ce réseau qui représente 10 à 25 % de leurs revenus.

Les associations et les fonds privés d'aide aux pauvres, y compris les fonds caritatifs, ne sont en revanche pas encore répandus en Russie. D'après la même enquête, la part des gens qui s'adressent à de telles organisations ne dépasse pas 1 à 3 %, même dans les localités défavorisées.

Le soutien aux familles en difficulté est possible aussi dans le cadre des associations ayant pour but le soutien direct de tel ou tel type de familles ainsi que par la représentation des intérêts des groupes les plus précaires au sein des pouvoirs locaux. Les associations de familles nombreuses ou des familles avec des enfants handicapés sont assez répandues. Là où elles fonctionnent au niveau municipal ou régional, elles organisent l'assistance concrète aux familles en difficulté (échanges de vêtements, organisation de crèches mutuelles, distribution des tickets de cantine pour les enfants, organisation des loisirs et de l'éducation culturelle des enfants de familles nombreuses, etc.), mais dans la plupart des cas celles-ci ne reçoivent qu'une aide minimale de la part des autorités.

3. L'attention de la part des autorités publiques pour les questions de pauvreté dans les discours officiels

On peut distinguer trois étapes dans l'histoire de la politique sociale de la Russie postréformiste qui diffèrent selon le degré d'attention de l'Etat aux problèmes sociaux et selon les buts recherchés :

- a) **La période de 1991 à 1995.** Pendant cette première étape, l'attention se concentrait sur la nécessité de réformer les institutions

de la sphère sociale qui avaient cessé de correspondre à la nouvelle réalité sociale et économique. Durant cette période, des fonds sociaux extrabudgétaires ont été créés, tels que le fonds de pension, le fonds d'assurance maladie, le fonds de protection sociale. Le passage à l'économie de marché nécessitait la formation d'un système de soutien destiné aux nouveaux groupes à risques tels que les chômeurs : en 1991, la loi sur l'emploi des populations de la Fédération de Russie a été adoptée, la première à définir le statut du chômeur ; cette même année, le fonds pour l'emploi de la population a été créé afin d'indemniser le chômage, et l'Agence fédérale pour l'emploi a également vu le jour pour enregistrer les chômeurs et les aider à retrouver un emploi.

Pourtant, toutes ces décisions ont eu peu d'effet sur la situation des personnes en difficulté à ce moment-là. On peut affirmer que les premiers gouvernements de la nouvelle Russie, préoccupés par les réformes économiques, étaient peu soucieux de la sphère sociale et du soutien aux populations qui frôlaient la misère. C'est la conclusion qu'on peut tirer de l'analyse des « Messages annuels du Président à l'Assemblée fédérale »⁴⁶⁸, qui donnent une idée du programme de développement du pays pour l'année à venir. Dans les messages du Président de l'époque, Boris Eltsine, par exemple, l'attention était focalisée sur les problèmes liés à la privatisation, à l'inflation et sur d'autres questions économiques. Au-delà du constat de la situation difficile concernant le niveau de vie des populations, aucun des messages ne faisait de propositions concrètes. On peut constater aussi que, dans cette période, les experts et les politiques n'ont pas prêté suffisamment attention à la pauvreté, dans la mesure où celle-ci était considérée comme un phénomène normal compte tenu des conditions de crise économique et de la conduite des réformes vers l'économie de marché.

- b) **La période de 1996 à 2004.** Durant cette deuxième étape, le gouvernement a commencé à dessiner la politique sociale, caractérisée par des changements importants. On s'est mis à discuter et à préparer toute une série de transformations dans la sphère sociale. Néanmoins, il est évident que les questions sociales ne sont pas devenues prioritaires dans les activités de l'Etat de cette période. C'était le maintien de la stabilité financière (la baisse de l'inflation, la formation d'un excédent budgétaire), la réforme des monopoles naturels et

468. La pratique des interventions annuelles du Président devant l'Assemblée fédérale existe depuis 1994 : www.kremlin.ru/; www.intelros.ru/index/php.

d'autres mesures du même type qui attiraient l'attention. Le premier message du Président Poutine adressé à l'Assemblée fédérale (le 8 juillet 2000) posait comme objectif la mise en œuvre d'une « politique sociale réaliste », ce qui signifiait le passage « des allocations et des privilèges sociaux non ciblés » à la « prestation d'aide prioritaire à ceux dont les revenus sont de beaucoup au-dessous du minimum vital ». Pourtant cette tâche est restée inaccomplie jusqu'en 2005.

C'est justement après 2005 qu'on a adopté et mis en œuvre la plupart des décisions dans le domaine du soutien social à la population. Parmi celles-ci figurent la « monétisation » des privilèges et la réforme du système des allocations ciblées pour les pauvres. En 2005, le Programme du Gouvernement sur le développement économique et social de la Fédération de Russie pour 2005-2008 a été adopté. Il insistait sur la nécessité d'augmenter l'efficacité des programmes de soutien aux populations pauvres « par la création des conditions pour inciter les citoyens pauvres aptes au travail à exercer une activité économique »⁴⁶⁹. Pourtant, c'est dans cette même période qu'a eu lieu le transfert de plusieurs compétences du ressort de la protection sociale du niveau fédéral au niveau régional, ce qui a fait augmenter la masse des obligations sociales des budgets régionaux sans compensation équivalente de la part du centre fédéral. Ainsi, l'inégalité d'accès aux prestations sociales s'est-elle accentuée entre les différentes régions de la Russie.

- c) **La période de 2006 à aujourd'hui.** Les dernières années se caractérisent avant tout par le renforcement de la politique en faveur de l'accroissement de la natalité. Les allocations parentale et de maternité existantes ont été augmentées, de nouvelles mesures visant le soutien des familles avec un deuxième enfant (« le capital maternel ») ont été proposées. Pourtant, les messages du Président à l'Assemblée fédérale de 2009 et 2010 ne mentionnent pas le problème de la pauvreté, comme si celui-ci avait déjà été résolu. En 2010, dans son intervention annuelle, le Président Dmitri Medvedev a noté que « la tâche qu'on s'était assignée d'assurer à tous les retraités des revenus supérieurs au minimum vital est résolue ». Cette déclaration se fonde sur le fait qu'une nouvelle allocation régionale a été instaurée, qui doit être versée à tous les retraités dont les pensions sont au-dessous du minimum vital.

Des experts russes et étrangers notent que, pendant ces dix dernières années, le gouvernement a fait preuve d'une préoccupation indéniable dans la nécessité de réduire la pauvreté, même si plusieurs

469. www.polit.ru/dossie/2005/02/15/program1.html.

hommes politiques ont adopté « une attitude étonnamment hautaine à l'égard des pauvres ». Dans la plupart des interviews avec des élites politiques, réalisées dans les villes russes, les pauvres étaient rendus « coupables de leur situation actuelle »⁴⁷⁰. On peut trouver parfois dans les propos publics des hommes politiques libéraux des phrases telles que « les Russes sont pauvres parce qu'ils ne veulent pas travailler suffisamment » ou « les pauvres veulent beaucoup trop »⁴⁷¹. Une pareille attitude d'une grande partie des élites politiques aux niveaux fédéral et régional à l'égard des populations pauvres a inévitablement engendré chez ces dernières un sentiment d'insécurité et un sentiment hostile vis-à-vis de l'aide potentielle que peut apporter l'Etat dans une situation difficile.

4. Conclusions

Depuis ces vingt dernières années de réformes socio-économiques, la situation en Russie s'est radicalement transformée. On est passé d'un système paternaliste étatique à un système libéral avec une faible implication sociale. Malgré cela, d'après la Constitution de 1993, la Fédération de Russie est un Etat social. L'aspect légal de la formation du système des garanties sociales est donc particulièrement important.

En 1992, un document sur les « Principes fondamentaux et les orientations de la politique sociale de Russie en 1992-1993 » a été mis au point par des ministères et des organismes. Parmi ces principes figuraient le principe d'universalité, combiné à une démarche différenciant les divers groupes sociaux, une approche active et ciblée, un partenariat social, la délimitation des compétences entre les divers niveaux de l'administration. Malheureusement, tous ces principes ne sont pas mis en œuvre. Celui de l'universalité se manifeste par des tentatives d'inclure le plus possible de personnes dans l'une ou l'autre forme de la protection sociale; l'approche différenciée se traduit par la mise en place d'avantages sociaux ou d'allocations pour différentes catégories de la population, sans prise en compte de leurs besoins.

Les ménages les plus pauvres ne sont pas considérés par les programmes tant fédéraux que régionaux comme des groupes prioritaires. D'après la répartition des fonds et le niveau d'engagement des ménages, les « non-pauvres » continuent à être plus concernés par les avantages et autres aides en nature. Par conséquent, les programmes sociaux en question ne contribuent pas suffisamment à la réduction de la pauvreté.

470. Manning et Tikhonova, 2004.

471. Round, 2005.

A présent en Russie, le montant de toutes les allocations sociales ne dépasse pas 2 % du PIB et représente près de 3 % des revenus monétaires totaux. Les pauvres ne sont pas encore devenus le groupe prioritaire dans le système de la protection sociale : les dépenses destinées aux allocations pour les pauvres ne représentent que 14 % du volume total de dépenses pour les allocations.

Annexe 1. Précisions méthodologiques sur la méthode d'estimation de la pauvreté en Russie

La définition des pauvres donnée par le Conseil économique et social de l'Onu inclut des personnes, familles, groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à tel point limitées qu'elles ne leur permettent pas de maintenir le niveau de vie minimal acceptable dans les pays où elles habitent.

Le choix des méthodes de mesure dépend en particulier des formes de la pauvreté (pauvreté absolue et relative) qui prédominent dans une société, puisque la notion de pauvreté comprend ces deux éléments.

La pauvreté absolue se caractérise par l'état où la personne ou le ménage ne peut pas satisfaire à ses besoins minimaux liés à la survie biologique. Il s'agit de la non-satisfaction des besoins vitaux essentiels (nourriture, vêtements, logis). Dans la perspective de longue durée, la pauvreté absolue se présente comme relative parce que la liste des besoins minimaux évolue avec le temps.

La pauvreté relative est définie compte tenu des normes d'une société concrète. Elle consiste en une impossibilité de maintenir le bien-être au niveau généralement admis (le plus répandu) dans cette société. La pauvreté relative existe dans les sociétés avec tous les niveaux du bien-être et sur toutes les étapes de son évolution.

Les définitions nationales sont loin d'être unifiées. Les approches habituellement qualifiées d'«absolues» sont adoptées aux Etats-Unis, dans divers pays anglo-saxons comme l'Australie, et dans certains pays de l'Europe de l'Est comme la Russie. Cette approche absolue de la pauvreté a été utilisée en Russie dans la période soviétique.

L'Europe occidentale a une tradition d'approche relative – 40 à 60 % du taux médian. La pauvreté est envisagée comme une forme d'inégalité : sont pauvres les personnes ou les ménages dont le niveau de vie est très inférieur à celui de la majorité de la population. Donc, l'indicateur de pauvreté relative tel qu'il est construit apparaît hybride, n'étant ni vraiment un indicateur de pauvreté, ni vraiment un indicateur d'inégalité, même s'il se rapproche davantage des mesures d'inégalité que de celles de pauvreté absolue.

En Russie, après la libéralisation des prix de 1992, environ 70 % de la population s'est retrouvée avec des revenus inférieurs à la valeur du minimum de subsistance de l'ère soviétique. Une telle extension de la pauvreté commençait à contredire l'idée selon laquelle la pauvreté correspondait à une certaine exclusion du modèle de vie dominant dans la société. Cette chute brutale du niveau de vie de la population russe au début des années 1990 a contraint le gouvernement à définir une nouvelle méthode de calcul de la pauvreté, fondée, comme auparavant, sur une approche absolue – c'est ce qui est jusqu'à présent utilisé par l'Etat.

Cette méthode considère comme pauvres les foyers ou les personnes dont les revenus monétaires sont inférieurs au minimum vital.

En 1992, un nouveau panier de consommation minimal a été fixé, dont la valeur était deux fois plus basse que le minimum vital de l'époque soviétique. L'élément principal du panier minimal de consommation – l'assortiment minimal de produits alimentaires – a été élaboré par l'Institut de l'alimentation de l'Académie des sciences médicales de la Russie en tenant compte des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé qui se fondent sur la valeur énergétique et l'assortiment des nutriments nécessaires pour l'organisme. En l'an 2000, le panier minimal de consommation a été élargi pour inscrire les dépenses non alimentaires devenues plus importantes. En 2005, ce panier a été à nouveau élargi.

Actuellement, la méthode officielle employée par le Bureau statistique d'Etat (Rosstat) pour déterminer le pourcentage de population pauvre se fonde sur la comparaison des revenus moyens mensuels par tête avec le minimum de subsistance, c'est-à-dire avec le coût du panier de consommation minimal. Ce panier de consommation minimal comprend les références de 11 groupes de produits, de 10 groupes de denrées non alimentaires et de 7 groupes de services payants.

L'évaluation officielle du niveau de pauvreté est obtenue non pas à partir des résultats d'une enquête par sondage auprès des ménages mais à partir d'une distribution modélisée des revenus suivant un modèle log-normal. La procédure comprend une méthode de réévaluation du niveau moyen des revenus à partir des données sur les dépenses de la population, mais la dispersion des revenus a été évaluée à partir des résultats de l'enquête sur les budgets des ménages⁴⁷².

472. En Russie, comme dans l'ex-URSS, la principale source d'information sur le niveau et la structure des revenus de la population provient du résultat de l'enquête annuelle du Rosstat sur les budgets de 49 000 ménages, qui couvre toutes les régions de Russie.

Sur le plan économique, cette correction trouve sa justification dans le fait qu'une importante partie des revenus n'est pas déclarée. Il s'agit de revenus d'un deuxième emploi au noir ou d'autres sources de revenus non déclarés comme ceux de la location d'un appartement ou de services informels. Parallèlement, la gratuité des services de l'enseignement et de la santé n'existe plus, ce qui explique le fait que le minimum de subsistance, calculé sans prendre en compte les dépenses d'éducation et de soins médicaux, a cessé de refléter les besoins minimaux de la population.

L'indice des effectifs de la population pauvre peut être considéré comme un bon indice de pauvreté. Pour bien saisir la diminution de la pauvreté, il s'avère être un instrument tout à fait adéquat. Malgré tout, dans certains cas, y compris pour l'analyse de l'influence sur les personnes pauvres de telle ou telle mesure politique, l'indice de la part de population pauvre ne permet pas de mesurer les effets obtenus. C'est ce qui se produit quand, par exemple, un programme établi spécialement pour les plus pauvres a pour résultat concret de faire sortir les bénéficiaires de l'aide sociale de leur catégorie de pauvres alors que leur niveau de revenu a sensiblement augmenté. Dans de tels cas, c'est le déficit de revenu qui donne l'estimation la plus juste de la dynamique. Cet indice de pauvreté peut se distinguer à plusieurs titres. Les statistiques officielles russes le considèrent comme la somme de tous les revenus susceptibles d'être versés en complément à tous les pauvres pour qu'ils cessent de l'être, cette somme étant exprimée en pourcentage des revenus monétaires totaux.

Annexe 2. Le chômage en Russie

En Russie, le chômage est moins fréquent que dans les autres pays d'Europe de l'Est. «L'emploi pour tous» dans le cadre du modèle socialiste avait été à l'origine d'un nombre excédentaire d'emplois. Pour résoudre ce problème, la plupart des pays en transition se sont engagés sur la voie d'une restructuration du marché du travail, provoquant ainsi une augmentation importante du chômage.

En Russie, on a préféré substituer à un chômage potentiel de grande ampleur, concernant au moins un tiers de la population, un chômage officiel modéré accompagné d'une baisse considérable des salaires réels. Au début de la période des réformes en Russie, l'Etat a massivement continué à subventionner des entreprises très faiblement rentables (ces subventions représentaient en 1992 32 % du PIB). Plus tard, les autorités régionales ont pris le relais de l'Etat fédéral pour assurer le maintien des entreprises qui auraient sans cela été amenées à disparaître.

Pour les périodes de crise économique, la politique managériale la plus répandue est de diminuer le temps de travail (le travail partiel ou le congé sans paiement parfois de longue durée), et les employés acceptent souvent cette solution pour ne pas se retrouver au chômage.

Bibliographie

Korchagina I. *et al.* (2005), « Condition de vie et pauvreté en Russie », in *Economie et statistique*, n° 383-384-385, INSEE, Paris, p. 219.

Manning N. et Tikhonova N. (2004) (éd.), *Poverty and social exclusion in the new Russia*, Burlington, Ashgate.

Ovcharova L. et Prokofieva L. (2007), « Politique sociale : entre héritages et transformations », *La Revue nouvelle*, n° 8, Bruxelles, p. 34-43.

Prokofieva L. (2010), « Différentes approches d'attribution d'aide sociale ciblée dans les régions de la Russie », *Vestnik du Conseil de la Fédération de la Russie*, Moscou, n° 8.

Ramprakache D. (1994), « L'étude statistique de la pauvreté », rapport présenté à la Conférence consacrée aux statistiques des revenus des ménages, Genève, 14-17 mars.

Round J. (2005), « The construction of "poverty" in post-Soviet Russia », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 6, n° 3.

Zoubarévitch N. (2008), « Le développement socio-économique des régions : les mythes et la réalité », *SPERO*, Moscou, n° 9, p. 7-22.

PARTIE D

DÉMOCRATIE, JUSTICE SOCIALE ET PAUVRETÉ

PAUVRETÉ ET DÉMOCRATIE – CHANCES ET CONFLITS

Dirk Berg-Schlösser

Introduction : relations et dilemmes fondamentaux

Les relations entre pauvreté et démocratie sont conflictuelles et comportent au moins trois niveaux. Le premier – le plus abstrait (« macro ») – concerne le niveau global de développement socio-économique et l'émergence et les chances de consolidation des démocraties à l'époque moderne. De nombreux auteurs, et principalement Lipset⁴⁷³, ont considéré qu'un fort degré de développement et de modernisation était un « élément requis » pour la transition vers des démocraties contemporaines et pour leur viabilité. Plus récemment, des opinions plus différenciées évoquant divers modèles et voies de démocratisation se sont imposées⁴⁷⁴.

A un deuxième niveau, plus concret, ces relations font référence à des conflits à l'intérieur de la société, ainsi qu'à des schémas de représentation démocratique et de conciliation des intérêts. On peut distinguer à cet égard trois grands schémas : pluraliste, corporatiste et clientéliste. Chacun d'entre eux illustre certaines formes de sous-représentation et d'exclusion des groupes économiquement les plus faibles.

Dans le schéma pluraliste – celui qui prévaut aujourd'hui dans de nombreux pays – et où les intérêts concurrentiels sont ouvertement représentés, les groupes économiquement les plus puissants sont souvent au premier plan. Comme l'un des premiers analystes l'a formulé, « le chœur pluraliste a tendance à chanter avec l'accent de la haute société »⁴⁷⁵. Dans le schéma corporatiste ou néocorporatiste en vigueur dans les pays où la population active est bien organisée (comme en Scandinavie et dans certains pays d'Europe de l'Ouest), les partenaires sociaux coopèrent étroitement avec les gouvernements et ont tendance encore à négliger les groupes les plus vulnérables et les moins organisés, tels les chômeurs ou les personnes autrement défavorisées⁴⁷⁶. Le troisième schéma (clientéliste) privilégie des groupes ayant leurs entrées auprès des principaux détenteurs du pouvoir et des « clients », souvent pour des raisons de nature ethnique, régionale

473. Lipset, 1959, p. 69-105.

474. Voir Przeworski *et al.*, 2000, et Acemoglu et Robinson, 2006 ; voir également Berg-Schlösser, 2007, et Berg-Schlösser, 2010, p. 41-54.

475. Schattschneider, 1960, p. 30 et suiv.

476. Voir, par exemple, Schmitter et Lehbruch, 1979, et Crouch et Streeck, 2006.

ou autres critères de même ordre, aux dépens d'autres groupes socialement et politiquement exclus⁴⁷⁷.

Enfin, au troisième niveau, ces relations entre pauvreté et démocratie – plus indirectes cette fois – ont trait à des situations où les intérêts apparents d'une majorité sont mobilisés contre des groupes minoritaires socialement démunis, en s'appuyant là encore sur des critères tels que l'ethnie ou l'origine immigrée, ou d'autres caractéristiques réelles ou supposées. Ces relations se nouent souvent dans le cadre de schémas « populistes » ou nationalistes dans lesquels les droits de l'homme fondamentaux de ces groupes sont enfreints au nom de la majorité nationale en titre. C'est souvent le cas dans des pays ayant récemment accédé à la démocratie, où des majorités se retournent contre des minorités ou des groupes qui connaissent en peu de temps une forte immigration.

Nous concentrant ici sur le contexte européen de démocraties plus ou moins installées et relativement prospères, nous traiterons principalement des deuxième et troisième schémas de ces relations mentionnés à la page précédente. Le premier, dans lequel la plus grande partie de la population peut vivre en dessous du seuil de pauvreté, s'applique essentiellement aux pays les plus tardivement et les moins développés – selon la terminologie des Nations Unies.

Je traiterai ci-après des difficultés de définir la démocratie et la pauvreté, et de les situer dans le contexte européen d'aujourd'hui, au sens large. J'examinerai ensuite plus en détail les éventuelles « voix » et actions des populations pauvres et la manière dont elles pourraient améliorer leur situation. Outre ces formes participatives, conventionnelles ou non, je présenterai enfin des approches fondées sur les droits. Dans la dernière partie, avant une conclusion succincte, je traiterai de la manière dont ces deux types d'intervention démocratiques peuvent susciter des réactions populistes ou antidémocratiques hostiles. Eu égard aux contraintes de temps et d'espace, tous ces sujets ne pourront bien entendu être abordés ici que de façon très condensée.

1. Définitions et contexte

Les démocraties consistent en des éléments à la fois fonctionnels (institutionnels) et normatifs. Les éléments fonctionnels, dans toutes leurs variantes, se trouvent généralement dans des textes constitutionnels explicites décrivant des dispositifs institutionnels particuliers, tels les systèmes

477. Kitschelt et Wilkinson, 2006.

présidentiels ou parlementaires, la séparation des pouvoirs, les lois électorales, etc., alors que les éléments normatifs sont fréquemment incorporés dans une « déclaration des droits » ou des préambules distincts, mais aussi dans des documents de portée plus universelle comme la Charte des Nations Unies qui, du moins officiellement, ont été approuvés et ratifiés par la plupart des Etats contemporains.

Les éléments fonctionnels, comme dans le concept de « polyarchie »⁴⁷⁸ développé par Robert Dahl, qui insiste sur la nécessité d'une large participation politique et d'une concurrence plurielle et ouverte, ainsi que les formes subséquentes de « l'autonomisation » des défavorisés, sont abordés dans la partie 3 ci-dessous. Ces éléments institutionnels et formels sont par exemple concrétisés et régulièrement mesurés dans l'ensemble de données « Polity »⁴⁷⁹. La partie 4 explore le côté normatif de la démocratie fondée, en dernier recours, sur la dignité universelle de tout être humain et sur ses implications pour les groupes marginalisés et défavorisés de la société. Elle fait notamment référence à leurs « droits » et à leur défense par des tiers. Certains aspects plus limités de ces droits, qui englobent les « droits politiques » et les « libertés civiles », sont évalués dans l'index de Freedom House⁴⁸⁰.

Le concept de pauvreté fait lui aussi l'objet d'un large éventail de définitions et de mesures. La notion de « pauvreté absolue » recouvre les conditions de vie élémentaires et indispensables à la survie matérielle (nourriture, logement, habillement). Ce concept se retrouve souvent dans des indicateurs (comme le pouvoir d'achat de un ou de deux dollars des Etats-Unis par personne et par jour)⁴⁸¹. En revanche, le terme de « pauvreté relative » s'applique à la situation des revenus de personnes ou de groupes par rapport à leur contexte économique spécifique. En Europe, entrent dans cette catégorie les personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian de la population au sens statistique⁴⁸². Aussi, selon cette définition, y aura-t-il toujours une pauvreté « relative » pour certaines personnes en fonction de la répartition globale des revenus, même pour celles qui bénéficient d'un niveau de vie relativement aisé en comparaison de populations en situation de pauvreté absolue.

Cependant, la pauvreté « relative » peut aussi se concevoir en fonction des droits, en s'inspirant une fois encore du concept de dignité humaine, mais

478. Dahl, 1971.

479. Jagers et Gurr, 1996.

480. Freedom House, 1978.

481. Voir, par exemple, Pnud, 1990, et Banque mondiale, 1978.

482. Eurostat, https://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/page/employment_social_policy_equality/omc_social_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand.

ici explicitement en rapport avec l'amélioration des conditions de vie et avec le droit à un mode de vie décent et non discriminatoire sur le plan matériel et immatériel, grâce par exemple à la reconnaissance mutuelle de la dignité d'autrui⁴⁸³. Dans ce contexte, le concept de « pauvreté extrême » est également relationnel⁴⁸⁴. Comprise dans ce sens, la pauvreté relative ne peut être concrétisée et mesurée aussi directement, mais elle ressort des conditions de vie des groupes sociaux les plus marginalisés et souvent victimes de discriminations. Selon les termes de Christian Bay : « Le test déterminant permettant de juger une démocratie ou tout autre système de gouvernement est la mesure dans laquelle les processus de prise de décision favorisent la protection et les avancées des droits de l'homme, ou les progrès de la liberté des couches de population qui, à un moment donné, sont les moins libres – que leurs chaînes soient celles de l'appauvrissement économique ou culturel, de la privation des droits politiques ou de l'absence d'égalité devant les tribunaux. »⁴⁸⁵

Tout cela sera traité ici dans le contexte « européen », au sens le plus large, ce qui suppose une généralisation des droits et des procédures démocratiques et la mise en place d'une grande variété de formes d'« Etats providence » contemporains⁴⁸⁶. C'est dans ce contexte qu'il convient de comprendre les propos que nous développons dans les pages suivantes. Dans d'autres régions, des populations vivent dans des conditions de pauvreté plus « absolues » et plus facilement « objectivables », mais, même en Europe, il est encore possible d'observer une grande diversité des conditions de vie matérielles et des ressources privées et publiques disponibles.

Concernant les principaux aspects de ces définitions de la démocratie, de la pauvreté, et la mise en œuvre de politiques d'aide sociale au sein des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, au moins trois grands groupes peuvent être différenciés. Le premier est celui des démocraties établies de longue date et plutôt prospères de l'Europe de l'Ouest. Ici, les aspects normatifs et fonctionnels centraux de la démocratie sont généralement respectés, et les mesures de protection sociale en place sont relativement nombreuses. Cependant, même dans ces pays, certains groupes tout particulièrement « vulnérables » requièrent une attention spéciale. Le second groupe est constitué des nouveaux Etats membres de l'Union européenne d'Europe centrale et orientale. Ce sont aujourd'hui des démocraties plus

483. Daly, 2002.

484. Dierckx, 2010.

485. Bay, 1970, p. 351.

486. Voir, par exemple, Esping-Andersen, 1990.

ou moins consolidées, au sens pratique, mais certains des aspects fonctionnels et normatifs relatifs à l'ancrage de l'Etat de droit, à la protection des droits des minorités et à d'autres aspects similaires laissent encore quelque peu à désirer. Pareillement, à la suite de la transition difficile d'une économie d'Etat à une économie de marché, la situation économique est encore plus précaire pour de larges couches de la population. Enfin, le troisième groupe se compose des derniers Etats postcommunistes d'ex-Yougoslavie et d'Union soviétique. Les droits et procédures démocratiques y sont encore plus menacés; en effet, les élections libres et démocratiques, l'indépendance des médias et le respect de l'Etat de droit restent encore des vœux pieux. Le bilan économique de ces pays est également mitigé, en fonction du type des ressources à disposition (pétrole, gaz, etc.) et du type de transition vers une économie plus assujettie aux lois du marché. La Turquie constitue quant à elle un cas un peu à part. En effet, elle a ces dernières années engagé plusieurs réformes démocratiques et judiciaires et présente un taux de croissance élevé; cependant, de fortes tensions politiques et inégalités sociales subsistent.

Bien entendu, il ne s'agit là que d'une classification sommaire et il convient d'évaluer de manière plus approfondie la situation de chaque pays concernant ces critères plus généraux, avec l'aide des principaux indicateurs les plus facilement accessibles – dont l'indicateur politique susmentionné – mais aussi des données statistiques de la Banque mondiale, du Pnud, de l'OCDE, etc.⁴⁸⁷ Il reste à procéder à une évaluation plus fine fondée sur le large éventail d'«indicateurs de la cohésion sociale»⁴⁸⁸. Dans la partie suivante, seuls les aspects les plus généraux des relations entre pauvreté et démocratie peuvent être débattus. Une évaluation empirique concrète et actualisée, réalisée pays par pays, nécessiterait naturellement une étude distincte de plus grande ampleur.

2. Les «voix» de la démocratie

Le côté formel et institutionnel de la démocratie offre un certain nombre de moyens de communication permettant d'exposer et de regrouper les demandes et intérêts du grand public, dont les plus manifestes portent sur les élections régulières «libres et équitables» des principaux responsables politiques à tous les niveaux (local, départemental, provincial, national, voire, le cas échéant, supranational). Il existe de plus un large éventail de formes établies de participation politique, tels que les contacts avec des

487. Voir, par exemple, Berg-Schlosser, 2004, p. 28-55.

488. Conseil de l'Europe, 2005.

représentants élus – en face-à-face, par téléphone, courriel, et, aujourd’hui, par internet –, l’adhésion et l’engagement actif dans des partis politiques ou la participation au processus décisionnel politique direct grâce à des initiatives populaires, des référendums, etc.⁴⁸⁹ Ces moyens politiques plus ou moins directs sont complétés par un éventail plus large encore initié par des groupes socio-économiques et d’autres groupes d’intérêt dont les pratiques de lobbying, les contributions aux partis et les financements de campagnes électorales frisent parfois l’illégalité⁴⁹⁰. Par ailleurs, et de plus en plus depuis les années 1970, des formes moins conventionnelles de participation et d’action politiques sont passées au premier plan. Elles consistent en des mouvements (parfois violents) : manifestations, boycotts, grèves, occupations de terres ou de locaux, etc.⁴⁹¹

Quant aux questions relatives à la pauvreté, ici notre principale préoccupation, ces formes de participation politique et les études réalisées révèlent aussi certains problèmes et déficits. Dans le passé, en Europe et ailleurs, l’industrialisation et l’urbanisation croissantes ont amené les couches les plus pauvres de la société à s’organiser de mieux en mieux au sein de partis laïques, sociaux-démocrates, socialistes ou communistes, et de syndicats puissants, mais aussi d’organisations rattachées à l’Église, tels les unions et partis démocrates-chrétiens. Pour ces groupes, la démocratisation, le droit de vote et diverses autres formes de participation constituaient de nouveaux moyens efficaces d’améliorer leur mode de vie par le jeu de la législation (réglementant par exemple les horaires et conditions de travail), de la sécurité sociale et des mesures de redistribution des finances publiques. Leur force trouvait essentiellement à s’exprimer grâce à leur nombre et à l’efficacité de leur organisation (lors des élections, des grèves, etc.).

Néanmoins, comme nous l’avons mentionné, des inquiétudes concernant l’égalité des chances dans les types conventionnels et non conventionnels de participation politique peuvent être exprimées – et le sont actuellement. Ces inquiétudes se sont déplacées mais n’ont pas diminué au fil du temps, avec l’accroissement de l’activité dans les secteurs de services et la tendance à la relocalisation des industries de main-d’œuvre et autres formes de la mondialisation. Le nombre d’adhérents aux syndicats et leur

489. Parmi les ouvrages de référence sur ces procédures, voir, par exemple, Milbrath et Goel, 1977, et Verba *et al.*, 1978. Voir aussi International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2008.

490. Pinto-Duschinsky, 2002.

491. La première étude portant sur ces activités dans le contexte occidental a été réalisée par Barnes et Kaase, 1979; une troisième étude à l’échelle mondiale est due à Berg-Schlosser et Kersting, 2003.

influence en Europe et ailleurs dans le monde sont de façon générale en baisse, et dans de nombreuses nouvelles formes d'activités et de manifestations politiques organisées par des ONG et sur l'internet, ce sont de (nouveaux) groupes, plus instruits, de la classe moyenne qui tendent à dominer⁴⁹². Comme le disent Dalton *et al.* : « En effet, notre analyse donne à penser que ce conflit entre participation et égalité se retrouve dans des contextes extrêmement différents et qu'il est particulièrement manifeste dans les sociétés les plus prospères et démocratiques. Aussi l'élargissement du répertoire de l'action politique dans ces pays peut-il soulever de nouvelles difficultés sur le chemin d'une égalité des voix indispensable à la démocratie. »⁴⁹³

Cela est encore plus vrai pour les groupes numériquement plus faibles et souvent expressément « étiquetés » qui connaissent des formes plus extrêmes de pauvreté. Il leur est nettement plus difficile de s'organiser et de se faire entendre dans des « actions collectives » efficaces⁴⁹⁴. Cette constatation vaut pour le nombre considérable de personnes (des jeunes pour la plupart) au chômage (désyndiquées) n'ayant jamais été actives sur le marché officiel du travail, mais aussi pour certains « travailleurs pauvres » qui se retrouvent dans des emplois temporaires faiblement rémunérés et qui sont bien davantage touchés par les vicissitudes des cycles économiques et des crises financières. Il existe bien certaines sortes d'autogestion, d'entraide et d'appuis bénévoles extérieurs⁴⁹⁵, mais leur influence politique sur l'évolution de la situation demeure généralement faible et se solde fréquemment par une sorte d'apathie politique née d'un désespoir ou d'un cynisme conduisant à une « sortie » plus ou moins permanente de l'arène politique au sens d'Hirschman⁴⁹⁶.

L'« autonomisation » des travailleurs à faible revenu et des personnes en situation d'extrême pauvreté est donc passée au premier plan pour les sociologues comme pour les groupes d'action politique⁴⁹⁷. L'autonomisation est ici comprise comme un « processus par l'intermédiaire duquel les individus, organisations et communautés ont un meilleur contrôle de leur situation... dans un contexte de changement de leur environnement social et politique pour une meilleure équité et qualité de vie »⁴⁹⁸. En ce sens, l'autonomisation

492. Della Porta, 1995.

493. Dalton *et al.*, 2010, p. 51-73.

494. Pour ce terme et ses implications, voir par exemple Olson, 1965, et Offe, 1973.

495. O'Kelly et Corr, 2010.

496. Hirschman, 1970.

497. Dierckx, 2010.

498. *Ibidem*, p. 58.

fait référence à des aspects individuels, collectifs et politiques. Alors que les premiers aspects peuvent être améliorés par des politiques et services sociaux spéciaux (pour lesquels la volonté politique doit encore se mobiliser!), les derniers dépendent en partie de la mobilisation des groupes concernés eux-mêmes. L'action de groupe exige une certaine forme de solidarité et d'organisation commune, si possible assortie d'une aide extérieure. Cependant, plus extrêmes sont les formes de pauvreté (mères célibataires, personnes sans abri, alcooliques ou toxicomanes, ou une combinaison de ces situations), plus ces groupes s'isolent et sont victimes de discriminations. Ces personnes ont donc les plus grandes difficultés à s'organiser et à attirer l'attention sur leur situation. Cependant, il existe plusieurs organismes d'autogestion, que ce soit au niveau local, national ou européen, tels que la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), le Programme de partenariat pour la responsabilisation des jeunes (YEPP), ou la Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE), pour n'en mentionner que quelques-uns. A eux seuls, pourtant, ces organismes n'ont que peu de poids; leur nombre d'adhérents est très fluctuant et ils ont besoin de l'aide extérieure de groupes de la société civile ou d'institutions gouvernementales. Aussi l'intervention d'autres mécanismes politiques est-elle nécessaire.

3. Droits de la démocratie

Comme cela est brièvement mentionné dans l'introduction, la démocratie au sens le plus général du terme comporte non seulement des aspects fonctionnels et institutionnels, mais aussi normatifs et fondés sur les droits⁴⁹⁹. Les individus et groupes concernés peuvent faire valoir ces droits, que ce soit au sens matériel ou immatériel. Dans les pays d'Europe, qui présentent différentes formes d'Etats providence sociaux (malgré toutes leurs difficultés et leurs faiblesses persistantes), ces droits et services sont clairement réglementés. Toutefois, on déplore souvent l'absence d'informations plus précises sur ces droits. Par ailleurs, les démarches bureaucratiques nécessaires sont lourdes et il arrive que le personnel de ces services se montre désagréable et inefficace. Cela vaut particulièrement pour les groupes sociaux les plus marginalisés et ostracisés.

Des organisations de la société civile composées de personnes n'appartenant pas aux groupes économiquement, socialement et donc politiquement défavorisés peuvent ici jouer un rôle important. Au cours de ces dernières décennies, elles ont intensifié leurs actions en faveur de ces

499. Voir aussi Dworkin, 1977, et Bobbio et Bellamy, 1987.

groupes, par exemple en contribuant à leur fournir une aide matérielle directe, essentiellement au niveau local, comme des repas et des vêtements gratuits. Elles peuvent aussi, le cas échéant, offrir une aide juridique gratuite et d'autres soutiens de même nature. Par ailleurs, ces organisations peuvent sensibiliser le grand public à des groupes particuliers et à leurs problèmes, en allant jusqu'à peser sur l'adoption de réformes et de lois plus générales⁵⁰⁰.

Il convient cependant de mentionner ici un point particulier qui touche fondamentalement à la situation juridique de groupes ciblés – migrants, réfugiés ou demandeurs d'asile –, à savoir la question de la citoyenneté. Les services sociaux publics de base sont habituellement réservés aux personnes habilitées à bénéficier des différents systèmes de sécurité sociale et de prestations et services particuliers. Les personnes apatrides ou sans permis de séjour sont dans une situation beaucoup plus précaire. Elles sont souvent regroupées dans des logements ou camps spéciaux, ne sont pas autorisées à travailler et sont souvent menacées d'extradition. Leur situation juridique est définie par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ou par des lois spéciales en matière d'asile, comme en Allemagne. Quand bien même leur dignité humaine ne peut en aucun cas être mise en cause, comme pour tout citoyen, l'aide officielle dont peuvent bénéficier ces personnes est extrêmement limitée, ce qui les contraint souvent à exercer des activités clandestines et illégales. En Europe, ces problèmes se sont faits pressants en raison des crises récentes, notamment en ex-Yougoslavie dans les années 1990, ou actuellement au Moyen-Orient et dans certaines parties de l'Afrique subsaharienne. Les tentatives pour trouver une solution commune au niveau européen ou, du moins, pour accueillir ces personnes en faisant preuve de plus de tolérance, n'ont jusqu'ici pas donné de résultats probants. Au contraire, ces problèmes ont déclenché de fortes réactions populistes et xénophobes dans de nombreux pays.

4. Réactions défavorables et conflits

La démocratisation offre de nouveaux droits et libertés à des personnes qui ont longtemps vécu sous des pouvoirs autoritaires divers. Cependant, elle pourrait aussi réveiller des conflits ayant été réprimés par la force sous les précédents régimes, voire nés du favoritisme de certains régimes envers des régions et groupes donnés, et par des sentiments d'envie et de vengeance

500. Voir Baumgartner et Leech, 1998, et Berry et Wilcox, 2007.

attisés. Cela vaut notamment pour des pays multiethniques ou multiconfessionnels dans lesquels certains groupes ou certaines régions ont été dominés par d'autres. Des procédures démocratiques, même officiellement instaurées, ne peuvent à elles seules régler de tels conflits parce qu'elles émanent de la majorité. La définition du *dêmos* ne peut être laissée à un groupe unique ou même à une large majorité. Elle doit aussi inclure des minorités résidentes ou des groupes socialement défavorisés, tels les Roms.

C'est pourquoi le côté normatif de la démocratie, des droits de l'homme fondamentaux et de l'Etat de droit doit être une fois encore souligné. A cet égard, les inquiétudes des minorités résidentes ou des groupes plus récemment immigrés, comme nous l'avons mentionné dans la partie précédente, peuvent coïncider. Ces personnes peuvent être, et ont souvent été, confrontées à de fortes réactions de la majorité nationale officielle, ou du moins de certains de ses éléments. Ces réactions sont souvent provoquées par des politiciens populistes dont le discours déclenche des violences ou de forts mouvements xénophobes. C'est précisément leur mépris envers le côté normatif de la démocratie et ses conséquences juridiques qui différencie les partis politiques ou mouvements populistes – souvent réunis autour d'une forte personnalité – des partis ou mouvements véritablement démocratiques⁵⁰¹.

Il n'est pas rare que les groupes les plus défavorisés de la société dont, notamment, les chômeurs ou les personnes moins instruites vivant dans des conditions difficiles, se tournent vers – ou se mobilisent contre – des groupes ciblés tels que les minorités ethniques ou les migrants. Ainsi, la fierté nationaliste suscitée, ainsi que les divers symboles invoqués, leur servent à endurer leur propre détresse. La mobilisation démocratique de ces groupes peut alors se retourner contre les principes normatifs de la démocratie elle-même. Si ces mouvements ne sont pas contenus par de solides institutions juridiques fondées sur ces principes ou sur l'engagement civique, ils pourraient à nouveau, comme dans le passé, conduire au pouvoir des régimes de type fasciste dans certains pays.

Conclusions

Pour le dire succinctement, les relations entre pauvreté et démocratie se révèlent complexes et souvent conflictuelles. Dans les cas où une grande partie de la population est touchée par la pauvreté, la démocratisation peut donner aux citoyens les moyens de faire entendre leur «voix» et de

501. Mény et Surel, 2002.

faire sentir leur poids à tous les niveaux du processus démocratique. A lui seul, leur nombre peut alors modifier l'équilibre politique en leur faveur, comme c'est actuellement le cas en Argentine ou au Brésil.

Dans les pays européens, qui jouissent de démocraties et d'Etats providence plus anciennement établis, «la pauvreté absolue» est beaucoup plus rare et les formes de «pauvreté relative» offrent un tableau beaucoup plus mitigé. Il faut également distinguer plus finement les divers groupes composant les pays en période de transition vers la démocratie et l'économie de marché, comme indiqué plus haut. Sur un plan plus général, une mondialisation accrue bouleversant les structures économiques et sociales a affaibli les partis travaillistes et les syndicats européens, et conduit à une précarisation de l'emploi, mais aussi à l'émergence de «nouvelles classes moyennes» dans les services et secteurs analogues. De plus, les évolutions démographiques et d'autres changements sociaux ont alourdi la charge pesant sur les systèmes de protection sociale, et certaines des réformes entreprises ont creusé des disparités entre les citoyens les plus pauvres et les plus aisés. Dans l'ensemble, les inégalités de revenu sont en augmentation depuis plusieurs décennies. Les «voix» des personnes relativement (et souvent de plus en plus) pauvres sont également très contrastées. Des formes «non conventionnelles» de participation politique sont de plus en plus fréquentes, mais elles sont également ouvertes à d'autres groupes et parfois utilisées à des fins restreintes d'intérêt local ou pour susciter des sentiments discriminatoires.

Dans de telles conditions, les personnes en situation d'«extrême» pauvreté ne profitent généralement guère de ces processus démocratiques. Leur nombre est (relativement) peu élevé et elles sont souvent divisées en plusieurs groupes et catégories, ce qui leur permet difficilement de s'organiser en commun et de se faire entendre. Même s'il existe des formes d'autogestion et d'entraide, ces personnes ont du mal à se faire entendre si elles ne sont pas soutenues par des associations qui les représentent en s'appuyant sur la démocratie dans ce qu'elle a de normatif et de juridiquement constitué. C'est pourquoi il importe de leur renouveler un soutien en se fondant sur des principes généralement admis.

Tout se complique encore lorsque ces droits sont contestés à certains groupes minoritaires tels que les Roms ou les immigrants de fraîche date. Il n'est pas rare que des sentiments populistes soient attisés contre ces groupes, ce qui suscite de fortes tensions sociales, voire des actes de violence. L'essence même de la démocratie, le respect des droits humains universels et l'Etat de droit peuvent alors être menacés. C'est là que le projet de «cohésion sociale» du Conseil de l'Europe acquiert sa légitimité et mérite d'être soutenu par tous.

Bibliographie

Acemoglu A. et Robinson J.A. (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Banque mondiale (1978 et suiv.), *World Development Report*, Washington DC.

Banque mondiale (1996-2010), *Worldwide Governance Indicators*, Washington DC, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Barnes, S. et Kaase M. (1979), *Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, Beverly Hills.

Baumgartner F.R. et Leech B. (1998), *Basic Interests*, PUP, Princeton.

Bay Ch. (1970), « Behavioral Research and the Theory of Democracy », in Kariel H.S. (dir.), *Frontiers of Democratic Theory*, Random House, New York, p. 327-353.

Berg-Schlosser D. (2004), « The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20/1, p. 28-55.

Berg-Schlosser D. (dir.) (2007), *Democratization – The State of the Art*, Barbara Budrich Publishers, Opladen.

Berg-Schlosser D. (2010), « Long Waves and Conjunctions of Democratization », in Haerpfer Ch. et al., *Democratization*, Oxford University Press, Oxford, p. 41-54.

Berg-Schlosser D. et Kersting N. (2003), *Poverty and Democracy – Self-Help and Political Participation in Third World Cities*, ZED Books, Londres.

Berry J.M. et Wilcox C. (2007), *The Interest Group Society*, 4^e éd., Pearson Longman, New York.

Bobbio N. et Bellamy, R., (1987), *The Future of Democracy – A Defence of the Rules of the Game*, University of Minnesota, Minneapolis.

Conseil de l'Europe (2005), *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale – Guide méthodologique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Crouch C. et Streeck W. (2006), *The diversity of democracy: corporatism, social order and political conflict*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

- Dahl R.A. (1971), *Polyarchy – Participation and Opposition*, Yale UP, New Haven.
- Dahl R.A. (1989), *Democracy and its Critics*, Yale UP, New Haven.
- Dalton R.J. *et al.* (2010), «The individual-institutional nexus of protest behavior», *IPSR*, vol. 31, n° 5, p. 51-73.
- Daly M. (2002), *Access to Social Rights in Europe*, European Commission for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg.
- Della Porta D. (1995), *Social Movements, Political violence and the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dierckx D. (2010), «L'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté», in Conseil de l'Europe, *Renforcer la cohésion sociale*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Dworkin R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press.
- Esping-Andersen G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/omc_social_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand.
- Freedom House (1978 et suiv.), *Freedom in the World*, New York, www.freedomhouse.org.
- Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard UP, Cambridge MA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2008), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm.
- Jagers K. et Gurr T.R. (1996 et suiv.), *Polity*, ICPSR, Ann Arbor, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.
- Kitschelt H. et Wilkinson S. (2006), *Patrons or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lipset S.M. (1959), «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Legitimacy», *APSR*, 53, p. 69-105.
- Mény Y. et Surel Y. (éd.) (2002), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Londres.
- Milbrath L.W. et Goel M.L. (1977), *Political Participation*, Rand McNally, Chicago.

Offe C. (1973), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Suhrkamp Francfort-sur-le-Main.

O'Kelly K.P. et Corr C. (2010), «Améliorer la situation des travailleurs à faible revenu», in Conseil de l'Europe, *Renforcer la cohésion sociale*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pinto-Duschinsky M. (2002), « Financing Politics – A Global View », *Journal of Democracy*, (13) 4.

Pnud (1990 et suiv.), *Human Development Report*, New York.

Przeworski A. et al. (2000), *Democracy and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schattschneider E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Holt, Rinehart and Winston, New York.

Schmitter Ph. et Lehmbruch G. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills.

Verba S. et al. (1978), *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge.

CORPS PAUVRES EN SUSPENSION

Federica Sossi

1. La pauvreté dans la perspective historique du gouvernement de la population

Dans les chapitres de *L'Histoire de la folie à l'âge classique*⁵⁰² où il décrit et reconstruit l'archéologie du geste du « grand renfermement », par lequel en peu d'années, au milieu du XVII^e siècle, une partie de la population fut soustraite à la perception de l'espace social pour être enfermée dans des lieux ayant la double fonction de secourir et de réprimer, Foucault nous expose la multiplicité des éléments qui confluent dans ce geste caractéristique de l'époque. Parmi eux, le changement de perception de la pauvreté, qui l'éloigne de l'horizon de sacralité que le Moyen Âge projetait sur elle pour la placer dans le cadre déjà sécularisé d'un problème d'ordre public et social. Alors qu'elle représentait une existence liée à l'expérience religieuse et pour cela glorifiée et sacralisée, secourue par un geste de charité et d'hospitalité nécessaire pour son propre salut, la pauvreté devient une existence dépouillée de tout élément de positivité et condamnée comme paresse et désordre public, rebelle à l'éthique du travail, en voie de formation à cette époque. Pour cela, comme il advient pour la folie, la pauvreté devra disparaître de la scène, avec la création d'un espace consacré où on l'internera en même temps qu'une quantité de figures et d'existences qui, si elles ne semblent pas tout à fait hétérogènes à notre sensibilité, ce n'est que parce que ces images reposent encore sur le socle d'une certaine proximité que la sensibilité de l'époque classique percevait entre elles : pauvres, fous, syphilitiques, prostituées, chômeurs et alcooliques constituent, à partir de 1600, cette grande armée d'internés créée par un Etat qui les privait de liberté et, en même temps, et pour la première fois au cours de l'Histoire, s'en occupait.

Toutes ces existences ont été transformées par la brutale transition du « grand renfermement », rompant la rencontre et la familiarité du quotidien, en autant de figures de la « rébellion » à l'ordre social bourgeois et au bon ordre du travail sur lequel on intervient au moyen de la ségrégation. Par ce geste, la pratique et la forme de l'exercice du pouvoir ont changé, passant d'un pouvoir négatif, de simple exclusion, à une intervention sur l'exclusion elle-même. Une ségrégation des corps s'opère dans un espace

502. Foucault, 1961.

où commence, lentement, ce processus de récupération, de normalisation et de réglementation dont, se référant aux XVIII^e et XIX^e siècles, Foucault nous décrira dans d'autres textes⁵⁰³ le développement, nous parlant des technologies du savoir et du pouvoir disciplinaire désormais étendus à l'entière société à travers le geste de l'individuation des corps, ainsi que la naissance du biopouvoir qui crée et réglemente le nouveau sujet politique fondamental et collectif que constitue la population.

Il existe, d'une part, des techniques pour maîtriser les corps et rendre les sujets malléables, sur la base d'un fonctionnement centripète qui isole dans l'espace et qui, après l'époque du « grand renfermement », assigne les personnes dans les usines, les écoles, les prisons, les asiles d'aliénés, la famille, les lieux destinés à l'assujettissement, et, d'autre part, des dispositifs de sécurité qui, sur la base d'un fonctionnement centrifuge et d'expansion, interviennent sur la réalité pour la réguler, donnant lieu à ce sujet collectif avec sa propre épaisseur, la population, qui devient l'objet spécifique d'un art de la *gouvernance*, tendu vers sa reproduction, vers la production optimale de sa richesse, la distribution régulée de ses ressources, la diminution de son taux de mortalité, l'augmentation de la natalité. Mais, aussi bien les vies assujetties aux pratiques disciplinaires tournées vers la création de ces corps dociles prêts à se transformer en force de travail prolétarisée et à répondre aux demandes de l'organisation productive que le nouveau sujet collectif à réguler comme force de l'Etat doivent être mis en rapport avec l'horizon politique de l'Etat-nation, où le sujet est citoyen et la population appartient à l'Etat et au territoire délimité par sa souveraineté. Leur modelage et leur réglementation se réalisent alors, en même temps, sur la base de la logique de formation d'un sujet, également dans ce cas, singulier et collectif, matérialisé par une identité d'appartenance nationale, dans laquelle les pratiques d'inclusion, culturelle, sociale, économique, politique, s'insinuent dans les vies de chacun précisément à travers l'appartenance à l'espace-territoire de l'Etat⁵⁰⁴ qui devient, pour chaque individu comme pour le sujet collectif « population », son « propre territoire ».

Cette brève introduction m'a semblé indispensable parce que je crois qu'aussi bien la perspective tracée par Foucault que la référence à l'Etat-nation permettent de poser quelques questions de fond s'agissant du thème de la pauvreté : quels dispositifs de pouvoir créent la pauvreté et en même temps la gèrent ? Sur la base de quelles logiques ? Selon quel

503. Voir Foucault, 1975, 2004a et 2004b.

504. Voir Noiriel, 1988 et 2001.

processus et quel espace politique? Et, parmi d'autres questions, quelles technologies de pouvoir et de connaissance forgent la perception que l'on en a? En second lieu, ces réflexions me paraissent importantes parce que c'est sur une caractéristique de l'actuelle production et gestion de la pauvreté sur laquelle je voudrais m'arrêter, en proposant de l'analyser comme l'un des éléments les plus envahissants des sociétés actuelles. Qu'il s'agisse, en effet, de l'espace derrière les murs où, pendant plus d'un siècle, on l'a fait disparaître de la perception commune, par ce geste qui en brise aussi bien la familiarité que la sacralité, ou qu'il s'agisse des espaces multiples de la maîtrise des corps et de la transformation des corps pauvres en force de travail pendant l'époque qui a suivi, il s'agissait en tout cas de *lieux*, puisque les dispositifs de pouvoir de prise en charge des pauvres fonctionnaient dans les deux cas à travers une dynamique qui reconnaissait au corps, pauvre et coupable ou prolétaire, son appartenance au sol et désignait la «place» qui lui était assignée. Et cela survenait aussi parce que, au début seulement comme Etat naissant, puis comme Etat en plein développement et unique modèle possible, la perspective de l'Etat-nation, avec son territoire délimité et forgé sur la base de la logique monolithique d'«un Etat/un territoire/une souveraineté/une population/une nation/une langue/une culture», pouvait créer des «sujets appartenant», singuliers et collectifs, seulement à travers d'innombrables échanges derrière lesquels le droit au sol représentait, pour les citoyens, comme une sorte de droit naturel opportunément «naturalisé».

2. Un espace de la suspension : des corps pauvres sur la frontière

Corps employé au travail au noir mais soumis au risque permanent d'expulsion; citoyens européens gérés à travers une politique d'«évacuations permanentes» ou invitation forcée aux «rapatriements volontaires»; sans-abri éloignés de leurs lieux habituels de rencontre – gares, passages souterrains, porches – par des politiques urbanistiques tendant à les transformer en vitrines de la société de consommation; banlieues satellites d'où sont supprimées les possibilités de liaison avec le reste de la métropole; espaces urbains où sont effacés tous les lieux possibles de rencontre des corps marginaux; «couloirs de l'exil»⁵⁰⁵ mobiles ou «camps-frontières»; postes de travail où la force précaire est continuellement remplacée. Voici l'une des photographies de la pauvreté dans les villes et les métropoles des pays riches, à laquelle il faut ajouter l'instantané de la «favelisation» des villes

505. Agier, 2011.

désindustrialisées à haute intensité de force de travail, magistralement saisi par Mike Davis dans sa *Planète Bidonvilles*⁵⁰⁶, pour les pays du Sud. Ces territoires sont les villes de la marge et du transit, d'installations improvisées, flexibles, prêtes à disparaître et à se délocaliser dans une autre relocalisation provisoire, habitées par ces « résidents de l'interstice » que sont les pauvres urbains du Sud qui subissent les interventions soutenues par la Banque mondiale et la participation des ONG. Il s'agit enfin des « couloirs de l'exil » permanents, des villes de tentes pour les réfugiés et les personnes déplacées, où sont rassemblées en permanence dans un espace de dislocation des existences pour toujours en dehors de leur place.

Un espace de l'interstice, de l'entre-deux. Ou encore un oxymore, un « espace de la suspension » qui au cours des dernières décennies en est venu à se présenter comme dispositif prévalant dans la création et la gestion de la pauvreté. Avec la conséquence qu'une partie de la population globale est destinée à une existence de transit, atopique, en une sorte de suspension paradoxale et sans cesse renouvelée par rapport au sol. Une population d'invisibles, en outre, dont l'invisibilité n'est pas nécessairement le produit de la création d'un lieu à part, ou d'une exclusion définitive du marché de la production, mais est plutôt inhérente à des dispositifs de pouvoir économique et politique qui, à la création de corps dociles et disciplinés ont substitué celle de corps pour ainsi dire « immatériels », dans la mesure où la matérialité d'un corps quelconque sur la terre, qu'il s'agisse du corps humain, animal ou végétal, prévoit sa localisation dans l'espace. Si le territoire de l'Etat-nation, le lieu propre du citoyen, était la base de la disposition dans l'espace d'une force de travail formée pour répondre aux exigences de l'organisation du travail des métropoles en voie d'industrialisation, alors que dans l'ombre toujours plus étendue de l'espace colonial s'expérimentent des pratiques de domination et d'exploitation des sujets, accompagnées de terreur et de violence, d'annihilation ou d'extermination, l'espace postcolonial, où la séparation absolue entre le territoire de l'Etat-nation et l'espace de confinement de la colonie a disparu, est façonné par le paradoxe de la suspension. Aux structures mixtes et superposées de souveraineté non plus exclusivement étatiques, dans l'organisation économique du capitalisme tardif qui produit et reproduit continuellement des vies excédant le besoin de main-d'œuvre du marché du travail, correspond cette « population en transit » pour les corps de laquelle un espace d'affectation n'est pas prévu, sinon sous la forme d'une frontière interne à leur propre corporéité⁵⁰⁷.

506. Davis, 2006.

507. Voir Sossi, 2007, et Scirba, 2009.

3. Les migrants et la pauvreté : construire et exploiter une condition existentielle

« Nous sommes les travailleurs qui ont été obligés de quitter Rosarno après avoir revendiqué nos droits. Nous travaillions dans des conditions inhumaines. Nous vivions dans des usines abandonnées, sans eau ni électricité. Notre travail était sous-payé. Nous quittions les lieux où nous dormions chaque matin à 6 heures pour y retourner seulement le soir à 20 heures, pour 25 euros qui ne finissaient même pas tous dans nos poches. [...] Nous ne pouvions plus attendre une aide qui ne serait jamais arrivée parce que nous sommes invisibles, nous n'existons pas pour les autorités de ce pays. Nous nous sommes fait voir, nous sommes descendus dans la rue pour crier notre existence. Les gens ne voulaient pas nous voir. Comment peut manifester quelqu'un qui n'existe pas ? »⁵⁰⁸

Le 7 janvier 2010, à Rosarno, une petite ville de la province de Reggio de Calabre, les travailleurs africains employés à la récolte saisonnière des oranges et mandarines envahissent les rues principales de la ville et organisent une révolte, détruisant des voitures et des panneaux urbains, agressant quelques passants, renversant des poubelles. L'épisode qui fait se déchaîner la révolte est l'une des nombreuses intimidations à coups de fusil subies après le travail. Les jours suivants, les forces de l'ordre arrêtent quelques migrants sans réussir à éviter une véritable chasse à l'homme effectuée par quelques habitants du lieu, situation à laquelle le ministre de l'Intérieur choisira de répondre en faisant déporter en hâte tous les migrants vers les centres de détention. Il s'apercevra ensuite, après avoir accusé les migrants « clandestins » pour leurs actes de violence, que beaucoup d'entre eux étaient en possession d'un permis de séjour. A la fin du mois de janvier, arrivés à Rome, plusieurs migrants se constituent en collectif et, dès leur première assemblée, ils publient le communiqué « Les mandarines et les olives ne tombent pas du ciel » dans lequel ils expliquent les motifs de leur révolte : des conditions d'exploitation en tant que force de travail qui s'approchent des conditions d'esclavage, les ruines, les usines et les fermes abandonnées comme dortoirs, les *caporali*⁵⁰⁹ qui amputent la maigre paie journalière, quelques coups de fusil de temps en temps pour intimider, l'invisibilité sociale et politique. Tel est le travail dans l'agriculture de l'Italie du Sud, mais les conditions du travail saisonnier dans les

508. « I mandarini e le olive non cadono dal cielo ». L'assemblea dei lavoratori Africani di Rosarno a Roma (Italie, janvier 2010), www.storiemigranti.org/spip.php?article680.

509. Le *caporale* est la personne qui recrute les travailleurs pour les amener sur les lieux du travail et qui, à la fin de la journée, leur demande un pot-de-vin.

campagnes de bien des pays européens ne sont guère différentes, même quand ceux-ci prévoient des formes réglementées de quotas sélectifs de travailleurs et travailleuses saisonniers « concédés » aux pays de l'Afrique du Nord en échange de la signature d'accords de rapatriement de leurs citoyens et des migrants qui ont transité par leur territoire. Tel est le travail dans l'agriculture, mais aussi dans la construction. Dans l'agriculture et la construction, mais pas seulement, car les conditions d'exploitation du travail se sont diffusées avec des modalités peu différentes dans beaucoup de secteurs du marché du travail. Telles sont encore, avec des variantes relatives aux situations d'existence autres que le travail, les conditions d'exploitation du marché du travail des corps flexibles et précaires de nombreux citoyens de l'Union européenne. Nous avons une échelle séquentielle de la pauvreté où au niveau inférieur se trouvent souvent mais pas exclusivement les bras et les corps des travailleurs privés de titre de séjour, et au niveau juste supérieur les catégories des travailleurs à « contrat » de séjour, vulnérables au chantage, puisque leur maintien sur le territoire de l'Etat, dans certains Etats membres, est indissolublement lié au contrat de travail. Migrants sans papiers, migrants avec papiers, citoyens européens des Etats membres d'intégration récente, citoyens appartenant aux tranches d'âge les plus jeunes : tel est l'ordre de la séquence, un cercle où pauvreté, flexibilité « substituabilité » et mise au travail vont de pair et ne constituent pas des éléments séparés ou divergents mais forment, au contraire, un horizon unique.

4. Les politiques de migration regardées à la loupe : quelles revendications possibles ?

L'analyse des politiques de contrôle des migrations mises en œuvre par l'UE et par chaque Etat membre a été et continue d'être une illustration du fonctionnement du système décrit ci-dessus. Etudier les prisons et les hôpitaux psychiatriques, lieux apparemment marginaux du fonctionnement social, affirmait Foucault, permet en réalité de mieux comprendre les dispositifs de savoir et de pouvoir réticulaires de la société disciplinaire, dans la mesure où ces deux institutions sont précisément la partie la plus avancée de l'expérimentation de pratiques de l'exercice du pouvoir et de formation de savoirs sur les individus dans tout le corps social. De la même manière, dans les sociétés actuelles, les politiques de contrôle des migrations et de la mobilité des migrants ont été et continuent d'être une sorte de noyau expérimental pour la formation de ces « corps immatériels » qui, invisibles et « non existants », constituent un des modèles indispensables au développement capitalistique actuel. Il ne s'agit pas

d'un sujet assujéti et identifié, individualisé, rendu unique par les divers regards que le pouvoir porte sur lui, mais d'un corps ou d'un esprit mobile, en mesure de se déplacer sur la base des exigences du marché, conscient de sa substituabilité, sans prétentions de « subjectivisation », parfois perçu comme une force de travail en excès, parfois intégré au marché, capable de trouver d'une façon autonome ses propres stratégies d'existence et de subsistance, tant dans les périodes de travail que dans celles de chômage. De plus, et ce n'est pas le dernier point par ordre d'importance, il s'agit d'un corps ou d'un esprit mobile, privé d'interlocuteurs précis à qui s'adresser ou contre lesquels lutter pour réclamer ses droits. « Nous travaillions dans des conditions inhumaines. [...] Notre travail était sous-payé. [...] Nous sommes invisibles, nous n'existons pas pour les autorités de ce pays. [...] Les gens ne voulaient pas nous voir », écrivent les « travailleurs africains de Rosarno » dans leur communiqué, énumérant la profusion des possibles interlocuteurs : leurs donneurs de travail, les autorités de l'Etat, la société tout entière et, ajoutent-ils dans leur lettre, les *caporali* qui forment la plus directe et la plus condamnable de toutes les formes d'interposition entre donneurs de travail et travailleurs, dont les agences d'intérim sont le revers socialement acceptable. A qui demander et contre qui réclamer ? Et quoi ? Une moindre exploitation de la part de leurs employeurs ? Une augmentation du salaire ou un moindre prélèvement sur celui-ci de la part des *caporali* ? Demander des permis de séjour aux autorités du pays, excluant de la demande ceux qui en ont déjà ? Un regard plus attentif de la part des « gens » ? L'existence de ces interlocuteurs dispersés définit non seulement le cadre d'inclusion, et cela pas seulement pour la force de travail paupérisée migrante, mais aussi un cadre d'exclusion différentielle d'hommes et de femmes migrants ou citoyens, à la fois inclus *et* exclus, avec des périodes d'emploi et d'autres de chômage, avec des périodes d'accès et de non-access aux aides de survie, sur la base de diverses gradations qui divisent leurs possibilités de revendication, de prise de parole et d'action, et, simultanément, qui modifie la perception commune que l'on peut avoir de leur existence.

5. Les dépossédés de la terre et du sol national : une nouvelle forme de « pauvreté existentielle »

Vue à travers cette loupe qu'est l'analyse des politiques de contrôle des migrations qui ont profondément modifié en peu d'années les dynamiques relatives à l'espace et à la souveraineté de la tradition de l'Etat-nation, donnant lieu à un espace réticulaire de confinement interne

et externe à l'Union européenne et à ses Etats membres, la fragmentation de la perception survient dans le sillon, pour ainsi dire, d'une « métafrontière »⁵¹⁰ qui ne projette plus la division dans la différenciation absolue entre le territoire de l'Etat-nation et l'espace de la colonie, mais se ramifie à l'intérieur de l'espace global. Elle donne lieu, à travers la trame tout aussi articulée d'une « grande narration » légitimant les politiques de contrôle, à une nouvelle division de l'humanité correspondant à cet espace postcolonial désormais unifié, où le vaste « ailleurs » de la colonie a disparu. Il s'agit de le reproduire et de le diffuser partout, avec des gradations et des intensités diverses. Ce n'est pas tant ni seulement un « apartheid » au cœur de l'Europe⁵¹¹, mais un « apartheid » plus répandu à une échelle beaucoup plus large qui comprend non seulement l'Union européenne, mais aussi l'Europe géographique, ainsi que le globe terrestre tout entier. Parmi les figures non plus des damnés⁵¹² mais des *dépossédés* de la terre et du sol national, même si le regard se focalise non pas sur les politiques de contrôle globales mais exclusivement sur celles de l'Union européenne, la nouvelle division de l'humanité produit des destins différents d'une manière tout à fait hasardeuse. Partis de l'Afghanistan, de l'Erythrée ou du Congo, il peut arriver aux migrants, selon des *chances* individuelles, de se retrouver intégrés dans le système, plus ou moins minimal, des prises en charge de leurs vies de réfugiés dans un pays de l'Union européenne, dans un camp-décharge autogéré dans quelque pays du sud ou du nord de l'Europe, mis au travail régulier ou irrégulier dans l'espace Schengen, dans un camp de concentration libyen, dans une situation où un document de réfugié est reconnu par le Haut-Commissariat mais pas par le pays où les migrants se trouvent bloqués, ensevelis dans une tombe d'eau salée ou de sable, au gré des tunnels de traversée et de contournement des frontières qu'ils ont repérés et des barrières qui canalisent ou bloquent leur parcours.

A l'intérieur de cette nouvelle division entre vies humaines et non humaines⁵¹³, projetée et magistralement construite dans les entrelacs de la « grande narration », où confluent les paroles d'hommes et de femmes politiques, journalistes, agences internationales, « experts en migrations », et même d'ONG plus ou moins alignées et complices, en deçà de la ligne peuvent se produire et se reproduire des pratiques expérimentales de « flexibilisation », tandis que de l'autre côté la certitude d'une ligne

510. Mezzadra, 2008.

511. Balibar, 2001.

512. Fanon, 1961.

513. Butler, 2005.

de démarcation empêche de découvrir les empiètements de ces mêmes pratiques au-delà de la frontière. L'énorme production de pauvreté qui en résulte n'est pas tout à fait déconnectée du marché du travail, mais en est le complément, voire même le produit, le produit marginal d'une population travaillant dans les secteurs les plus socialement non représentables, tels que le trafic des petits revendeurs de drogue ou la prostitution. Cette pauvreté est non seulement économique, mais biopolitique, parce qu'elle s'insinue dans la trame interne des existences, effaçant les affects, les possibilités de parole, les échanges relationnels, et donnant lieu à une «pauvreté existentielle» dont peut-être l'exemple le plus évident est cette armée silencieuse de femmes de ménage ou employées domestiques travaillant en Italie comme des auxiliaires de vie au service des autres, donneuses ou donneurs de travail à domicile souvent appauvris eux aussi par la maigre rétribution de leurs employées.

6. Agir dans l'invisibilité

«Comment quelqu'un qui n'existe pas peut-il manifester?» demandent les «travailleurs africains de Rosarno». Oui, c'est certes une question explosive qui en pose une autre tout aussi fondamentale : comment est-il possible que des hommes et des femmes qui travaillent, produisent des biens et des services, dorment, mangent et traversent avec leur vie et leur corps l'espace public et visible, n'existent pas? Il ne s'agit pas seulement, en effet, d'une question qui touche à la visibilité, car en orientant exclusivement l'analyse dans cette direction, on risquerait de trouver des réponses et d'indiquer des espaces d'action possibles à partir d'anciens critères qui, bien qu'encore actuels, n'offrent pas une photographie complète de la situation présente. Dans notre actualité, la ligne de partage entre possibilité d'action et «silenciation»⁵¹⁴ ne coïncide pas avec la séparation entre un espace public et un espace privé, ni même de façon exclusive avec celle qui distingue un espace emmuré d'un espace de libre circulation. Les vies «non existantes», comme celles des «travailleurs africains de Rosarno», qui, après l'avoir fait, nous demandent comment ils auraient pu manifester, sont présentes dans le même espace – certes selon la modalité de la suspension – au même titre que les vies pleinement existantes. Ne pas apercevoir dans leur révolte une modalité d'action capable de faire fusionner dans une unité la dispersion des interlocuteurs par une subversion improvisée de l'espace de leur suspension, de leur invisibilité et de leur «invivabilité», cela signifierait

514. Dans le sens «de rendre silencieux». Il s'agit d'une expression très utilisée dans la littérature critique postcoloniale.

reproduire un « bon ordre » de la *polis* à l'intérieur de ces « démocraties emmurées »⁵¹⁵ où les murs sont souvent les corps et les vies des personnes. Ce bon ordre de la *polis*, pour être conservé tel quel dans l'évanescence des droits à réclamer, offre comme seule possibilité d'action le vague rappel aux droits humains fondamentaux qu'aucune souveraineté, ni celle de l'Etat-nation ni celle multiple et diffuse des configurations politiques actuelles, n'a été ou n'est capable de garantir.

Nous nous sommes aperçus de l'existence d'un « droit à avoir des droits », écrivait Hannah Arendt⁵¹⁶ en se référant à l'histoire du début du XX^e siècle, lorsqu'un nombre croissant de personnes ont été mises dans la situation de ne pas pouvoir exercer ce droit, tandis que le « bon ordre » de la *polis* des démocraties libérales de l'époque importait en Europe les camps déjà amplement expérimentés dans l'ailleurs colonial. Et si les reformulations plus tardives de sa réflexion tendent à percevoir ou à affirmer une plus grande marge de manœuvre dans le fait de réclamer des droits ou d'agir, elle reste une modalité quoi qu'il en soit conflictuelle par laquelle ce droit manquant peut émerger, puisque son exercice actif ne peut advenir que de ceux qui se trouvent placés dans la situation de ne pas pouvoir l'exercer. « Le droit aux droits », nous suggère Judith Butler⁵¹⁷, n'est pas du tout un droit qui s'inscrit dans une loi ou dans la Constitution de l'Etat, il n'est donc pas un droit que l'Etat puisse prévoir ou accorder, je dirais même, en forçant un peu ses réflexions, que la seule action possible de l'Etat par rapport « au droit aux droits » est uniquement celle de le nier. Ou mieux encore, la seule action non seulement de l'Etat mais du pouvoir – en désignant par « pouvoir » une notion beaucoup plus large qui comprend aussi les régimes discursifs et perceptifs dominants – est de le nier. Il y a par contre des situations, continue Butler, dans lesquelles cet étrange « droit », obscur, secret, vient au jour, à la lumière, c'est précisément quand les sujets placés dans la condition de ne pas l'avoir en usent en le réclamant. L'exemple qu'elle nous donne renvoie aux manifestations de migrants sans papiers d'Amérique du Sud à Los Angeles en 2006, pendant lesquelles les manifestants ont chanté l'hymne des Etats-Unis en espagnol, déniaient ainsi la prétention monolithique inscrite au fond de chaque Etat-nation : une seule langue pour un seul peuple. Mais nous restons peut-être, avec cet exemple, encore trop dans la sphère classique de l'action : ces sujets parviennent à se proposer en tant que sujets pluriels, à se proposer comme « nous » dans la sphère de visibilité, un nouveau « nous » déchirant

515. Brown, 2010.

516. Arendt, [1966] 1999.

517. Butler et Spivak, 2007.

l'espace de visibilité et de parole qui auparavant n'ait leur existence, pour dire qu'eux aussi ils sont là, et pour le dire en manifestant et en réclamant cette existence précisément comme un droit.

Les possibilités d'action et de prise de parole n'arrivent pas toujours selon cette modalité, qui au fond présuppose que la performance de l'action – je réclame et donc j'agis en donnant vie à quelque chose qui n'existe pas, que je n'ai pas ou qui n'existe pas avant que j'exerce une action sur cette chose – entre dans une dynamique avec une seule souveraineté : celle de l'Etat-nation, dans la perspective intéressante de Butler, ainsi que dans l'indication suggestive de Isin⁵¹⁸. Cela présuppose aussi que le bon ordre de la *polis*, ou la répartition ordonnée du sensible et du visible de la *police*, puisse être touché, mis en tension par une instance qui accepte d'agir selon ses lois de visibilité et de parole. Souvent, « celui qui parle alors qu'il n'a pas à parler, celui qui prend part à ce à quoi il n'a pas de part »⁵¹⁹ ne respecte pas les règles de la prise de parole et du « prendre part » déjà constituées. Nécessairement conflictuelle, sa prise de parole peut être le silence d'un geste, comme celui de la révolte de Rosarno, tout comme son « prendre part » peut trouver dans des pratiques clandestines, qui ne sont pas nécessairement adressées au lieu public de la *polis*, une capacité d'action qui contourne et bouleverse les souverainetés multiples qui rendent « pauvre » et « sans part » son existence. Le dernier renversement obtenu grâce à une action de contournement qui a ébranlé l'ordre de la *polis* européenne a été la révolution silencieuse des migrants tunisiens arrivés à Lampedusa, qui ont joué le « jeu » de la clandestinité, mettant en échec ses règles de reproduction et de diffusion des espaces de l'ailleurs, en remplissant préventivement de corps et de jasmin l'ailleurs qui leur était prédestiné par les politiques de contrôle et nous invitant ainsi indirectement à assister au spectacle du délire de ces politiques.

En effet, cette souveraineté partiellement unitaire, que dans ses longues années de guerre aux migrants l'Union européenne avait essayé de plusieurs façons et non sans conflits de superposer aux souverainetés nationales, s'est à nouveau effritée dans un vrai délire de souverainetés opposées, en lutte les unes contre les autres, avec comme résultat le « démasquage » définitif de ce dispositif de contrôle de la mobilité qui ôte l'espace sous les pieds des personnes. Ni en Italie, ni en France, ni dans le reste de l'Europe n'auraient dû « exister » les corps des Tunisiens, tandis que le gouvernement de leur pays de provenance refusait leur rapatriement. En tant que corps qui

518. Voir Isin, 2009, et Isin et Nielsen, 2008.

519. Rancière, 1998.

n'existent pas mais qui insistent et qui se maintiennent là, les « vies pauvres » ont répondu par des communiqués dans lesquels elles ont pris la parole en subvertissant toute conceptualisation traditionnelle de l'organisation de la souveraineté politique, en nous invitant à essayer de penser une identité à trois Etats, ou mieux, à un Etat et deux lieux (une île et une ville), et deux continents. Ainsi, tandis que le collectif des « Tunisiens de Lampedusa à Paris »⁵²⁰ occupe un immeuble de la ville, et que l'ordre de la *polis* cherche fébrilement des modalités pour se recomposer, il reste à la pensée politique à penser *ce que ces personnes sont déjà*.

Bibliographie

- Agier M. (2011), *Le couloir des exilés*, Editions du Croquant, Paris.
- Arendt H. ([1966] 1999), *Les origines du totalitarisme (1951-1966)*, Point Seuil, Paris.
- Balibar E. (2001), *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'Etat, le peuple*, La Découverte, Paris.
- Brown W. (2010), *Walled states, waning sovereignty*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Butler J. (2005), *Humain, inhumain*, Editions Amsterdam, Paris.
- Butler J. et Spivak G.C. (2007), *L'Etat global*, Payot, Paris.
- Davis M. (2006), *Planet of slums*, Verso, Londres.
- Fanon F. (1961), *Les damnés de la terre*, Maspero, Paris.
- Foucault M. (1961), *Folie et Dérison. Histoire de la folie à l'âge classique*, Librairie Plon, Paris.
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris.
- Foucault M. (2004a), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Seuil-Gallimard, Paris.
- Foucault M. (2004b), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Seuil-Gallimard, Paris.
- Isin E.F. (2009), « Citizenship in flux : the figure of the activist citizen », http://enginfisin.eu/efi/Publications_files/2009c.pdf.

520. « Communiqués du Collectif des Tunisiens de Lampedusa à Paris : occupations et manifestations » France, mai 2011, www.storiemigranti.org/spip.php?article896.

Isin E.F. et Nielsen G.M. (2008), *Acts of citizenship*, Zed Books, Londres, New York.

Mezzadra S. (2008), *La condizione post-coloniale. Storia e politica nel presente globale*, Ombre Corte, Vérone.

Noiriel G. (1988), *Le creuset français*, Gallimard, Paris.

Noiriel G. (2001), *Etat, nation et immigration*, Gallimard, Paris.

Rancière J. (1998), *Aux bords du politique*, Gallimard, Paris.

Sciurba A. (2009), *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte, Vérone.

Sossi F. (2007), *Migrare. Spazi di confinamento e strategie di esistenza*, Il Saggiatore, Milan.

JUSTICE SOCIALE, RÉDUCTION DU DÉFICIT ET DIMINUTION DES DROITS SOCIAUX : LES LEÇONS DU PROJET DE « BIG SOCIETY » AU ROYAUME-UNI

Anna Coote et Faiza Shaheen

1. Introduction

Ce texte examine l'expérience radicale aujourd'hui en cours au Royaume-Uni pour transformer l'Etat providence créé après la guerre et analyse ses implications en termes de justice sociale, de pauvreté et de droits de l'homme.

Le gouvernement de coalition dirigé par le Premier ministre conservateur David Cameron a annoncé son intention de réduire les fonctions gouvernementales et de construire une « Big Society ». Ce projet est introduit parallèlement à un programme majeur de réductions rapides et de grande ampleur des dépenses publiques. En un mot, l'objectif est de transférer les responsabilités en matière de besoins sociaux de l'Etat aux individus, aux familles et aux communautés locales, et la prestation des services du secteur public aux organismes de bienfaisance, aux groupes communautaires locaux et aux entreprises. Cette politique soulève d'importantes questions sur plusieurs points, notamment ceux de la justice sociale durable, du rôle de la société civile et des entreprises, de la responsabilité et des conséquences du retrait de l'Etat et du développement de nouveaux paradigmes en matière de décision, de conception et de fourniture des services. La stratégie de réduction du déficit du gouvernement et son projet de « Big Society » représentent tous deux un tournant des politiques économiques et sociales, et la fin du compromis de l'après-guerre.

Bien qu'elle diffère de celle d'autres pays européens, l'expérience du Royaume-Uni reflète une évolution générale qui va dans le sens d'une réduction des dépenses publiques et d'une diminution des prestations sociales dans l'ensemble de la région, la plupart des pays cherchant à faire face aux conséquences du ralentissement économique mondial et à la nécessité d'adapter des systèmes d'aide sociale hérités du XX^e siècle aux défis du XXI^e siècle. Notre analyse, par conséquent, isole plusieurs points essentiels dont la pertinence va bien au-delà des frontières du Royaume-Uni. Ces points sont les suivants :

- le gouvernement appelle à une prise en charge des besoins sociaux au moyen de mesures et de formes de contrôle plus locales, et à

une participation plus directe des citoyens et des groupes communautaires locaux. Cette proposition suscite un grand intérêt car les services publics sont de plus en plus perçus comme excessivement centralisés et favorisant souvent un état d'esprit fondé sur la dépendance, alors que leurs coûts ne cessent d'augmenter ;

- l'ampleur et la rapidité de la réduction du déficit envisagée au moyen de coupures des dépenses consacrées aux services publics risquent d'empêcher l'application plausible des idées les plus intéressantes de la « Big Society » ;
- les personnes les plus pauvres et les plus marginalisées seront celles qui seront le moins à même de participer à la « Big Society » ou d'en bénéficier. Ces personnes seront les plus durement touchées par les réductions des dépenses publiques, notamment du fait des réductions d'emplois et de la diminution des services publics ;
- les petites organisations locales censées combler le vide laissé par le retrait de l'Etat s'apercevront qu'il s'agit là pour elles d'une charge excessive, non compatible en outre avec leurs conceptions et leurs finalités actuelles. Ces organisations subissent déjà les effets d'une diminution du soutien public du fait de la réduction des budgets des collectivités locales ;
- les grandes entreprises, bien placées pour obtenir les nouveaux contrats offerts par adjudication, parviendront sans doute à prendre le contrôle d'une part importante des services sous-traités ;
- réduire la taille et les responsabilités de l'Etat entraîne des risques graves, tout particulièrement sous l'angle de la protection des droits de l'homme, de la lutte contre la pauvreté, de l'allocation équitable des ressources et de l'établissement de chaînes de responsabilité claires ;
- pour réaliser les ambitions les plus intéressantes de la « Big Society », le gouvernement devrait revoir substantiellement sa politique économique et la rééquilibrer au profit d'une politique industrielle verte, d'une limitation de la baisse des dépenses publiques de façon à investir en faveur de la justice sociale, de mesures de promotion de la démocratie économique ainsi que d'initiatives en vue d'une réduction de la durée de travail hebdomadaire ;
- il est essentiel de créer les conditions permettant à chacun, en particulier les personnes pauvres et marginalisées, de participer à la « Big Society » et d'en bénéficier ;

- pour créer un système d'aide sociale réellement efficace, abordable, durable et favorisant effectivement l'autonomisation des individus, la coproduction doit devenir la méthode standard de définition des besoins et de conception et de fourniture des services ;
- ce qu'il faut pour rendre cela possible est un Etat intelligent, envisageant les choses de manière stratégique et suffisamment fort pour protéger les droits de l'homme, lutter contre la pauvreté, assurer une allocation équitable des ressources et promouvoir le développement durable – en définissant clairement les chaînes de responsabilité.

Dans la suite de ce document, nous présentons une vue d'ensemble de la notion de « Big Society » et de ses aspects intrinsèquement positifs. Nous proposons une définition de la justice sociale durable et du bien-être pour tous, en tant qu'objectifs essentiels des politiques sociales, économiques et environnementales. Nous recensons les principaux défis que posent le projet de « Big Society » et les réductions des dépenses publiques pour la poursuite de ces objectifs. Enfin, nous mettons en avant certains moyens qui permettraient de tirer le meilleur parti de l'idée de « Big Society » et d'en réaliser le potentiel en termes de progrès social.

2. La « Big Society » : définition, aspects positifs et points critiques

2.1. Qu'est-ce que la « Big Society » ?

La « Big Society » est l'une des principales politiques du gouvernement de coalition et la grande idée du Premier ministre David Cameron. Il s'agit aussi d'un programme lancé par le gouvernement en vue d'introduire des changements structurels majeurs. Le but est de transférer les pouvoirs à l'échelon le plus bas possible en se servant de l'Etat pour galvaniser le rôle des communautés locales. Comme l'a indiqué le Premier ministre lors de la conférence du parti conservateur en 2010, son gouvernement cherche à favoriser le passage « du pouvoir de l'Etat au pouvoir des gens » et du « Big Government » à la « Big Society »⁵²¹.

Ce projet est en relation étroite avec les réductions importantes prévues dans les dépenses publiques. Ces réductions ne sont possibles que si elles s'accompagnent d'une stratégie visant à transférer certaines responsabilités de l'Etat en direction des individus ou des petits groupes, des organismes de bienfaisance, des organisations philanthropiques, des entreprises locales

521. Cameron, 2010b.

et des grandes entreprises. Les effets cumulés des réductions de dépenses influenceront fortement sur la manière dont la «Big Society» sera mise en œuvre. Le nombre de personnes sans emploi va fortement augmenter et ces personnes seront confrontées à un système de prestations punitif, à des services publics considérablement amoindris et à une polarisation accrue entre quartiers riches et quartiers pauvres. Le vide laissé par les services publics devra être comblé par le travail non rémunéré, ainsi que par les organisations de bienfaisance et le secteur bénévole qui devront apporter une aide à un nombre croissant d'individus et de familles pauvres sans emploi vivant dans la précarité et ne recevant aucun soutien.

Il n'existe pas de plan général ou de modèle du projet de «Big Society» car le gouvernement déclare vouloir que les décisions soient prises à l'échelon local. Le projet, néanmoins, comprend trois éléments essentiels : «l'autonomisation des communautés locales», «l'ouverture des services publics» et «la promotion de l'action sociale». Une série d'initiatives soutenues par le gouvernement est prévue pour aider au développement de la «Big Society», notamment une «banque de la Big Society», une nouvelle cohorte d'«organisateur locaux», un «réseau de la Big Society», un «service national citoyen», quatre «communautés d'avant-garde», un «office public de la société civile» sous une forme rajeunie, ainsi qu'un plan de réforme structurelle de la fonction publique organisé autour de six priorités ministérielles dont «le soutien au développement de la Big Society»^{522,523}.

On peut faire remonter certaines des idées qui sont à la base du projet de «Big Society» diversement à John Locke, Edmund Burke, William Cobbett, Thomas Carlyle ou John Ruskin. Parmi les influences plus récentes, il convient de citer les conservateurs communautaristes américains qui appellent à un retour à «la communauté et l'ordre civique». Steve Hilton, le directeur de stratégie du Premier ministre, décrit la «Big Society» comme «rien moins que [une tentative] de sevrer ce pays de sa dépendance apparemment insurmontable à l'égard de l'Etat, du centralisme, de l'aide sociale et du pouvoir de Whitehall, c'est-à-dire d'habitudes néfastes vieilles d'un demi-siècle»⁵²⁴. Comme nous l'avons indiqué ailleurs, ce projet «n'a pas pour but le partage des responsabilités ou le développement d'un partenariat égal ou de l'échange mutuel, mais le remplacement, la liquidation même» du système d'aide sociale mis en place après la guerre⁵²⁵.

522. Cabinet Office, 2010.

523. Cameron, 2009.

524. *Ibidem*.

525. Coote et Franklin, 2010.

2.2. Quels sont les aspects positifs de la « Big Society » ?

Il importe de noter que plusieurs idées fortes et intelligentes sont au cœur du projet de « Big Society ». Ces idées, qui en constituent le potentiel positif, sont décrites ici.

- a) **Encourager la participation et l'action des citoyens.** La « Big Society » vise à accroître le niveau d'engagement individuel et de participation des citoyens. L'idée est d'inciter un nombre plus important de personnes à se réunir au niveau local et à s'impliquer plus activement dans la gestion des affaires les concernant. Des responsabilités et des pouvoirs plus nombreux devraient être dévolus aux familles, groupes et réseaux, ainsi qu'aux organisations locales ou de quartier. Il est prévu également d'augmenter le nombre d'organismes locaux, de groupes de quartier, de bénévoles, de mutuelles, de coopératives, d'organismes de bienfaisance, d'entreprises sociales et de petites entreprises, qui tous seront amenés à jouer un rôle plus important à l'échelon local en bénéficiant d'une plus grande liberté d'action. Il s'agit ainsi de mettre à profit une riche tradition, fortement mise en valeur, de coopération, d'entraide, de soutien mutuel, de développement local et d'organisation locale qui remonte aux débuts de la révolution industrielle et a continué depuis à se manifester de multiples façons et en de multiples lieux. Il est difficile d'imaginer que l'on puisse aujourd'hui soutenir honnêtement l'idée que nous avons moins besoin de toutes ces choses.
- b) **Reconnaître que tout individu n'a pas seulement des problèmes mais aussi des atouts.** Plus important encore, la « Big Society » semble reconnaître et valoriser la contribution qui pourrait être celle des citoyens. Les individus n'ont pas seulement des problèmes devant être résolus par d'autres mais aussi des atouts et des ressources qui ont une valeur réelle. Ces atouts et ces ressources s'enracinent dans la vie quotidienne de chaque individu (temps, sagesse, expérience, énergie, savoir, compétences) et dans les relations entre individus (amour, empathie, responsabilité, souci de l'autre, réciprocité, enseignement et apprentissage). Ils constituent des matériaux de base pour l'épanouissement d'une société⁵²⁶.
- c) **Développer et renforcer les réseaux sociaux.** Lorsque les individus se réunissent en groupe dans un quartier, nouent des amitiés, travaillent ensemble et s'entraident, il en résulte généralement des

526. Boyle *et al.*, 2010; voir aussi Goodwin *et al.*, 2003.

bénéfices durables pour tous les participants : les réseaux et les groupes se consolident, ce qui permet aux personnes qui en font partie de se sentir moins isolées, plus sûres, plus fortes et plus satisfaites. Lorsque les individus sont connectés entre eux, lorsqu'ils ont le sentiment d'avoir un contrôle plus grand sur leur vie et lorsqu'ils peuvent agir de manière effective, cela ne peut que bénéficier à leur bien-être physique et mental⁵²⁷.

- d) **Mettre à profit le savoir local pour obtenir de meilleurs résultats.** Lorsqu'on leur en donne la possibilité et qu'on les traite comme des êtres capables en reconnaissant leurs potentialités, les individus s'aperçoivent souvent qu'ils savent mieux que quiconque ce qui est adapté à leur cas ; ils peuvent travailler à la résolution de leurs problèmes et trouver les moyens de poursuivre leurs espérances et leurs aspirations.

Profiter du savoir local, constitué à base d'expérience quotidienne et d'expertise professionnelle, pour s'en servir dans la planification et les processus de décision donne généralement de meilleurs résultats que de faire confiance uniquement aux « experts ». Divers types d'organisations d'implantation locale de petite taille sont aussi sans doute mieux à même de résoudre de manière souple et adéquate certaines questions locales que les grandes organisations nationales ou internationales.

- e) **Proposer des moyens de transformer l'Etat providence.** Pour toutes ces raisons, la « Big Society » offre la promesse de transformer l'Etat providence. Le modèle conçu par William Beveridge s'est appuyé pendant plus de soixante ans sur l'idée d'une poursuite de la croissance économique qui permettrait de récolter toujours plus d'impôts pour financer des services publics plus nombreux et de meilleure qualité. Malgré ses résultats spectaculaires, on peut considérer que ce modèle a favorisé le développement d'un état d'esprit fondé sur la dépendance, contribué à susciter un niveau d'attente excédant les capacités du système et abouti à un surcroît d'objectifs et de réglementations qui entravent la créativité locale. Il n'a rien fait pour empêcher l'apparition de nouveaux besoins, réduire la demande de services ou enrayer l'augmentation rapide des coûts⁵²⁸. Aujourd'hui, la poursuite de la croissance économique est non seulement remise en cause sous l'effet de la crise mondiale, mais elle est

527. Marmot et Brunner, 2005, et Huppert, 2008.

528. Coote et Franklin, 2010.

aussi, selon certains, totalement incompatible avec les engagements de l'Etat en matière de réduction des émissions de carbone⁵²⁹. Il est donc temps de trouver un nouveau modèle, temps de construire un système nouveau et durable pour le bien-être de la population qui soit effectivement adapté au XXI^e siècle⁵³⁰. Des communautés locales plus fortes et une participation plus directe des citoyens constitueront presque certainement l'épine dorsale de ce nouveau système.

2.3. Le défi d'une justice sociale durable

Nous définissons la « justice sociale durable » comme la distribution juste et équitable des ressources sociales, environnementales et économiques entre individus, régions et générations, afin de parvenir au bien-être pour tous. Par bien-être, nous entendons un état physique, social et mental positif qui exige que les besoins élémentaires soient satisfaits, que les individus aient le sentiment d'avoir un but, de pouvoir atteindre des objectifs individuels importants pour eux et de participer à la vie de la société. Pour être compatible avec la justice sociale, ce bien-être doit être véritablement accessible à tous, c'est-à-dire que les conditions doivent être mises en place pour assurer que tout individu, quelle que soit son origine ou sa situation, ait une chance égale aux autres de l'atteindre⁵³¹.

Depuis plusieurs décennies, le Royaume-Uni connaît un accroissement des inégalités de revenu, une baisse de la mobilité sociale et une augmentation des disparités en termes de bien-être, notamment dans le domaine de la santé, entre les riches et les pauvres. La concentration des ressources n'a cessé de s'accroître : la richesse (avoirs personnels, actifs financiers nets, logement et droits de retraites privées) détenue par la frange des 10 % d'individus aux revenus les plus élevés est cent fois supérieure à celle des 10 % correspondant aux revenus les plus bas. Le pouvoir est également de plus en plus concentré aux mains d'une élite prospère. Ces disparités se sont encore accrues à la suite de la récession : tant les pertes d'emploi que les réductions des dépenses du secteur public ont affecté et continuent à affecter plus fortement les catégories les plus pauvres de la population⁵³².

La « Big Society » est-elle la bonne stratégie pour s'attaquer à ces problèmes ? Malgré ses aspects positifs, offre-t-elle réellement une

529. Jackson, 2009.

530. Coote et Franklin, 2009.

531. *Ibidem*.

532. IFS, 2010.

solution de remplacement adaptée à l'Etat providence du XX^e siècle? Nous présentons succinctement ci-dessous les enjeux principaux que soulève cette initiative au regard de l'objectif d'une justice sociale durable.

2.4. Justice, égalité et cohésion sociales

La question principale qui se pose à propos de la « Big Society » est celle de savoir si le projet de société envisagé est suffisamment vaste pour accueillir tout le monde. Sera-t-il aussi facile à chaque individu d'y participer et d'en bénéficier? La réponse à cette question sera presque certainement négative car les conditions requises à cette fin ne sont pas réparties de façon égale. Cela est vrai en particulier sous l'angle des *capacités* (la possibilité pour les individus de participer), de l'*accès* (qui sera inclus et qui sera laissé de côté) et aussi du *temps* dont les individus disposent pour jouer un rôle significatif dans la « Big Society ».

- a) **Capacités.** Les individus n'ont pas tous des capacités identiques de s'aider eux-mêmes et d'aider autrui. Ces capacités dépendent en fait de toute une gamme de facteurs, notamment l'éducation et le revenu, les circonstances familiales et le milieu d'origine, les connaissances, la confiance en soi et le sentiment d'efficacité individuelle, le temps et l'énergie disponibles et le degré d'accès aux lieux où sont prises les décisions et où se font concrètement les choses. De tels atouts sont répartis de façon inégale entre les individus, les groupes et les localités. Différentes forces économiques et sociales, dont les effets combinés se font sentir à l'intérieur de chaque génération et aussi d'une génération à l'autre, font que certains en ont beaucoup plus que d'autres. Tant que ces inégalités persisteront, les individus les plus démunis bénéficieront le moins du transfert de pouvoirs et de responsabilités, alors que ceux qui disposent d'un stock plus important de ressources économiques et sociales seront mieux placés pour saisir les nouvelles opportunités. Nombre des individus aujourd'hui les plus pauvres et les plus dépourvus de pouvoir risquent d'être systématiquement exclus de tout bénéfice éventuel, et cela malgré l'intention déclarée du Premier ministre de ne laisser personne « à la traîne »⁵³³.

Le danger existe que les inégalités soient aggravées par le passage à des initiatives et à des décisions locales, ainsi que par la décentralisation fiscale (mais cela dépendra de son ampleur) et les réductions des dépenses publiques. La décentralisation entraîne inévitablement une plus grande diversité. Les localités riches feront sans doute moins

533. Cameron, 2010c.

pour aider les quartiers défavorisés qui se trouvent sur leur territoire. Les localités pauvres disposeront sans doute de moins de ressources, ce qui limitera les efforts qu'elles pourront engager en faveur de la population locale. Les effets de ce que l'on appelle souvent les « aléas du code postal » (qui a en fait moins à voir avec le hasard qu'avec des facteurs politiques et économiques) contribueront probablement à accroître l'injustice sociale. En cas de dévolution aux autorités locales de prérogatives en matière d'augmentation des impôts et de dépenses publiques, la redistribution des ressources entre les régions riches et les régions pauvres deviendra en fait beaucoup plus difficile.

Si les citoyens et les groupes locaux sont mis en concurrence les uns avec les autres pour accéder à des ressources qui diminuent, ou pour accéder à des services de plus en plus rares, la cohésion des communautés locales en sera affectée et l'on observera une plus forte polarisation des intérêts et une plus grande discorde sociale, ce qui est contraire à l'une des idées centrales de la « Big Society » selon laquelle « nous sommes tous dans le même bateau ».

- b) **Accès.** Les familles, les réseaux, les associations, les quartiers et les communautés locales sont toujours, d'une manière ou d'une autre, circonscrits. L'appartenance à chacun de ces ensembles est déterminée par divers facteurs comme la consanguinité, la loi, l'amitié, le devoir, l'obligation, la tradition, la géographie, la politique, la richesse, le statut social ou la classe sociale. Elle implique dans tous les cas l'inclusion de certaines personnes et l'exclusion d'autres; la puissance de certains groupes repose d'ailleurs sur leur caractère exclusif. La répartition des ressources entre ces diverses catégories d'institutions est en fait inégale. Le Premier ministre déclare que la « Big Society » a pour but de « permettre et encourager les individus à se regrouper pour résoudre leurs problèmes ensemble »⁵³⁴, mais rien dans les projets du gouvernement ne vise à encourager l'inclusion des personnes marginalisées ou isolées, à réduire les obstacles liés à la richesse et à certains privilèges, à promouvoir la collaboration et non la concurrence entre les organisations locales, ou à empêcher les individus plus aisés et occupant une position dominante de prospérer aux dépens des autres.
- c) **Temps.** Le développement de la « Big Society » dépend de façon cruciale du temps dont disposent les individus pour participer aux initiatives locales. Bien que le nombre d'heures de chaque journée soit le même pour tous, le fait est que certains individus disposent

534. Cameron, 2010a.

d'un plus grand contrôle que d'autres sur l'utilisation de leur temps. Les personnes qui occupent des emplois peu rémunérés et qui ont des responsabilités familiales importantes – en particulier les parents seuls – ne disposent généralement guère de temps libre, ni d'argent⁵³⁵. Les personnes sans emploi qui n'ont pas à s'occuper d'enfants ou de parents âgés ont sans doute énormément de temps libre, mais le chômage a pour effet de les maintenir dans un état de pauvreté, et l'un des objectifs principaux du gouvernement est de les inciter à reprendre un emploi rémunéré. Consacrer du temps à des activités locales non rémunérées exposerait beaucoup d'entre eux au risque de perdre leurs prestations de chômage, dont le versement est assujéti à la recherche active d'un emploi à plein temps. Les travailleurs à temps partiel ont peut-être plus de temps à consacrer à des activités civiques mais il est rare qu'ils gagnent suffisamment pour nourrir leur famille. Certaines personnes doivent être prêtes à travailler à n'importe quelle heure pour parvenir à joindre les deux bouts et ne décident pas elles-mêmes à quelle heure commence et finit leur journée de travail. Bref, la durée des heures de travail, le faible niveau des salaires et l'absence de contrôle des individus sur l'utilisation de leur temps vont à l'encontre d'un présupposé essentiel de la « Big Society », à savoir l'idée qu'il serait possible d'obtenir des gains sociaux et financiers en remplaçant le travail rémunéré par du travail non rémunéré.

Selon une typologie de la participation que cite le Conseil national des organisations bénévoles, « les bénévoles réguliers sont généralement des femmes d'âge moyen d'un niveau social plus élevé, occupant un poste d'encadrement et titulaire d'un diplôme universitaire » ; « les électeurs/participants traditionnels à la vie publique sont en général blancs, âgés de 65 ans ou plus, membres de la classe moyenne et disposent de revenus professionnels d'un bon niveau » ; et « les participants à la vie publique locale sont généralement blancs, plus âgés, d'un niveau d'éducation plus élevé et plus riches, et ils appartiennent aux classes moyennes »⁵³⁶. Ces profils reflètent bien la répartition actuelle des capacités, de l'accès et du temps libre. Remplacer le travail rémunéré par du travail non rémunéré aura pour effet d'accroître les écarts en ce domaine et donc de renforcer les inégalités sociales.

535. Burchardt, 2008.

536. Pathways Through Participation, 2009.

2.5. Politiques économiques et réduction des dépenses publiques

Le projet de «Big Society» paraît souvent déconnecté des politiques économiques, comme si la société flottait en quelque sorte au-dessus de l'économie sans être affectée par son fonctionnement. Il faut y voir la continuation d'un modèle déjà bien établi d'intervention gouvernementale. Depuis plusieurs décennies, toutes les initiatives visant à insuffler une nouvelle vie dans les quartiers pauvres ou «à problèmes» reposent sur un présupposé identique : la pauvreté est un problème affectant les communautés démunies qui sont «vulnérables» à certains maux sociaux et doivent donc recevoir une aide pour acquérir la «résilience» qui leur permettra de mieux surmonter ces difficultés. Très peu de ces initiatives ont eu un impact substantiel ou durable sur les inégalités sociales ou sur l'engrenage de la pauvreté affectant les générations successives.

La leçon à en tirer est que la responsabilité de la lutte contre les effets de la pauvreté et de l'impuissance ne peut être laissée uniquement à ceux qui sont défavorisés et dépourvus de pouvoir. Favoriser l'acquisition de la «résilience», c'est-à-dire l'aptitude à faire face aux problèmes de la vie, est une chose utile en soi, mais cela ne saurait remplacer la suppression des obstacles systémiques qui sont à l'origine des désavantages face auxquels la résilience est nécessaire. En outre, s'il est introduit uniquement au niveau local, le changement sera sans effet sur un système où l'inégalité est endémique. Il s'agit non seulement d'une question de politique sociale mais aussi de politique économique.

Le déplacement de responsabilité porte en fait essentiellement sur la prise en charge des risques imprévisibles et/ou hors du contrôle des seuls individus, ce qui est généralement le cas du chômage, de la pauvreté, des problèmes de santé et de l'absence d'accès à l'éducation ou à un logement décent. Ces risques sont déterminés par l'état de l'économie nationale et mondiale, et par les politiques économiques du gouvernement.

Au lieu de s'attaquer aux causes systémiques de la pauvreté et de l'inégalité, le gouvernement de coalition introduit des réformes visant à créer un système de prestations encore plus restrictif et plus punitif qu'auparavant, qui s'ajoutera aux contraintes auxquelles sont soumis les chômeurs et conduira à une polarisation des intérêts à l'intérieur des quartiers et entre eux, les plus pauvres étant obligés de partir à la recherche d'un logement abordable.

Le gouvernement justifie ces changements au nom de la réduction de la dette publique. Il insiste sur le fait que des réductions rapides et de grande

ampleur des dépenses publiques sont aujourd'hui indispensables, mais l'étendue et la rapidité des mesures de réduction du déficit relèvent en fait entièrement d'un choix politique.

Le projet de « Big Society » est le volet social qui doit rendre possible la politique économique de réduction du déficit. Le gouvernement n'aurait pu imposer avec une brutalité aussi délibérée des coupes claires dans le secteur public s'il n'avait pas eu un « récit » à proposer sur ce qui devra combler le vide entraîné par le retrait de l'Etat. La « Big Society » remplit justement cette fonction. Cependant, les réductions des dépenses publiques rendront quasiment impossible la réalisation des aspects positifs de la « Big Society ».

2.6. Dangers liés au retrait de l'Etat

Le projet de « Big Society » et la réduction actuelle des dépenses publiques, d'une ampleur sans précédent, marquent conjointement la fin du compromis de l'après-guerre. Il s'agit d'en finir avec les idéaux sur la base desquels a été créé l'Etat providence, à savoir l'engagement de l'Etat à augmenter les impôts afin de développer un cadre sûr de biens et de services publics pour protéger tout individu, quelles que soient sa situation et son origine, contre le risque de la maladie et du chômage, lui fournir une éducation d'un niveau adéquat, lui donner accès à un logement décent et lui garantir un revenu suffisant pour vivre⁵³⁷.

Comme indiqué plus haut, le système d'aide sociale du Royaume-Uni – comme beaucoup d'autres en Europe – cherche manifestement à s'adapter à des circonstances, des demandes et des attitudes qui ont profondément évolué depuis sa création il y a maintenant plus de soixante ans. Les décideurs de gauche et de droite pensent que le temps est venu d'une réforme de grande ampleur. Toutefois, le projet de « Big Society » va-t-il dans la bonne direction ? L'appel à un plus grand « partage » des responsabilités tient une place importante dans le récit qui est proposé de la « Big Society » mais beaucoup dépendra de ce que cela voudra dire en pratique. Une possibilité est de regrouper les responsabilités grâce au mécanisme d'un Etat démocratique appartenant collectivement à l'ensemble de la population et contrôlé par elle. Une autre est de les partager ou de les disséminer entre des individus, des groupes, des localités et des organisations du secteur privé et du secteur associatif. Chacun de ces modèles implique des relations de type très différent entre les citoyens et l'Etat. D'un système fondé sur l'imbrication de droits et de services dans le cadre

537. Timmins, 2001.

d'un Etat providence, on passe à un système de liens horizontaux entre citoyens et groupes à l'extérieur de l'Etat. Comment les droits de l'individu seront-ils protégés? Comment la fourniture des services essentiels sera-t-elle garantie? De quelle façon les intérêts des personnes pauvres, marginalisées ou dépourvues de tout pouvoir seront-ils défendus face à ceux d'individus plus riches, disposant de meilleures relations et mieux aptes à faire valoir leurs intérêts? Les organisations du secteur privé et les organisations du secteur associatif ne sauraient remplir ces fonctions car elles servent en général des intérêts sectoriels ou spécialisés et non ceux de l'ensemble du pays. Le changement de modèle envisagé pourrait donc avoir de graves conséquences en termes de justice sociale.

Pour promouvoir la justice sociale, le Royaume-Uni a besoin d'un Etat qui soit animé par une perspective stratégique, un Etat contrôlé par des moyens démocratiques, apte à exercer une supervision à long terme et à rendre des comptes, et pouvant agir effectivement comme facilitateur, médiateur et protecteur de l'intérêt commun. Un Etat démocratique est le seul moyen efficace d'assurer une distribution équitable des ressources, aussi bien dans l'ensemble de la population qu'entre les individus et les groupes à l'échelon local. Il s'agit du seul mécanisme dont nous disposons pour sauvegarder les droits de l'homme et harmoniser les intérêts de tous les citoyens. Si l'Etat subit des coupes telles qu'il se trouve n'avoir plus ni la taille ni la puissance nécessaires pour remplir ces fonctions, il pourrait en résulter non pas une société «agrandie» mais une société encore plus perturbée et plus diminuée que celle d'aujourd'hui.

2.7. Impact sur les organisations locales et les organisations du secteur associatif

Le projet de «Big Society» représente manifestement un grand encouragement pour les associations locales, les organismes de bienfaisance et d'autres organisations à but non lucratif. Il constitue une reconnaissance éclatante de leurs résultats et de leur potentiel puisqu'il leur accorde une place centrale et met fortement en valeur leur nature propre, leur manière de voir les choses, leur approche et leurs structures par rapport à celles du secteur public. Il promet de les libérer de certaines restrictions inutiles et d'encourager leur développement, et souhaite apparemment leur accorder un nombre bien plus important de contrats financés par l'Etat, en leur confiant une part très importante des activités gouvernementales.

Le secteur en question (appelons-le «la société civile»), qui est fort multiple, a répondu de façons très diverses au projet, allant de l'enthousiasme débridé à l'expression d'un vif intérêt ou d'une volonté de

participer à l'appréhension, la dérision ou la colère. La plus grande partie du secteur souhaite évidemment disposer de plus grandes possibilités de faire ce qu'il sait bien faire. Néanmoins, il s'inquiète de l'ampleur des transformations envisagées : où tout cela va-t-il et où cela finira-t-il? Quelle est la contribution demandée? Et la société civile sera-t-elle en mesure de faire face à ce qu'on attend d'elle? Personne ne connaît la réponse à ces questions.

Des préoccupations s'expriment sur le fait que l'orientation principale du changement serait en définitive contraire à la nature et aux buts mêmes de nombreuses associations et organisations. Le gouvernement prévoit de soutenir les organisations existant au niveau des communautés locales afin de leur permettre de saisir les opportunités offertes par la « Big Society », parallèlement aux activités commerciales. Cela implique, pour reprendre les termes du cabinet du Conseil des ministres, de rechercher en ligne des outils et des ressources, de suivre les directives sur l'infrastructure des services, d'évaluer les compétences des bénévoles et de déposer des demandes de subventions; les organisations locales sont aussi encouragées à fusionner, à se développer et à faire preuve d'un plus grand esprit d'entreprise⁵³⁸. Les individus choisissent généralement de participer à des activités locales parce que celles-ci sont optionnelles, à échelle réduite et conviviales, et parce qu'elles favorisent l'épanouissement individuel, mais ce qui est proposé est tout à fait différent : conditionnel, formalisé, complexe et laborieux. L'accent mis sur la croissance et sur la marchandisation semble aller à l'encontre de certains traits essentiels de la société civile, tout particulièrement la diversité, la spontanéité et la liberté d'esprit.

Il n'apparaît pas clairement, de toute façon, si le soutien offert sera suffisant. Le gouvernement fournit une certaine aide transitionnelle aux organisations du secteur philanthropique et bénévole. Cependant, les 470 millions de livres sterling étalés sur quatre ans prévus dans le plan de dépenses n'iront pas très loin. Les petites organisations d'implantation locale censées constituer l'épine dorsale de la « Big Society » sont déjà en train de perdre diverses subventions et d'autres formes de soutien des collectivités locales. Aussi désireuses soient-elles (comme cela est le cas de la plupart d'entre elles) de se montrer à la hauteur du défi, ces organisations vont se trouver doublement en difficulté sous l'effet des politiques économiques. Non seulement devront-elles répondre à des besoins sociaux plus nombreux et plus aigus, mais elles devront aussi le faire avec des moyens réduits et un soutien et un financement moins assurés que par

538. Cabinet Office, 2010 p. 10-11.

le passé. Là est la principale préoccupation des organisations de la société civile : les efforts engagés pour réduire le déficit affecteront précisément les groupes et les réseaux dont le rôle est indispensable pour répondre à l'aggravation des conditions de vie des personnes qui sont aujourd'hui déjà les plus défavorisées.

Cette préoccupation a été exprimée par Suzi Leather, présidente de la commission des organismes de bienfaisance, qui a indiqué que les réductions des dépenses de l'Etat coûteront aux organisations du secteur bénévole près de 5 milliards de livres sterling ; réduire le financement accordé aux organisations philanthropiques qui assurent la fourniture de services publics essentiels constitue, a-t-elle déclaré, une politique à courte vue et risque de « saper les fondements » du projet de « Big Society »⁵³⁹.

2.8. Rôle des entreprises

L'Etat se retirant et les ressources auxquelles ont accès les petites organisations locales allant en s'amenuisant, qui prendra leur place pour gérer les services ? Le gouvernement affirme vouloir encourager les entreprises sociales (entreprises poursuivant principalement des buts sociaux), les coopératives (appartenant collectivement à leurs membres et gérés par eux) et les mutuelles (appartenant collectivement à leurs membres ou clients). Il est probable que les organisations fondées sur des valeurs éthiques et faisant appel à des formes de propriété différentes sont appelées à se multiplier, mais il leur faudra du temps et de la détermination pour s'imposer sur le marché de la « Big Society » car les entreprises à but lucratif de plus grande taille, qui ont déjà une certaine expérience des contrats publics, participeront aussi aux procédures d'adjudication des services.

La voie est ouverte, semble-t-il, pour que de grandes entreprises comme United Health, Serco, Capita, Accenture, KPMG, Price Waterhouse Coopers et Deloitte remplissent certaines fonctions de l'Etat, soit en fournissant un soutien administratif sous forme de comptabilité, d'audit, de technologies informationnelles ou de gestion, soit en reprenant entièrement la gestion de services de santé, d'aide sociale, d'éducation, d'emploi, de prestations et de logement. Paul Pindar, président-directeur général de Capita, première société de sous-traitance d'activités de l'Etat, a déclaré au *Financial Times* qu'il « attend avec impatience l'ère de l'austérité à venir » et prévoit que « le niveau d'activité des cinq prochaines années sera plus élevé que celui des cinq années passées ». Il existe, a-t-il dit, « toute

539. BBC, 2010.

une série d'initiatives à prendre dans les divers secteurs de l'administration publique avec des gains assurés dans un délai assez court»⁵⁴⁰.

Deux enjeux se posent ici. Le premier concerne les effets de la commercialisation. Dans quelle mesure les entreprises à but lucratif vont-elles modifier l'esprit fondamental, le but et les résultats des services? De quelle façon cela affectera-t-il les usagers effectifs ou potentiels des services? Et quel sera l'effet cumulé sur la qualité de vie et les opportunités des personnes qui sont le plus dans le besoin? Les organisations commerciales qui n'ont de comptes à rendre qu'à leurs actionnaires accordent nécessairement la priorité aux profits. Il existe des données montrant que cela ne coïncide pas toujours avec les intérêts des usagers des services⁵⁴¹. D'autre part, quelle place les grandes entreprises laisseront-elles aux petites organisations bénévoles disposant d'un savoir local et de liens personnels qui sont indispensables pour permettre aux citoyens de s'engager et de participer? Les grands monolithes du secteur public vont-ils simplement céder la place à un nouveau type de grands prestataires impersonnels soumis à l'incitation de «stocker et vendre à bon marché»? Si tel est le cas, on voit mal par quel miracle les individus parviendront à exercer un contrôle plus grand sur ce qui se passe au sein de leurs communautés locales. Où vont-ils trouver la créativité et la flexibilité requises pour répondre aux situations et aux besoins locaux, qui sont très divers? Les grandes marques commerciales ont déjà fait perdre toute singularité aux grandes rues des villes du Royaume-Uni en leur donnant l'aspect générique de «villes-clones» à l'atmosphère partout identique⁵⁴². Les entreprises mondiales vont-elles infliger le même sort aux services locaux?

2.9. Qui devra rendre des comptes et comment?

Si certains pouvoirs sont dévolus aux «communautés», si certaines responsabilités sont transférées de l'Etat à toute une gamme d'organisations du secteur associatif et d'organisations commerciales, si le projet de «Big Society» enterre définitivement l'époque des objectifs, des indicateurs et de la réglementation stricte, si la question de savoir qui fait quoi et comment devient l'enjeu de décisions spécifiques au niveau local, qui sera en définitive responsable? A qui pourra-t-on demander des comptes, quelles seront les pistes d'audit et comment pourra-t-on les identifier et

540. Gray, 2010.

541. National Audit Office et DWP, 2010.

542. Simms, Kjell et Potts, 2005. Pour une mise à jour au sujet du travail de la New Economics Foundation (NEF) sur les villes-clones, voir <http://neweconomics.org/publications/delivering-post-bank>.

les suivre ? Le gouvernement déclare vouloir renforcer la responsabilité des collectivités locales devant la population locale, notamment par le biais d'une plus grande transparence des dépenses et des procédures locales. Cependant, la transparence n'est pas le seul ingrédient de la responsabilité. Améliorer la transparence ne répond pas à la question de savoir qui devra rendre des comptes, et comment : premièrement à propos des effets cumulés sur la vie des gens de la mise en œuvre concrète du projet de « Big Society » par l'Etat et les collectivités locales, et deuxièmement au sujet de l'impact sur les individus du travail mené en première ligne par des organisations non étatiques.

On peut ne pas être entièrement satisfait de la manière dont fonctionne actuellement le secteur public mais celui-ci est organisé autour de chaînes de responsabilité assez claires. Rien de cela ne semble exister dans le projet de « Big Society » tel qu'il est actuellement conçu. Pourtant, les très nombreuses activités qui seront menées dans ce cadre présentent des possibilités infinies d'erreur ou d'échec, qui pourront avoir des conséquences négatives, stressantes, déstabilisantes ou même fatales pour les individus et les groupes concernés. Les gens auront besoin de savoir ce qu'ils peuvent espérer obtenir, comment leurs attentes pourront être satisfaites, qui devra les écouter, leur prêter attention, qui sera censé intervenir, quelles seront les procédures de plainte ou de recours, qui accuser si les choses vont de travers et comment modifier ce qui ne va pas. En l'absence de clarté et, au moins dans une certaine mesure, de procédures formelles de responsabilité, et en l'absence d'un organe réglementaire commun, seuls ceux qui crieront le plus fort ou sauront créer un scandale dans les médias parviendront à se faire entendre.

Il est difficile d'imaginer comment un nombre indéfini d'organisations extrêmement diverses pourraient être assujetties conjointement à des normes de responsabilité identiques. Pourtant, le problème ne peut être ignoré. Sans obligation de rendre des comptes, il sera impossible de convaincre le public d'accorder sa confiance aux nouvelles méthodes. Et sans un niveau de confiance élevé, la « Big Society » ne saurait être durable.

Selon l'analyse proposée ici, la « Big Society », telle qu'elle est envisagée actuellement, va à l'encontre de la justice sociale, et cela de plusieurs façons : en renforçant les inégalités économiques et les inégalités entre les sexes et en supprimant les normes de responsabilité qui visent à assurer la protection et la prise en compte adéquate des besoins des personnes les plus vulnérables dans un Etat providence. Dans ces conditions, la mise en œuvre de cette politique dans les communautés locales du Royaume-Uni représente une perspective inquiétante.

3. Que faire pour libérer le potentiel positif de la « Big Society » ?

Le projet de « Big Society » est un projet délibérément ouvert. On peut donc le considérer comme une opportunité à saisir, en veillant à ce que ce projet soit défini et son évolution déterminée par ceux qui en ont le plus besoin. Nous présentons ci-dessous plusieurs propositions visant à tirer le meilleur parti de cette idée. Ces propositions exigent, en premier lieu, une révision des politiques économiques du gouvernement.

3.1. Politiques économiques pour une « Big Society » juste et durable

- a) **Rééquilibrer l'économie.** Le gouvernement de coalition a fait un certain nombre de déclarations sur le rééquilibrage de l'économie, sous l'angle à la fois de la prédominance du secteur des services et des disparités économiques Nord-Sud⁵⁴³. On admet généralement que la croissance du secteur des services et du secteur financier a entraîné une augmentation des écarts de rémunération et une réduction du nombre d'emplois de niveau intermédiaire et d'emplois semi-qualifiés (ce qu'on appelle l'« évidement » du marché du travail). Ces problèmes ne pourront à notre avis être surmontés qu'au moyen d'une politique industrielle et, en particulier, d'une politique industrielle verte⁵⁴⁴. Conçue de manière à favoriser les régions économiquement déprimées, une telle politique non seulement permettrait de créer des emplois faisant appel à diverses compétences intellectuelles et pratiques dans les zones du pays où le chômage est le plus élevé, mais aussi rendrait possible le passage du Royaume-Uni à une économie à faible taux d'émission de carbone. Un programme de formation, afin que certaines parties de la force de travail acquièrent les compétences nécessaires, serait également une composante indispensable d'une politique industrielle verte. Celle-ci contribuerait à réduire les inégalités car nombre des emplois nouveaux créés seraient des emplois assez qualifiés et relativement bien payés, ce qui permettrait de reconstituer les échelons moyens de la pyramide des revenus du Royaume-Uni.
- b) **Se donner les moyens de la justice sociale.** Le gouvernement doit trouver les moyens, en modifiant ses orientations actuelles, de fournir durablement des fonds adéquats, d'investir en faveur des collectivités

543. Cameron, 2010*d*.

544. Green New Deal Group, 2010.

locales, des services essentiels et du développement des entreprises locales, et d'apporter un soutien adéquat et durable aux groupes locaux et aux organisations du secteur associatif. L'ampleur, le rythme et les modalités de la réduction du déficit relèvent, comme indiqué plus haut, d'un choix politique. Il existe d'autres moyens, décrits en détail ailleurs⁵⁴⁵, de recueillir et d'économiser des fonds et de traiter la crise économique actuelle. Pour traduire dans les faits les meilleures idées du projet de « Big Society », il est nécessaire que le gouvernement revoie sa politique de réduction des dépenses publiques.

- c) **Promouvoir la démocratie économique.** Le principe essentiel sur lequel se fonde le projet de « Big Society » – la nécessité de décentraliser les pouvoirs afin de permettre aux citoyens de gérer eux-mêmes leurs affaires au niveau local – devrait être étendu à l'économie, en donnant aux gens un contrôle plus important sur les ressources et en développant leurs capacités à agir sur le fonctionnement du marché et sur son impact en termes de justice sociale. La décision d'encourager le modèle mutuel et les coopératives, ainsi que la création d'entreprises locales à but non lucratif, représente évidemment un développement positif à cet égard, mais ce n'est là encore qu'un début. Les petites organisations fondées sur des valeurs éthiques devront être protégées contre les incursions des entreprises à but lucratif et des grandes entreprises.

Le système bancaire est mûr pour un changement radical qui permettrait de ramener le pouvoir du côté des citoyens, qui ont financé son sauvetage face au risque d'un « resserrement du crédit », en donnant la possibilité à tous les individus, en particulier les personnes à bas revenu, d'accéder facilement au crédit et aux moyens de financement. Bref, ce dont nous avons besoin est une économie beaucoup plus ouverte et accessible, soumise à un contrôle démocratique plus important afin d'assurer qu'elle fonctionne bien dans l'intérêt de la société et de l'environnement, et pas seulement des entreprises et de la finance mondiales⁵⁴⁶. Si ces conditions ne sont pas remplies, les initiatives prises pour mettre en œuvre le projet de « Big Society » seront sans cesse contrecarrées.

- d) **Réduire la durée de la semaine de travail.** Le projet de « Big Society » implique une forte demande de travail non rémunéré pendant le temps libre. L'un des meilleurs moyens de soutenir le projet de « Big

545. Dolphin, 2010; Wolf, 2010; Elliott, 2010.

546. Simms et Greenham, 2010; The Postbank Coalition, 2009.

Society», selon le *Local Government Chronicle*, «serait l'adoption par le gouvernement d'une législation réduisant la durée de la semaine de travail»⁵⁴⁷. La New Economics Foundation (NEF) a proposé le passage lent et progressif à une semaine de travail rémunéré bien plus courte, avec l'objectif ultime d'atteindre 21 heures de travail hebdomadaire⁵⁴⁸. En une période d'augmentation du chômage, cela permettrait de mieux répartir les opportunités d'emploi rémunéré. Les personnes qui occupent actuellement un emploi exigeant de longues heures de travail disposeraient ainsi de plus de temps pour leurs activités non rémunérées en tant que parents, soignants, amis, voisins et citoyens. En outre, cette évolution est indispensable pour parvenir à une économie équitable à faible taux de carbone et pour réduire les activités de consommation inutiles à forte teneur en carbone.

Une objection immédiate est que la réduction des heures de travail rémunéré entraînerait une baisse des revenus et affecterait plus durement les catégories à bas revenu. Cependant, une période de transition progressive étalée sur une dizaine d'années permettrait de mettre en place des mesures compensatoires : l'augmentation progressive des salaires horaires compenserait la diminution des heures travaillées d'une année sur l'autre, l'adoption de mesures visant à inciter les employeurs à recruter plus de personnel, la réduction des heures supplémentaires rémunérées, le développement de la formation pour combler le manque de certaines qualifications, le relèvement du montant du salaire minimum, ainsi que le développement de l'impôt progressif et des dispositifs de travail flexible répondant à différents besoins des salariés comme le partage d'emplois, les horaires adaptés aux périodes de scolarité, les congés pour soignants et les congés sabbatiques d'étude ou de formation. La redistribution du temps de travail rémunéré et non rémunéré est particulièrement importante pour remédier aux inégalités entre les femmes et les hommes.

3.2. Inclusion et équité

Le projet de «Big Society» doit s'adresser à tous et pas seulement aux individus qui sont déjà prospères, bien informés et insérés dans des réseaux sociaux, confiants dans leurs capacités à obtenir des résultats au niveau local et mieux expérimentés à cet égard. Comme indiqué plus haut, cela implique de faire en sorte que chaque individu dispose de *capacités* suffisantes pour

547. Muir, 2010.

548. Coote, Franklin et Simms, 2010.

participer et d'un accès adéquat aux réseaux, groupes et autres atouts existant au niveau local, et que le travail rémunéré et non rémunéré soit réparti de façon beaucoup plus égale dans toute la population active, en particulier entre les femmes et les hommes. Cela exige une transformation radicale des conditions économiques et sociales, afin d'étendre les opportunités bien au-delà des classes moyennes blanches plus âgées qui prédominent actuellement et de permettre à tout individu de participer d'une manière qui lui permette d'améliorer sa vie de façon notable au lieu d'ajouter aux contraintes auxquelles il est déjà soumis.

Elargir les opportunités, cependant, ne peut suffire. Des efforts spéciaux seront nécessaires pour intégrer les groupes et les individus aujourd'hui marginalisés. Cela impliquera le plus souvent de laisser les gens faire les choses à leur façon, dans les conditions de leur choix, en se servant des mots qui sont les leurs et sur leur propre territoire, de les laisser décider eux-mêmes ce qu'ils veulent accomplir et de choisir les moyens correspondants. Cet objectif est tout à fait conforme aux idées mises en avant dans le projet de « Big Society » mais non aux stratégies adoptées par le gouvernement pour en assurer la mise en œuvre. Il est envisagé de créer un fonds pour les communautés locales (Community First Fund) afin d'encourager les initiatives de quartier dans les zones défavorisées⁵⁴⁹, mais rien n'est véritablement prévu pour s'attaquer aux causes systémiques de l'injustice et de l'exclusion, non plus que pour assurer le transfert des ressources nécessaires pour « mobiliser et développer les capacités » des individus qui ne sont pas couverts par les interventions gouvernementales classiques.

Des efforts spéciaux seront aussi nécessaires pour inclure l'ensemble des petits groupes locaux et des organisations bénévoles locales qui, dans le meilleur des cas, parviennent tout juste à assurer la poursuite de leurs activités et trouveront sans doute quasiment impossible le fait d'endosser de nouvelles responsabilités. Des leçons utiles peuvent être tirées de la réussite et de l'échec des divers programmes gouvernementaux qui ont été lancés pour revivifier certains quartiers durant ces vingt dernières années⁵⁵⁰. Lorsque les capacités manquent, une aide est nécessaire pour développer les connaissances, les compétences et la confiance en soi, ainsi que les moyens matériels (tels que l'accès à l'information, la formation, les technologies de l'information, les moyens de communication et les locaux) requis pour permettre des initiatives durables. La mise en place de mécanismes financiers fiables et la fourniture d'une aide adéquate et cohérente

549. Office for Civil Society, 2010, p. 9.

550. CLG, 2010.

aux organisations locales sont des fonctions essentielles du gouvernement. Cela coûte de l'argent et l'investissement en la matière est crucial. Si de tels besoins devaient succomber aux réductions des dépenses publiques, le projet de «Big Society» ne ferait qu'accroître les pressions auxquelles sont soumis ceux qui sont les plus démunis, en aggravant les inégalités.

3.3. Introduction de la coproduction comme méthode standard pour obtenir des résultats

Il n'y a aucun intérêt à transférer certaines fonctions de l'Etat à des organisations indépendantes si les nouveaux «prestataires» reproduisent le modèle de fourniture des services qui est celui de l'Etat. Comme indiqué plus haut, ce modèle, qui repose sur des professionnels omniscients décidant pour des individus passifs dans le besoin, a souvent favorisé le développement d'un état d'esprit fondé sur les inégalités et la dépendance. Ce modèle doit donc changer et la coproduction ouvre la voie à un système beaucoup plus favorable à l'autonomisation des individus, bien plus efficace, notamment en termes de prévention, et rentable.

La coproduction partage avec le projet de «Big Society» certaines idées essentielles mais elle va plus loin. Elle porte sur le détail des processus communs de décision et de fourniture des services, en accordant une place importante à l'expérience pratique. Elle propose une méthode d'action particulière dans le cadre de laquelle les acteurs actuellement désignés comme «prestataires» et «usagers» travaillent ensemble sous forme d'un partenariat égal, en mettant en commun différents types de connaissances et de compétences. La coproduction puise concrètement dans les ressources humaines abondamment présentes, en encourageant les individus à faire cause commune et à joindre leurs forces. Elle s'appuie sur les réseaux locaux et renforce les capacités des groupes locaux. Elle met directement à profit l'intelligence et l'expérience des individus quant à leurs besoins effectifs et à leur contribution possible, aidant ainsi à améliorer le bien-être et à prévenir l'apparition de besoins. En modifiant la manière de penser et d'agir au sujet des «besoins» et des «services», cette approche offre la promesse de ressources plus grandes, de meilleurs résultats et d'une réduction en volume des besoins. Elle est pertinente tout autant pour les organisations du secteur associatif que pour les institutions gouvernementales et les administrations publiques. Appliquée de manière systématique en bénéficiant d'un soutien adéquat, elle pourrait aider à traduire dans les faits les idées les plus intéressantes de la «Big Society»⁵⁵¹.

551. Boyle *et al.*, 2010; Boyle et Harris, 2009.

Pour que la coproduction se généralise, il faudrait que les professionnels et d'autres prestataires de services travaillant directement dans les organisations du secteur public ou dans des organismes indépendants modifient la conception qu'ils ont d'eux-mêmes, leur compréhension d'autrui et leur mode de fonctionnement quotidien. Ils devront apprendre à travailler en partenariat avec ceux qui reçoivent les services, à les valoriser et à les respecter, et à les aider à faire plus pour se soutenir individuellement et entre eux. Ils devront apprendre à faciliter les initiatives d'autres individus et à favoriser l'établissement de relations entre eux, c'est-à-dire à travailler avec ces individus au lieu de prendre des décisions à leur sujet ou à leur place. Cela exige de comprendre que l'action exercée dans le cadre de fonctions professionnelles n'est que l'une des pièces du puzzle : au lieu de mesures visant à résoudre seulement des problèmes ou des besoins spécifiques, une approche globale de chaque individu est nécessaire. En l'absence de cette transformation radicale, les plans de mise en œuvre du projet de « Big Society » risquent d'aboutir uniquement à déplacer de l'Etat vers les entreprises et le secteur associatif le modèle des services publics qui domine actuellement et qui repose sur des formes d'intervention visant des individus passifs⁵⁵².

3.4. Imputabilité et évaluation

Le projet de « Big Society » devrait impliquer la mise en place de certaines formes de responsabilité connues du public, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques : à quelle fin, par qui et avec quels résultats ? Le renforcement de la transparence, bien qu'utile, ne sera pas suffisant à cet égard. Dès lors que sont définis des objectifs clairs et des mesures explicites visant à assurer à chaque individu une possibilité de participation égale, il faut aussi qu'existent des moyens transparents et accessibles de contrôler leur application concrète. Le gouvernement devra rendre des comptes aussi bien à propos de l'effet cumulé des mesures prises sur la vie des individus et de l'impact individuel des services de première ligne. Comme il est prévu de supprimer la commission d'audit, innovation et inventivité s'imposeront en la matière. Un compromis doit évidemment être trouvé entre, d'un côté, une plus grande dévolution des pouvoirs et des ressources et, de l'autre, la mise en place de normes d'imputabilité claires.

Il ne s'agit pas seulement d'établir des chaînes de responsabilité mais aussi de trouver des moyens d'évaluation adéquats. En effet, le mode d'évaluation des nouvelles méthodes de travail et la manière dont sont

552. Boyle, Slay et Stephens, 2009.

définis le succès et l'efficacité ne sont pas sans importance. Comme la New Economics Foundation l'a indiqué ailleurs, devraient être pris en compte non seulement les effets financiers à court terme mais l'impact plus général et de plus longue durée sur les individus et les groupes, sur la qualité de leurs relations et leurs conditions matérielles, sur l'environnement et sur les perspectives des générations futures. Il importe aussi de noter et de prendre en compte les effets imprévus des diverses initiatives : ces effets sont souvent ignorés ou dissimulés, alors qu'ils peuvent avoir un impact non négligeable à long terme.

Le meilleur moyen de parvenir à la définition de critères d'évaluation des activités locales est de travailler avec les personnes directement concernées, en particulier celles qui sont censées en être les bénéficiaires, en cherchant à savoir ce qui est le plus important pour elles, quels objectifs elles espèrent atteindre et (ultérieurement) si elles pensent avoir obtenu les résultats escomptés. Ce type de compréhension approfondie devrait informer la conception des enquêtes quantitatives (visant à mesurer, par exemple, le niveau de revenu, la santé ou le bien-être subjectif) et guider les jugements en matière d'efficacité et d'efficacité, ainsi que la planification et les investissements futurs⁵⁵³.

3.5. Développement durable

Pour réaliser ses ambitions les plus intéressantes, le projet de « Big Society » doit être viable pour l'avenir ; autrement dit, il doit être durable d'un point de vue à la fois environnemental, social et économique. S'agissant de l'environnement, l'ensemble des activités et transactions envisagées dans ce projet devrait être axé sur la protection des ressources naturelles dont dépendent en dernier ressort la vie et le bien-être de l'espèce humaine. La réduction des émissions de gaz carbonique et de l'empreinte écologique de la société devrait être une composante à part entière de la « Big Society » et déterminer la conception et la gestion des logements, des établissements publics et des quartiers, ainsi que les pratiques des individus et des organisations en matière d'énergie, de transport, de consommation, d'alimentation et de gestion de l'eau et des déchets. Pour s'épanouir, la société doit prévoir pour les générations futures et prendre à cœur leurs intérêts. Elle doit donner la priorité à la prévention des maladies et d'autres types de risques, afin de réduire le nombre d'individus ayant des problèmes à résoudre. Elle doit réduire la dépendance à l'égard des produits de consommation à forte teneur en carbone et valoriser plus fortement les relations, les activités et les sites qui sont à la fois moins coûteux et moins sources de carbone.

553. Lawlor, Nicholls et Neitzert, 2009.

D'un point de vue économique, il sera important d'assurer que le financement public affecté au soutien des initiatives locales se situe à un niveau adéquat et durable. L'insistance sur la prévention devrait permettre de rendre le projet de « Big Society » économiquement durable en réduisant la demande de services et en limitant ainsi les dépenses futures. Un changement de valeurs contribuera aussi à façonner un ordre économique qui ne repose pas sur la poursuite indéfinie de la croissance, avec les conséquences potentiellement catastrophiques que cela entraîne pour l'environnement.

Des synergies existent entre certaines des idées de la « Big Society » et les objectifs du développement durable. Par exemple, « décarboner » l'économie dépend en grande partie de la possibilité de modifier les motivations et les comportements humains. La dévolution des pouvoirs, le partage des responsabilités et l'octroi aux citoyens d'un contrôle plus important sur leur vie pourraient favoriser le développement d'attitudes, de styles de vie et de modes de consommation plus durables. En revanche, l'accroissement des inégalités ira à l'encontre de cet objectif.

Bibliographie

BBC (2010), « Spending review: cuts could cost charities "billions" », 24 octobre, www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11614520.

Boyle D. *et al.* (2010), « Right here, right now: taking co-production into the mainstream », NEF, Londres, http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Right_Here_Right_Now.pdf.

Boyle D. et Harris M. (2009), *The challenge of co-production*, Nesta/NEF, Londres.

Boyle D., Slay J. et Stephens L. (2009), *Public services inside out*, Nesta/NEF, Londres.

Burchardt T. (2008), « Time and income poverty », CASE report 57, LSE, Londres, <http://sticerd.lse.ac.uk/case/publications/reports.asp>.

Cabinet Office (2010), « Supporting a stronger civil society », www.cabinetoffice.gov.uk/media/426258/support-stronger-civil-society.pdf.

Cameron D. (2009), « The Big Society », Hugo Young Lecture, 10 novembre.

Cameron D. (2010a), « David Cameron: our "Big Society" plan », discours, 31 mars, www.conservatives.com/News/Speeches/2010/03/David_Cameron_Our_Big_Society_plan.aspx.

Cameron D. (2010b), «David Cameron: together in the national interest», discours, 6 octobre, www.conservatives.com/News/Speeches/2010/10/David_Cameron_Together_in_the_National_Interest.aspx.

Cameron D. (2010c), «Mending our broken society», discours, 22 janvier, www.conservatives.com/News/Speeches/2010/01/David_Cameron_Mending_our_Broken_Society.aspx.

Cameron D. (2010d), «Transforming the British economy: coalition strategy for economic growth», discours, 28 mai, www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/05/transforming-the-british-economy-coalition-strategy-for-economic-growth-51132.

CLG (2010), «The New Deal for communities experience: a final assessment», www.communities.gov.uk/publications/communities/afinalassessment.

Coote A. et Franklin J. (2009), «Green well fair: three economies for social justice», NEF, Londres, <http://neweconomics.org/publications/green-well-fair>.

Coote A. et Franklin J. (2010), «Transforming welfare», <http://neweconomics.org/publications/transforming-welfare>.

Coote A., Franklin J. et Simms A. (2010), «21 hours», NEF, Londres, http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/21_Hours.pdf.

Dolphin T. (2010), «Cutting the deficit: there is an alternative», IPPR, Londres, www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=781.

Elliott L. (2010), «There is an alternative», TUC, www.tuc.org.uk/extras/Larry_Elliott_piece_from_Congress_Guide_2010.pdf.

Goodwin N. *et al.* (2003), *Microeconomics in context*, Houghton Mifflin, New York.

Gray A. (2010), «Capita undaunted by looming cuts», *Financial Times*, 27 juin, www.ft.com/cms/s/0/19a917a6-8221-11df-938f-00144feabdc0_s01=1.html?ftcamp=rss.

Green New Deal Group (2010), *The cuts won't work*, NEF, Londres.

Huppert F.A. (2008), «Psychological well-being: evidence regarding its causes and its consequences», in *Foresight mental capital and well-being 2008. Project final report*, Government Office for Science, Londres, <http://neweconomics.org/publications/national-accounts-well-being> et <http://neweconomics.org/publications/five-ways-well-being-evidence>.

IFS (2010), «Spending review 2010 briefing and analysis», www.ifs.org.uk/projects/346.

Jackson T. (2009), «Prosperity without growth?», UK Sustainable Development Commission, Londres, www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf.

Lawlor E., Nicholls J. et Neitzert E. (2009), «Seven principles for measuring what matters: a guide to effective policy making», NEF, Londres, http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Seven_principles_for_measuring_what_matters_1.pdf.

Marmot M. et Brunner E. (2005), «Cohort profile: the Whitehall II study», *International Journal of Epidemiology*, 34, p. 251-256.

Muir R. (2010), «Big questions about the Big Society», *Local Government Chronicle*, 29 juillet, www.ippr.org.uk/articles/index.asp?id=4141.

National Audit Office et DWP (2010), «Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work», The Stationery Office, Londres, www.nao.org.uk/publications/1011/pathways_to_work.aspx.

Office for Civil Society (2010), *Building a stronger civil society*, Cabinet Office.

Pathways Through Participation (2009), «Briefing paper No. 3 – Who participates? The actors of participation», <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Briefing-paper-3-Who-participates.pdf>.

Postbank Coalition (2009), «Delivering the Post Bank: financial services for people, communities and small businesses at the Post Office», NEF, Londres, <http://neweconomics.org/publications/delivering-post-bank>.

Simms A. et Greenham T. (2010), «Where did our money go?», NEF, Londres, http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Where_did_our_money_go.pdf.

Simms A., Kjell P. et Potts R. (2005), «Clone town Britain: the survey results on the bland state of the nation», NEF, Londres, http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Where_did_our_money_go.pdf.

Timmins N. (2001), *The five giants: a biography of the welfare state*, Harper-Collins, Londres.

Wolf M. (2010), «Britain and America seek different paths from disaster», *Financial Times*, 19 octobre, www.ft.com/cms/s/0/10dabd3a-dbba-11df-a1df-00144feabdc0.html.

PARTIE E

STRATÉGIES CONTEMPORAINES POUR SORTIR DE LA PAUVRETÉ

A. L'ALLOCATION UNIVERSELLE : UNE PROPOSITION

ALLOCATION UNIVERSELLE, JUSTICE SOCIALE ET PAUVRETÉ⁵⁵⁴

Yannick Vanderborght

1. Introduction

En décembre 2010, au terme de l'Année européenne de lutte contre l'exclusion, la Commission européenne a lancé sa nouvelle initiative en matière de pauvreté. Officiellement dénommée « Plate forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », elle fait partie d'une stratégie baptisée Europe 2020, qui vise à atteindre un certain nombre d'objectifs ambitieux à l'horizon 2020. Parmi ceux-ci, une réduction d'au moins 20 millions du nombre d'Européens touchés ou menacés par la pauvreté et l'exclusion sociale⁵⁵⁵.

Les autorités européennes prétendent, dans ce cadre, chercher à favoriser résolument « l'innovation en matière de politique sociale ». Pourtant, jusqu'à présent en tout cas, il n'est question que de recettes politiques déjà éprouvées, à commencer par le renforcement des systèmes de revenu minimum qui ont clairement montré leurs limites.

Pourquoi ne pas profiter de cette opportune fenêtre pour discuter ouvertement de propositions vraiment innovantes ? Le Conseil de l'Europe lui-même pourrait-il, en offrant un espace d'échanges ouvert au-delà de l'Europe des 27, entraîner les acteurs de l'Union européenne dans cette direction, tout en les incitant à repenser fondamentalement la thématique « justice sociale et pauvreté » ?

C'est dans cette perspective que je souhaiterais ici défendre une idée qui, si elle n'est pas tout à fait inédite – on le verra par la suite –, n'a cependant jamais été mise en œuvre⁵⁵⁶.

Connue en français sous l'expression « allocation universelle » (*universal grant*) ou parfois « revenu de citoyenneté », mais désormais plus fréquemment désignée par l'expression anglaise *basic income* (revenu de base), elle est en apparence très simple à définir : un revenu régulier versé par

554. Cet article est fondé sur les travaux antérieurs de l'auteur, en particulier ceux menés avec Philippe van Parijs (voir par exemple Vanderborght et Van Parijs, 2005).

555. Voir les objectifs d'Europe 2020 sur le site internet de la Commission européenne, <http://ec.europa.eu/>. En 2009 (dernières données disponibles), plus de 80 millions d'Européens vivaient sous le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible médian.

556. Mis à part le cas particulier du dividende pétrolier, versé par l'Etat d'Alaska depuis 1982.

une communauté politique à chacun de ses membres, sur une base individuelle et sans exigence de contrepartie.

Au cours du XX^e siècle, cette idée a déjà été défendue par des travaillistes britanniques, des socialistes néerlandais, des libéraux français, des nationalistes catalans, des écologistes belges, et bien d'autres. Elle a également été explorée par de nombreux universitaires, dont plusieurs prix Nobel d'économie⁵⁵⁷. En 1986, quelques chercheurs et activistes européens ont fondé à Louvain-la-Neuve le Basic Income European Network (BIEN)⁵⁵⁸, réseau européen destiné à penser et à promouvoir l'allocation universelle. Depuis 2004, ce réseau désormais mondial est rebaptisé Basic Income Earth Network. Plus actif que jamais, il publie une lettre d'information régulière et a suscité la création de la revue scientifique *Basic Income Studies*⁵⁵⁹. Son dernier congrès à ce jour a eu lieu à São Paulo (Brésil), en juillet 2010, et fut l'occasion d'une rencontre entre son comité exécutif et le Président Lula da Silva. Le prochain est prévu à Munich (Allemagne), en septembre 2012.

Les idées qui s'expriment dans le cadre de ces congrès et de ces publications, et plus encore les débats publics très nourris dont l'allocation universelle a fait l'objet dans de nombreux pays – ces dernières années en particulier en Allemagne, en Espagne et en Italie⁵⁶⁰ –, montrent que de nombreuses questions demeurent ouvertes quant à la proposition. Certains la jugent trop radicale, d'autres trop modeste comme instrument de lutte contre l'exclusion. Mais il est clair désormais qu'un débat sur les moyens de vaincre la pauvreté en Europe ne peut plus ignorer l'idée.

2. Plus ambitieux qu'un revenu minimum, distinct du salaire minimum

La définition standard de l'allocation universelle, qui sera mobilisée pour la suite de cette contribution, a déjà été évoquée plus haut : un revenu régulier versé par une communauté politique à chacun de ses membres, sur une base individuelle et sans exigence de contrepartie.

557. Pour un aperçu des travaux les plus importants à propos de l'allocation universelle, voir Widerquist *et al.*, à paraître.

558. www.basicincome.org.

559. Cette revue est une source d'information inestimable pour ceux qui souhaitent se documenter à propos de l'allocation universelle et de ses critiques : www.bepress.com/bis/.

560. Voir respectivement www.grundeinkommen.de, www.redrentabasica.org et www.bin-italia.org.

Celle-ci permet d'établir d'emblée trois différences importantes entre l'allocation universelle et les mécanismes de revenu minimum déjà introduits dans la majorité des pays européens⁵⁶¹ :

- en premier lieu, l'allocation universelle est strictement *individuelle*, alors que les minima sociaux classiques sont attribués en tenant compte de la composition du ménage ;
- ensuite, comme l'indique l'expression française choisie pour la désigner, elle est accordée sur une base *universelle*, c'est-à-dire sans contrôle de ressources. Riches et pauvres la perçoivent, quel que soit leur niveau de revenu, alors que les programmes classiques d'assistance sociale sont bien sûr ciblés sur les plus pauvres ;
- enfin, elle est attribuée *sans aucune exigence de contrepartie*, que ce soit la disponibilité au travail ou l'obligation de signer un éventuel contrat d'insertion ou d'intégration sociale, souvent prévues par les législations dans ce domaine.

Certes, il y a aussi quelques similitudes : comme les minima sociaux classiques, il s'agit d'un revenu en espèces, en principe financé par l'impôt et payé sur une base régulière. Mais les trois différences ici exposées indiquent bien que, une fois mise en œuvre, une telle mesure représenterait une transformation substantielle des politiques d'inclusion sociale.

Il faut toutefois insister sur le fait que cette triple inconditionnalité n'est pas totalement révolutionnaire. Plusieurs pays européens connaissent déjà des systèmes universels d'allocations familiales, de pension de base et d'assurance soins de santé, souvent extrêmement populaires.

Les défenseurs de l'allocation universelle la voient donc comme une mesure plus ambitieuse que le revenu minimum.

En outre, elle doit aussi être distinguée du *salaire minimum*, ce niveau de rémunération minimal prévu par la loi ou les conventions collectives dans un grand nombre de pays industrialisés. Il est évident que seuls les travailleurs sont susceptibles de bénéficier d'un tel salaire, alors que l'allocation universelle est payée à tous, sans exigence de contrepartie.

Bien que les avis divergent sur cette question⁵⁶², on peut supposer que l'allocation universelle et le salaire minimum sont des mesures complémentaires plutôt que contradictoires. En effet, si l'on souhaite éviter que

561. Parmi les membres de l'Union européenne, les exceptions notables incluent la Hongrie, la Grèce et l'Italie.

562. Voir par exemple la discussion de cette question dans Blais, 2001, p. 82 et suiv.

l'existence d'une allocation universelle ne soit utilisée par les employeurs comme prétexte pour engager une baisse généralisée des salaires, une robuste législation sur le salaire minimum activement soutenue par les acteurs syndicaux pourrait s'avérer nécessaire. Celle-ci devrait néanmoins tenir compte du fait que les personnes moins qualifiées et moins productives (en un sens économique immédiat) pourraient se trouver durablement exclues du marché du travail par une législation trop rigide.

3. Droit au travail ou droit au revenu ?

L'un des principaux points de controverse concernant l'allocation universelle concerne précisément ses effets sur le marché du travail. Alors que les pays européens se sont tous engagés dans la voie de l'inclusion « active », un revenu de base si nettement inconditionnel ne risque-t-il pas de mettre à mal les progrès accomplis en ce sens ? N'est-ce pas chercher à éradiquer l'exclusion en incitant à une dangereuse passivité ? Ne vaudrait-il pas mieux garantir un véritable « droit au travail », par exemple sous la forme de subsides massifs à l'emploi faiblement qualifié ou par la création d'emplois publics ?

Les défenseurs de l'allocation universelle estiment que la seule façon de réaliser le droit au travail consiste, précisément et paradoxalement, à garantir le droit au revenu. Ce dernier ne serait pas une alternative résignée faute de plein emploi, mais une stratégie pour l'atteindre. Les dispositifs d'assistance classique, comme tous les programmes ciblés, tendent en effet à creuser un véritable piège de l'inactivité en pénalisant les personnes qui parviennent à trouver un emploi peu rémunéré. Les gains obtenus sont parfois plus qu'annulés par la réduction correspondante ou le retrait total du transfert, qui implique des taux marginaux d'imposition implicites proches de (voire supérieurs à) 100 %.

Divers pays européens ont déjà tenu compte de cet effet pervers des dispositifs ciblés dans leurs réformes des politiques d'assistance. On a mis en place des mécanismes dits « d'intéressement », ou « d'exonération socio-professionnelle », qui permettent aux bénéficiaires de cumuler une partie de leur allocation avec un revenu issu d'une activité professionnelle⁵⁶³.

Ce fut par exemple l'une des dimensions centrales de la réforme du « revenu minimum d'insertion » (RMI) français, transformé en 2009 en « revenu de solidarité active » (RSA). Cette nouvelle politique vise

563. Voir à ce sujet l'étude de la Fondation Roi-Baudouin (Belgique) : Vil et Van Mechelen, 2011.

explicitement à permettre aux bénéficiaires de conserver une partie du revenu minimum lors de l'accès à l'emploi.

En réalité, de tels mécanismes rapprochent les dispositifs d'assistance de l'allocation universelle, en tout cas de sa version « impôt négatif »⁵⁶⁴. Cependant, ils conservent des défauts rédhibitoires : très complexes et donc mal connus et mal anticipés, ils sont bien souvent également limités dans le temps, ce qui ne fait que reporter le problème de la baisse de revenu consécutive à l'accès à l'emploi. De plus, leur caractère *ciblé* – donc non universel – génère d'injustifiables inégalités sur le marché du travail : pour un même salaire horaire, un travailleur antérieurement bénéficiaire du revenu minimum jouit d'un complément de rémunération qui n'est pas accessible à son collègue. Il n'est pas étonnant que les premiers bilans dressés à la suite de la mise en œuvre du RSA français mettent en avant des dysfonctionnements importants : « complexité du dispositif », mode de versement et de calcul « incompréhensible », « tracasseries administratives », « ruptures d'accompagnement », etc.⁵⁶⁵

L'allocation universelle, quant à elle, permet également d'encourager l'accès à l'emploi, même faiblement payé, peu productif ou à temps partiel, parce qu'elle améliore durablement le revenu net par rapport à une situation d'inactivité. Abstraction faite des mécanismes de récupération *ex post* par l'impôt, elle est intégralement conservée, en toutes circonstances.

Mais son caractère *universel* l'éloigne des dispositifs décrits ci-dessus : elle peut être assimilée à un subside à l'emploi stable et permanent, accessible à tous, quel qu'ait été le parcours antérieur. Elle évite donc la création d'inégalités de rémunération dans le bas de l'échelle des salaires, tout en étant beaucoup plus transparente dans son attribution.

Contrairement aux apparences, l'allocation universelle peut donc parfaitement s'inscrire dans une stratégie d'inclusion active. Toutefois, elle doit être nettement distinguée de la version dure d'une telle stratégie, qui constitue un retour au travail forcé via le *workfare*. En effet, l'absence d'exigence de contrepartie confère aux plus faibles un pouvoir de négociation leur permettant de refuser des emplois abrutissants qui ne leur apportent ni formation ni perspective d'avenir. Pour le dire rapidement, si l'universalité de la mesure en fait un efficace subside à l'emploi peu rentable (à nouveau en un sens économique immédiat), son inconditionnalité l'empêche de fonctionner comme subvention aux emplois dégradants.

564. Voir Friedman, 1968, p. 111-120.

565. Rollot, 2010.

4. Quel impact sur la pauvreté et les inégalités?

Malgré l'inquiétante croissance du nombre de travailleurs pauvres en Europe⁵⁶⁶, il semble clair que l'accès à l'emploi demeure l'une des voies privilégiées de sortie de la pauvreté. A la lumière de ce qui précède, on comprend donc que l'allocation universelle puisse être conçue comme l'un des ingrédients d'une politique de lutte contre l'exclusion.

Il n'en reste pas moins vrai que l'allocation universelle a quelque chose de déroutant : ne serait-il pas manifestement plus intelligent, si l'on cherche à attaquer de front le problème crucial de la pauvreté, de cibler les dépenses sur ceux qui en ont vraiment besoin? Il serait effectivement insensé de donner une allocation à tous les citoyens si cela impliquait d'accroître le revenu disponible de chacun d'entre eux. L'introduction d'une allocation universelle n'a cependant pas pour objectif, et n'aurait pas pour effet, de réaliser une amélioration nette de la situation des plus riches. D'une façon ou d'une autre, l'allocation doit être financée, comme n'importe quel autre programme de redistribution. La plupart des versions de la proposition impliquent une restructuration des dispositifs actuels de transferts sociaux et d'impôt sur les personnes physiques. Concrètement, il s'agirait d'une part de supprimer ou de réduire certains transferts en faveur des plus pauvres – mais jamais d'un montant supérieur à l'allocation universelle – et d'autre part d'en finir avec les exonérations fiscales (ou taux réduits) dont les plus riches bénéficient plus que les plus pauvres. Selon le montant de l'allocation universelle, un surcroît d'impôt plus ou moins négligeable ou important devra être prélevé. Qu'il le soit de manière progressive ou proportionnelle, sous la forme d'un impôt classique ou d'une « contribution sociale généralisée », ce sont bien entendu surtout les plus riches qui y contribueront⁵⁶⁷.

Une allocation accordée même aux riches n'est donc pas meilleure pour les riches. Mais pourquoi serait-elle meilleure pour les pauvres? Il est instructif, à cet égard, de comparer un instant les pays de tradition *universaliste*, essentiellement scandinaves, à ceux qui, comme le Royaume-Uni, l'Irlande ou les Etats-Unis, ont le *ciblage* pour tradition. Tous les indicateurs le montrent, les premiers parviennent bien mieux à réduire pauvreté et inégalités que les seconds⁵⁶⁸. Plusieurs arguments sont généralement avancés pour expliquer ce paradoxe, qui n'est qu'apparent.

566. Voir par exemple à ce sujet Clerc, 2008.

567. Parmi les multiples scénarios de financement, voir le récent ouvrage coordonné par le réseau BIEN-Suisse, 2010.

568. Voir par exemple Wilkinson et Pickett, 2009.

En premier lieu, les programmes de transferts ciblés sont mal connus de leurs bénéficiaires potentiels, qui se perdent dans un maquis d'organismes, de règlements et de catégorisations. Deuxièmement, la nature même des programmes ciblés implique de vérifier, parfois de manière intrusive et humiliante, que les bénéficiaires effectifs remplissent bien les conditions d'octroi. Enfin, les programmes ciblés assurent très mal la continuité des droits. Comme expliqué plus haut, les transferts sont partiellement ou totalement supprimés en cas de changement de statut, ce qui n'incite pas les bénéficiaires à prendre des risques pour se réinsérer sur le marché du travail. En évitant ces trois obstacles inhérents aux transferts ciblés sur les plus défavorisés, le paiement régulier d'une allocation inconditionnelle contribue à asseoir leur sécurité économique.

Il faut toutefois admettre que l'allocation universelle ne pourra à elle seule régler le problème de la pauvreté, par essence multidimensionnel. D'autres réformes, par exemple en matière d'accès au logement ou à l'éducation, sont également requises. Dans ce cadre, les travailleurs sociaux continueront à jouer un rôle fondamental. Mais la suppression des procédures complexes – souvent entachées d'arbitraire – leur permettra de concentrer leur énergie sur l'accompagnement des plus défavorisés, plutôt que sur leur contrôle.

5. Une réforme libérale-égalitaire

Au-delà des arguments pragmatiques qui sont avancés pour montrer combien l'allocation universelle peut être efficace contre le chômage et la pauvreté, il importe de ne pas perdre de vue les justifications de nature normative. Après tout, comme l'indiquait John Rawls dès la première page de sa fameuse *Théorie de la justice*, la justice est bien « la vertu première des institutions sociales »⁵⁶⁹. Même si Rawls lui-même était sceptique quant au potentiel de cette proposition, il est clair qu'elle s'inscrit pleinement dans la tradition dite « libérale-égalitaire »⁵⁷⁰.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le versement d'un tel revenu de base couplé à un financement par prélèvement progressif (ou proportionnel) devrait contribuer à la réduction des inégalités, tout comme cela a pu être observé dans le cas d'autres programmes universels.

569. Rawls, 1971.

570. Voir Van Parijs, 1991. Pour une série d'arguments en faveur de l'allocation universelle venus d'autres traditions en théorie politique, voir en particulier Van Parijs, 1992.

En outre, plusieurs des caractéristiques centrales de l'allocation universelle contribuent à lui conférer un potentiel inédit en matière d'émancipation individuelle. Comme l'a montré Philippe Van Parijs dans l'un des ouvrages les plus commentés sur le sujet, elle permet de maximiser la *liberté réelle* de ceux qui en ont le moins⁵⁷¹.

On peut remarquer que le caractère *égalitariste* de la proposition est apparu dès l'origine des discussions théoriques sur l'allocation universelle, à la fin du XVIII^e siècle. Ses partisans la présentaient alors comme une forme de juste compensation pour l'appropriation du bien commun par une petite minorité. Cet argumentaire sera fréquemment employé durant tout le XIX^e siècle, par des penseurs plus ou moins utopistes. Ainsi, par exemple, le socialiste Joseph Charlier publie en 1848, à Bruxelles, une *Solution au problème social* dans laquelle il affirme le droit de chacun à un dividende (qu'il nommera ultérieurement «dividende territorial») correspondant à la valeur par tête du territoire national et de ses ressources naturelles⁵⁷². Par la suite, le raisonnement se généralisera, pour se retrouver aujourd'hui encore sous des formes plus sophistiquées. En somme, il s'agit bien souvent de montrer que nos économies produisent des richesses dont nous sommes collectivement propriétaires, mais qui demeurent très inégalement réparties⁵⁷³. Une façon commode d'organiser leur nécessaire redistribution consiste à octroyer à chacun un socle de ressources qui lui permette de poursuivre librement sa conception d'une vie accomplie.

C'est là, bien entendu, qu'il faut voir le caractère profondément *libéral* de l'allocation universelle, qui a parfois perturbé les tenants habituels de l'égalitarisme, du côté des partis sociaux-démocrates ou dans le monde syndical⁵⁷⁴. Le fait de garantir à chacun un tel revenu, sans conditions, est en effet une manière d'égaliser les chances de pouvoir jouir d'une liberté individuelle plus étendue. Certains soupçonnent dès lors cette mesure de favoriser l'individualisme et le repli dans la sphère privée, sans égards pour la construction du lien social et le souci du bien commun. Pourtant, c'est précisément parce que l'allocation universelle dénoue le lien entre revenu et contribution productive entendue en un sens étroit qu'elle a été justement perçue, en particulier par les écologistes, comme favorable aux activités non marchandes et autonomes⁵⁷⁵.

571. Van Parijs, 1995. Voir aussi, par exemple, Widerquist, 2011, p. 387-394.

572. Charlier, 1848. Voir aussi Cunliffe et Erreygers, 2001, p. 459-484.

573. Voir par exemple Simon, 2001, p. 34-38.

574. Voir Vanderborgh, 2005b.

575. Voir par exemple Offe, 1992, p. 61-78; Gorz, 1997; Van Parijs, 2009; ou plus récemment Arnsperger, 2010, p. 100-106; Arnsperger et Johnson, 2011, p. 61-70.

6. Garantir la participation ?

Si l'allocation universelle est un subside à l'emploi faiblement rémunéré, elle peut donc aussi être considérée comme subside à d'autres formes d'activités non valorisées par le marché. En principe, rien n'empêche toutefois qu'une personne puisse décider de jouir de son indépendance financière et du temps de loisir libéré en passant ses journées à surfer sur les plages de Malibu⁵⁷⁶. Afin d'éviter ce type de comportements « parasites »⁵⁷⁷ et inciter chacun à participer au bien commun en remplissant son obligation de réciprocité, il paraît possible – souhaitable, selon certains – de transiger sur le caractère radicalement inconditionnel de l'allocation universelle, sans pour autant retomber dans les travers des dispositifs d'assistance classique. C'est dans cette perspective qu'est souvent défendue l'idée d'un « revenu de participation », initialement proposée par l'économiste britannique Anthony Atkinson⁵⁷⁸.

L'idée paraît simple. Plutôt que d'octroyer à chacun une allocation sans conditions, pourquoi ne pas verser un revenu à celles et ceux qui exercent une activité « socialement utile », contribuant par ce biais au bien commun ? Ce revenu de participation, à conditionnalité faible, rendrait possible une valorisation des activités autonomes, sans offrir comme l'allocation universelle une prime à la paresse. Atkinson définit ainsi une série d'occupations qui donneraient droit à l'allocation, en dressant une liste qui comprend notamment l'aide aux personnes dépendantes, la recherche active d'emploi, la formation, ou les « formes reconnues d'activité bénévole ». S'il estime que ce revenu de participation doit aussi logiquement être versé aux travailleurs, il insiste surtout sur le fait qu'une telle mesure permettra aux individus, contrairement aux programmes classiques, « de sortir de la sphère de l'emploi formel pour une période significative de leur vie, ce qui leur [permettra] de développer un style de vie différent »⁵⁷⁹.

Diverses objections majeures peuvent être formulées à l'égard de cette proposition, en apparence séduisante. On insistera ici brièvement sur deux d'entre elles⁵⁸⁰. Tout d'abord, si du moins le montant de l'indemnité

576. Cet exemple fait référence à la discussion dans Van Parijs, 1991.

577. Voir Van Donselaar, 2009.

578. Il faut noter qu'Atkinson a plutôt défendu le revenu de participation comme une stratégie politique visant à contourner l'objection de la réciprocité. Voir en particulier Atkinson, 1996, p. 67-70.

579. Atkinson, 1998, p. 147.

580. Pour une discussion plus approfondie, voir Vanderborght et Van Parijs, 2001, p. 183-196 ; Wispelaere et Stirton, 2007, p. 523-549.

est significatif – afin de rendre véritablement possible l'exercice d'activités autonomes –, il est évident qu'un dispositif de contrôle approprié devra être mis en place. Les pouvoirs publics auront à préciser la nature et l'ampleur des activités qui donnent droit au revenu de participation, en vérifiant rigoureusement si ces activités sont bien effectuées. Tout comme dans le cas d'un dispositif classique d'assistance, ces contrôles seront complexes et coûteux, ouvrant la voie à l'arbitraire administratif et au risque de non-recours à la prestation, spécialement chez les plus faibles. En second lieu, la question des critères qui permettent de distinguer l'activité « socialement utile » de celle qui doit être considérée comme « inutile » mérite d'être posée. Une délimitation non arbitraire est-elle possible ? Celui qui s'investit dans un club de sport aura-t-il accès à l'allocation au même titre que celui qui s'engage dans une organisation de défense des droits de l'homme ou dans un parti politique ? Plus les critères seront stricts, plus on risque de limiter le versement de l'allocation à ceux qui disposent du capital culturel ou social nécessaire à l'implication active dans les réseaux associatifs. Plus ils sont souples, plus le revenu de participation se rapprochera de l'allocation universelle...

Chercher à garantir la réciprocité et la contribution au bien commun en introduisant de telles conditions semble donc peu prometteur. En un sens, la nécessité de circonscrire le périmètre du « socialement utile » induit une stratégie de nature profondément paternaliste, qui risque de fonctionner au détriment des plus pauvres. Mieux vaut renoncer à celle-ci, en acceptant l'idée qu'une mesure telle que l'allocation universelle permettra de mieux combiner un double objectif : valorisation de la participation à de multiples activités autonomes d'une part, accroissement substantiel de la liberté réelle des plus défavorisés d'autre part.

7. Quelques défis : formation, individualisation, migration

Les avantages d'un revenu de base inconditionnel sont nombreux et contribuent à faire de cette proposition une alternative sérieuse aux programmes traditionnels de lutte contre la pauvreté. De ce qui précède il ne faudrait cependant pas déduire qu'elle s'imposera sans difficultés. L'objection morale qui consiste à juger inacceptable la déconnexion radicale qu'elle opère entre droit (au revenu) et obligation (de contribuer) continue en particulier à alimenter les débats. En outre, plusieurs défis pratiques se posent aux défenseurs de cette proposition.

Tout d'abord, la mise en place d'une allocation universelle ne risque-t-elle pas d'entraîner un immense gaspillage de capital humain ? En 1995, deux économistes néerlandais publiaient un article à ce sujet dans l'une des plus anciennes revues d'économie des Pays-Bas⁵⁸¹. Leur pays était alors en proie à d'intenses discussions sur l'allocation universelle, qui semblait sérieusement envisagée par la coalition au pouvoir⁵⁸². Si Lans Bovenberg et Rick van der Ploeg partageaient certaines des préoccupations des défenseurs de l'idée – concernant notamment le problème des trappes de l'inactivité –, ils en soulignaient un inconvénient majeur, qu'on peut rapidement résumer comme suit. Si les jeunes savent qu'ils pourront, dès l'âge de la majorité, bénéficier d'une allocation inconditionnelle, ils ne seront nullement incités à se former et à étudier en vue d'améliorer leurs compétences. Ils opteront pour des activités peu exigeantes et peu productives, sans investir d'énergie dans leur parcours scolaire. Ce scénario, écrivaient les deux auteurs, menacera « le capital le plus important d'une économie de la connaissance : le capital humain et la discipline de travail des jeunes générations »⁵⁸³. Le niveau préoccupant du chômage des jeunes dans de nombreux pays européens, dû notamment au manque de qualification et au décrochage scolaire, impose de prendre ce défi au sérieux. On ne peut décemment se contenter d'y répondre en précisant que l'accès aux conditions d'exercice d'une liberté individuelle maximale doit aussi valoir pour les plus jeunes. Si cela est important, il faut néanmoins admettre que les choix effectués librement au cours de la vie adulte ont un statut différent de ceux qu'on peut effectuer à 16 ou 18 ans, alors que le marché du travail demeure une réalité lointaine et abstraite, et que l'on peut difficilement anticiper les conséquences négatives et durables des options envisagées.

Certains défenseurs de l'allocation universelle en concluent que, bien que la « conditionnalité » faible impliquée par le revenu de participation soit impraticable si elle était généralisée à l'ensemble de la population, il ne serait pas absurde de l'imposer aux plus jeunes, par exemple entre 18 et 25 ans. L'allocation universelle prendrait alors la forme d'un subside à la formation entendue au sens large, permettant l'extension à une fraction plus importante de la population du soutien financier actuellement réservé – bien trop souvent – aux seuls étudiants⁵⁸⁴.

581. Bovenberg et Van der Ploeg, 1995, p. 100-104.

582. Voir Vanderborght, 2005a, p. 257-281.

583. Bovenberg et Van der Ploeg, 1995, p. 103. Voir aussi Groot et Van der Veen, 2000, p. 197-223.

584. Voir Vanderborght et Van Parijs, 2005, p. 99.

Second défi : on peut se demander si les partisans de l'allocation universelle ne sous-estiment pas le coût réel d'une telle mesure. Certes, comme dans tout programme universel, il est essentiel de distinguer coût brut et coût net. Mais un surcoût incontournable ne viendra-t-il pas nécessairement du fait que, contrairement à tous les dispositifs classiques d'aide au revenu, l'allocation universelle serait payée sur une base *individuelle* ? C'est une objection fréquemment formulée à l'encontre de toute individualisation des prestations. Le calcul du niveau des allocations en fonction de la composition du ménage permet de tenir compte des économies d'échelle rendues possibles par la vie en commun, et réduit *de facto* le montant global des transferts effectués. S'il fallait octroyer à tous le montant actuellement alloué aux seuls isolés, le surcoût ne serait pas nécessairement prohibitif, mais certainement non négligeable.

Il est possible de répondre à ce défi en imaginant un mécanisme de revenu inconditionnel versé au niveau du ménage⁵⁸⁵. L'avantage qu'une telle inflexion du dispositif représenterait en termes d'efficience allocative est-il néanmoins suffisant pour renoncer à l'une des caractéristiques centrales de la réforme proposée ici ? Sans doute pas, pour au moins deux raisons.

Premièrement, si le niveau de l'allocation dépend du niveau de vie du foyer fiscal, les plus défavorisés seront incités à se déclarer « isolés », même quand cela ne correspond pas à la réalité – un phénomène déjà observé pour de nombreuses prestations sélectives. Les contrôles administratifs devront donc être maintenus, voire renforcés, si l'on veut assurer la pérennité et la légitimité du dispositif. Une véritable allocation universelle, individuelle, par définition indépendante de la composition du ménage, rendrait ces coûteux contrôles superflus. En ne pénalisant pas ceux qui décident de cohabiter par le retrait d'une part de leur revenu, elle favoriserait en outre la vie commune, l'une des conditions favorables à la sortie de la pauvreté.

Deuxièmement, plus fondamentalement, l'individualisation doit être considérée comme une composante essentielle de toute stratégie égalitariste. Un revenu garanti individualisé améliore la situation du conjoint le plus vulnérable en lui assurant une allocation, sans discontinuité, quel que soit le revenu global du ménage. En raison du caractère inconditionnel de cette allocation individuelle, la formule permet non seulement

585. C'est par exemple la proposition faite par Denis Clerc, dans le contexte français : Clerc, 2010, p. 7-20. Voir également la réponse de Vanderborght et Van Parijs dans le même numéro de *L'Economie politique*.

de limiter les conséquences néfastes des inégalités intrafamiliales, mais aussi d'accroître la liberté réelle de chaque membre du ménage, ce qui est particulièrement favorable aux femmes⁵⁸⁶.

Enfin, dernier défi, on peut légitimement s'interroger sur la viabilité d'une telle allocation dans une Europe dont les frontières internes sont de plus en plus perméables. Au sein de l'Union européenne, en particulier, il n'est plus possible de limiter l'accès aux droits sociaux aux seuls nationaux. Si la condition de résidence demeure d'application, elle ne suffira probablement pas à décourager la migration de ceux qui souhaiteraient bénéficier d'un tel revenu de base s'il est instauré dans un seul Etat membre, à plus forte raison si l'allocation mise en place est d'un niveau substantiel.

En outre, si l'un des objectifs consiste bien à égaliser les opportunités en redistribuant la liberté réelle au bénéfice des plus défavorisés, il paraîtrait saugrenu d'interdire l'accès à la prestation aux migrants (intra- et extra-européens), alors qu'ils sont en moyenne nettement plus pauvres que le reste de la population.

Ce défi met en lumière une inévitable tension, qui affecte tous les programmes redistributifs dans une économie mondialisée. La migration sélective, déjà observée au sein même de certains pays industrialisés⁵⁸⁷, met sous pression les dispositifs les plus généreux et risque d'entraîner leur nivellement par le bas. Une prestation aussi radicalement inconditionnelle que l'allocation universelle semble particulièrement exposée à ce processus.

Aisément accessible, elle semble de surcroît n'offrir aucune incitation spécifique à l'intégration, par exemple linguistique, des personnes immigrées. Cette dernière caractéristique pourrait la rendre rapidement impopulaire parmi les nationaux. Il n'est donc pas évident qu'une réponse simple et satisfaisante à ce défi puisse être apportée. Suffira-t-il de démontrer que l'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail sera précisément facilitée par ce subside à l'emploi peu qualifié que représente l'allocation universelle? Sera-t-il possible de convaincre les sceptiques en indiquant que de tels effets positifs sur l'offre de travail permettront sans peine d'assurer le financement du dispositif?

586. La revue *Basic Income Studies* a consacré l'un de ses numéros à cette question des liens entre féminisme et allocation universelle. Voir *Basic Income Studies*, 3, 3, décembre 2008, www.bepress.com/bis/vol3/iss3.

587. Borjas, 1999, p. 607-637.

Indépendamment des réponses apportées à ces questions⁵⁸⁸, le défi de la migration nous force à imaginer la possibilité d'instaurer une allocation universelle à un niveau supranational.

Si la mise en œuvre d'une telle mesure au niveau mondial paraît irréaliste – bien que probablement désirable –, il n'est pas absurde d'imaginer qu'elle puisse inspirer des réformes au niveau d'entités régionales. Par exemple, le philosophe américain Michael W. Howard a développé l'idée d'un dividende instauré au niveau des pays de l'Aléna (Accord de libre-échange nord-américain), soit le Canada, les États-Unis et le Mexique. À ses yeux, ce dividende permettrait de réduire les inégalités – en croissance dans ces trois pays –, offrirait un utile outil de développement, tout en garantissant que la coopération régionale « bénéficie[rait] aux plus défavorisés »⁵⁸⁹. Bien évidemment, il est souhaitable de réfléchir à un dispositif similaire au niveau de l'ensemble régional le plus intégré du monde, l'Union européenne.

8. Conclusion : vers un eurodividende ?

La voie de l'allocation universelle ne peut plus désormais être ignorée par quiconque voit dans la lutte contre la pauvreté non un impératif de charité, mais une exigence de justice.

En raison des difficultés soulevées plus haut et du caractère radical de la réforme qu'elle représente, il est toutefois douteux qu'elle soit instaurée où que ce soit par une transformation abrupte des systèmes d'assistance⁵⁹⁰. Mais il n'est pas du tout illusoire d'espérer que la proposition et l'argumentation éthique et pragmatique qui la sous-tendent inspirent des réformes substituant l'universalité à la sélectivité, renversant une tendance prédominante dans la plupart des pays européens.

Il est même permis de penser qu'à mesure que l'impuissance grandissante des États-nations nous forcera à imaginer et réaliser un dispositif de redistribution interindividuelle à l'échelle de l'Europe, l'idée d'allocation universelle s'imposera d'elle-même. L'une des voies de transition qui mérite d'être explorée, dans cette perspective, est celle d'un véritable eurodividende, qui pourrait initialement prendre la forme d'allocations familiales

588. Pour une discussion plus approfondie, voir Vanderborght et Van Parijs, 2001, p. 7-29. Voir également Howard, 2006.

589. Howard, 2007.

590. À propos des difficultés de mise en œuvre de l'allocation universelle, voir Clerc, 2011, p. 167-172.

universelles financées au niveau de l'Union européenne⁵⁹¹. Le montant de ces prestations pourrait varier en fonction du coût de la vie dans chaque Etat membre. A la fois appui et substitut partiel aux politiques de cohésion de l'Union, un tel eurodividende constituerait en même temps la préfiguration d'un modèle social européen enfin rénové en profondeur.

Bibliographie

Arnsperger C. (2010), «Revenu d'existence et promotion de la socio-diversité», *Mouvements*, 64, octobre-décembre, p. 100-106.

Arnsperger C. et Johnson W.A. (2011), «The guaranteed income as an equal-opportunity tool in the transition toward sustainability», in Gosseries A. et Vanderborght Y. (éd.) (2011), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, p. 61-70.

Atkinson A.B. (1996), «The case for a participation income», *The Political Quarterly*, 47 (1), p. 67-70.

Atkinson A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford.

BIEN-Suisse (2010), *Le financement d'un revenu de base inconditionnel*, Seismo, Zurich.

Blais F. (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Boréal, Montréal.

Borjas G.J. (1999), «Immigration and welfare magnets», *Journal of Labor Economics*, 17 (4), p. 607-637.

Bovenberg L. et Van der Ploeg R. (1995), «Het basisinkomen is een utopie», *Economisch-Statistische Berichten*, n° 3995, p. 100-104.

Charlier J. (1848), *Solution au problème social*, Bruxelles.

Clerc D. (2008), *La France des travailleurs pauvres*, Grasset, Paris.

Clerc D. (2010), «Fiscalité et équité : propositions pour un débat», *L'Economie politique*, 47, p. 7-20.

Clerc D. (2011), «Why big ideas never change society», in Gosseries A. et Vanderborght Y. (éd.) (2011), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, p. 163-172.

591. Pour une discussion de diverses variantes de l'eurodividende, voir Van Parijs et Vanderborght, 2001, p. 342-346.

- Cunliffe J. et Erreygers G. (2001), « The enigmatic legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and basic income », *History of Political Economy*, vol. 33, p. 459-484.
- Friedman M. (1968), « The case for the negative income tax: a view from the right », in Bunzel J.H. (éd.), *Issues of American public policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, p. 111-120.
- Gorz A. (1997), *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris.
- Groot L. et Van der Veen R. (2000), « Clues and leads in the debate on basic income in the Netherlands », in Van der Veen R. et Groot L. (éd.), *Basic income on the agenda. Policy objectives and political chances*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 197-223.
- Herbert S. (2001), « UBI and the flat tax », in Cohen J. et Rogers J. (éd.), *What's wrong with a free lunch?*, Beacon Press, Boston, p. 34-38.
- Howard M.W. (2006), « Basic income and migration policy: a moral dilemma? », *Basic Income Studies*, 1 (1), article 4.
- Howard M.W. (2007), « A NAFTA dividend: a guaranteed minimum income for North America », *Basic Income Studies*, 2 (1), article 1.
- Offe C. (1992), « A non-productivist design for social policies », in Van Parijs P. (éd.), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, Verso, Londres, p. 61-78.
- Rawls J. (1971), *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Rollot C. (2010), « De lourds dysfonctionnements pénalisent les bénéficiaires du RSA », *Le Monde*, 17-18 octobre.
- Simon H. (2001), « UBI and the Flat Tax », in Cohen J. et Rogers J. (éd.), *What's Wrong With a Free Lunch?*, Beacon Press, Boston, p. 34-38.
- Van Donselaar G. (2009), *The right to exploit. Parasitism, scarcity, and basic income*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Parijs P. (1991), « Why surfers should be fed. The liberal case for an unconditional basic income », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20, p. 101-131.
- Van Parijs P. (éd.) (1992), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, Verso, Londres.
- Van Parijs P. (1995), *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press, Oxford.

- Van Parijs P. (2009), «Political ecology: from autonomous sphere to basic income», *Basic Income Studies*, 4 (2), article 6.
- Van Parijs P. et Vanderborght Y. (2001), «From euro-stipendium to euro-dividend», *Journal of European Social Policy*, 11 (4), p. 342-346.
- Vanderborght Y. (2005a), «The basic income guarantee in Europe: the Belgian and Dutch back door strategies», in Widerquist K., Lewis M. et Pressman S. (éd.), *The ethics and economics of the basic income guarantee*, Ashgate, New York, p. 257-281.
- Vanderborght Y. (2005b), «Why trade unions oppose basic income», *Basic Income Studies*, 1 (1).
- Vanderborght Y. et Van Parijs P. (2001), «Assurance participation et revenu de participation. Deux manières d'infléchir l'Etat social actif», *Reflets et perspectives de la vie économique*, XL (1-2), p. 183-196.
- Vanderborght Y. et Van Parijs P. (2005), *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris.
- Vanderborght Y. et Van Parijs P. (2009), «Basic income, globalization and migration», in *Sustainable Utopia and basic income in a global era*, Seoul National University et South Korean Basic Income Network, p. 7-29.
- Vil G. (de) et Van Mechelen N. (2011), *Le revenu d'intégration sociale et des alternatives pour l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul des revenus*, Fondation Roi-Baudouin et Bureau fédéral du plan, Bruxelles.
- Widerquist K. (2011), «Why we demand an unconditional basic income. The ECSO freedom case», in Gosseries A. et Vanderborght Y. (éd.) (2011), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, p. 387-394.
- Widerquist K. et al. (éd.) (à paraître), *Basic income: an anthology of contemporary research*, Blackwell, Oxford.
- Wilkinson R. et Pickett K. (2009), *The spirit level. Why equality is better for everyone*, Penguin, Londres.
- Wispelaere J. (de) et Stirton L. (2007), «The public administration case against participation income», *Social Service Review*, 81 (3), p. 523-549.

LE REVENU DE BASE ET LES DIFFÉRENTS DROITS ÉGALITAIRES À LA SÉCURITÉ

Louise Haagh

1. Introduction

La proposition d'un revenu de base a pris de l'importance dans le débat européen sur l'Etat providence, à une époque marquée par les menaces croissantes qui pèsent sur la sécurité économique.

Le revenu de base est un droit inconditionnel à une allocation régulière de revenus payée sans condition de ressources ou de comportement. Il se distingue d'autres droits pour lesquels l'accès aux ressources dépend de besoins particuliers ou de l'effort réalisé.

Le présent document défend l'idée qu'il serait extrêmement souhaitable que des mesures administratives soient prises pour que l'aide au revenu soit accordée sans conditions, sachant que des conditions de redistribution plus larges sont nécessaires pour améliorer les complémentarités avec les droits aux prestations sociales et d'autres aspects de la sécurité économique.

Dans ce contexte, la valeur du revenu de base qui relève de sa séparation avec la production et de son caractère égalitaire strict ne saurait entrer en contradiction avec les parts distributives fondées sur la sécurité dans la production, ou sur les besoins et le mérite.

Ce dernier point (conflictuel) s'inscrit dans un programme de philosophie politique et de politique (économique) qui vise trop ouvertement à justifier les inégalités dans la production par des motifs d'utilité sociale (axés sur le marché) et à élaborer des régimes de distribution *ex ante* ou *post hoc* pour compenser les effets de l'économie de marché.

Associer le revenu de base à la tendance anglo-saxonne n'est pas une option intéressante pour les tenants de l'égalitarisme libéral, car il existe une autre solution qui est d'examiner la contribution qu'un revenu de base peut apporter à un régime de droits plus général venant en soutien de l'égalité pour tous dans le domaine de la sécurité économique. Le présent texte commence par préciser les motifs pour lesquels le revenu de base peut servir de fondement à d'autres droits à la sécurité et explique pourquoi cette vision constructive a toujours été relativement marginalisée dans le débat. Puis il identifie l'une des raisons de cette marginalisation, qui

est le rejet du mérite dans la pensée « égalitarienne » libérale de Rawls et postérieure à celui-ci, et l'étudie en détail, compte tenu de son rôle déterminant. Nous verrons ensuite qu'une attention plus grande accordée à la valorisation de la liberté dans le travail et à d'autres activités dans la pensée libérale justifie le fait d'inclure une conception révisée des droits fondés sur le mérite dans une vision plus large de ce que signifie un engagement en faveur de la solidarité ou de la fraternité. Enfin, ce texte examine la base institutionnelle élargie qu'il faudrait mettre en place, notamment sous la forme d'une fiscalité progressive et élevée, ainsi que les engagements stratégiques envers la recherche systémique de niveaux d'inégalité faible.

2. Les raisons pour lesquelles l'accès au revenu de base et à la sécurité doit être inconditionnel

Il existe de bonnes raisons historiques et pratiques de favoriser l'accès inconditionnel à un niveau minimum de garantie de ressources et de se méfier des programmes d'aide qui sont accordés en fonction des besoins ou du mérite. Les raisons pratiques doivent être examinées dans le contexte d'une tension croissante entre, d'une part, la montée des incertitudes et, d'autre part, un engagement en faveur du développement des libertés individuelles. En ce qui concerne l'évaluation des besoins de ressources, la situation incertaine des économies aggrave le conflit qui existe entre la fiabilité (comme mesure d'équité) et la liberté des demandeurs, comme le montre l'examen minutieux des biens, immobiliers ou autres, des personnes qui bénéficient d'aides financières ciblées⁵⁹². Le principe du mérite, en revanche, suppose de recourir à un contrôle du comportement, ce qui, dans des sociétés complexes, est un moyen dont le caractère particulièrement aléatoire et envahissant n'encourage pas la motivation au travail.

Il existe donc de nombreuses raisons pratiques pour considérer que le revenu de base est un des droits humains fondamentaux dans les sociétés modernes. Dans ce contexte, le soutien que le revenu de base apporte à l'autonomie individuelle présente plusieurs aspects. Le premier, et le plus élémentaire, de ces aspects est lié à l'incapacité d'un individu à assurer sa propre sécurité. Ici, la justification du droit de vote et celle du revenu de base sont analogues. En effet, si la participation directe à l'élaboration des règles n'est plus possible, le développement de sa propre économie au point de pouvoir établir un lien entre efforts et revenus n'est plus non plus réalisable. Une deuxième condition de l'autonomie est liée à notre capacité

592. Haagh, 2011*b*, p. 450-473.

d'insertion dans la société. Pateman résume ce point de vue en déclarant que la sécurité matérielle est le fondement d'autres libertés élémentaires (notamment les libertés politiques et d'autres libertés républicaines)⁵⁹³.

Troisièmement, le revenu de base peut aussi dans ce contexte être considéré comme une condition de la liberté relative de l'individu à l'égard de la société et du processus politique. Le consensus démocratique n'est jamais parfait et si le fondement d'une société libre est la concurrence politique, alors les libertés des membres de l'opposition actifs à un moment donné doivent être protégées.

Je tiens donc à faire la proposition suivante : les mêmes conditions de complexité moderne que je revendique pour défendre le revenu de base eu égard à l'autonomie de base et à la liberté politique justifient également d'autres distributions égalitaires dans le domaine de la sécurité économique, dans le champ de la production et en dehors.

Cela étant, le choix du principe pertinent (inconditionnalité, besoins ou mérite) relève d'un jugement pragmatique qui s'inscrit dans un contexte où l'objectif global est d'améliorer les perspectives sociales d'une sécurité égale pour tous, vue comme une source de libertés pour tous et d'autonomie accrue.

Par voie de conséquence, les conditions nécessaires à la réalisation de ce qui précède semblent reposer dès lors sur le niveau d'engagement général politique et social en faveur d'une conception des biens communs et d'une forme de solidarité dans laquelle le développement de la sécurité pour tous est un objectif plus général. Si l'on compare à cet égard les Etats providence actuels, ce niveau d'engagement est incontestablement le plus accentué dans les Etats providence scandinaves et d'autres petits Etats providence européens, dans lesquels la fiscalité progressive interagit positivement avec un objectif de réalisation égalitarienne de ce type. J'aborderai ce point dans la partie 4.

3. Le droit à une sécurité égale pour tous : l'exemple danois

Cependant, avant de poursuivre, il est important de comprendre d'abord comment la perception du lien qui existe entre le revenu de base et d'autres institutions dépend du point de référence utilisé.

593. Pateman, 2007.

Pour y parvenir, il faut considérer que le revenu de base est différent de la plupart des autres formes de distributions sociales (monétaires) parce qu'il correspond à une formule égalitarienne stricte qui veut que chacun reçoive exactement la même chose. Le problème ici est qu'en utilisant ce principe comme point de référence pour expliquer la nature du lien qui existe entre le revenu de base et d'autres droits, on se heurte à une forme de logique fallacieuse selon laquelle on estime que la défense des aspects inconditionnels du revenu de base est meilleure si l'on insiste sur l'application générale dudit principe ou de principes «égalitaires» étroitement liés.

Une fiscalité à taux unique, par exemple, a été couramment associée à la défense du revenu de base, au moins jusqu'à une date récente. Le revenu de base a été opposé aux salaires minimums, aux réglementations sur le temps de travail et à certains aspects de la fourniture de prestations sociales (dont on préfère qu'elles soient choisies et payées à titre individuel). Le revenu de base a parfois été défendu au motif que le monde de la production ne peut pas être réglementé. On considère aussi que la technologie limite inévitablement le nombre d'emplois et concentre les compétences. L'incertitude globale est considérée comme un fait intangible et rend improbable tout projet visant à améliorer la stabilité des positions sociales.

Dès lors, ces points de vue ont en commun avec l'Etat providence anglo-saxon une tendance à privilégier les distributions en dehors de la production et une idée de la solidarité qui est exigeante compte tenu de sa base contractuelle (privée) volontaire.

En revanche, estimer que la sécurité pour tous sera notre point de référence nous permet d'adopter un cadre plus global pour identifier la nature des complémentarités entre les régimes de distribution.

Un moyen d'avancer est de faire référence, par exemple, à la manière dont la sécurité de base, en tant que bien commun, améliore la qualité ou le sens selon lequel d'autres formes de distribution fondées sur les besoins ou le mérite peuvent être considérées comme des droits.

A titre d'exemple, nous pensons probablement qu'il est juste et approprié que les jurys d'entretien évaluent les candidats à un poste en fonction du mérite et les candidats à une promotion en fonction de leurs résultats, qui sont des processus dans lesquels l'évaluation et la rémunération du mérite sont en jeu. Nous nous sentirions cependant mal à l'aise et changerions peut-être d'avis si ces processus de sélection avaient pour conséquence de laisser des candidats dans un état de manque de liberté ou d'indigence. Il en va de même pour le droit à des indemnités et des subventions, que nous pourrions vouloir organiser d'une manière particulière.

D'une certaine façon, nous n'avons ici évalué qu'une seule complémentarité. On peut faire valoir que la sélection, même dans un contexte où la sécurité de base est assurée, produit une liberté qui n'est pas égale pour tous, dans la mesure où il n'existe pas suffisamment d'opportunités raisonnables (par l'éducation, dans différents emplois). Mais ce que cela montre est qu'il est pertinent de prendre davantage d'institutions en compte, voire l'ensemble des politiques publiques.

L'importance de ce qui précède apparaît dans un contexte historique dans lequel la même incertitude qui renforce la défense du revenu de base menace également d'affaiblir les intérêts qu'ont les individus à obtenir une opportunité dans d'autres aspects importants.

Prenons comme exemple l'intérêt égal de tous les individus à obtenir une indemnisation lors des transitions professionnelles. Le revenu de base ne peut pas l'assurer seul lorsqu'il est, très vraisemblablement, très bas. Pour assurer à cet égard un certain degré de sécurité pour tous, tout en tenant compte d'autres buts égalitaires, il faut faire appel à un dosage d'institutions et de principes tel qu'il existe dans les Etats scandinaves (voir partie 5). Dans le cas britannique, il n'existe qu'un seul niveau de sécurité du revenu (conditionnelle), alors qu'au Danemark on trouve un deuxième niveau (supérieur) de soutien au revenu (partiellement contributif) sous la forme d'une assurance chômage⁵⁹⁴. Cette assurance met en jeu un mélange de principes d'accès fondé sur le mérite et le besoin dans le cadre d'un projet relativement développé visant à faire progresser la sécurité pour tous.

Le premier principe lié au mérite est un droit direct à une indemnisation (pour une perte d'emploi) fondé sur le principe simple d'un mérite considéré comme un effort (passé) consenti pour réaliser un travail. Le deuxième principe lié au mérite traite les individus d'une manière inéquitable, car l'idée de mérite est associée au salaire précédent (soit 90 % initialement au Danemark), même si cela signifie que certains reçoivent effectivement (en valeur absolue) des montants inégaux (sous un seuil maximal). Les contributions ne représentent ici qu'une partie puisque l'Etat paie une subvention. Un troisième aspect du mérite entre en jeu lorsque, après des périodes déterminées, des individus sont tenus d'adopter certains comportements pour continuer à être admissibles. Enfin, il existe une composante « besoins » très marquée, car ceux qui gagnent le moins reçoivent une allocation lorsque la couverture est inférieure à un certain niveau acceptable.

594. Haagh, 2006, p. 385-424.

Sans examiner plus en détail chacun des composants, on peut voir que, dans un contexte de rareté, le mélange des principes qui intervient ici est une caractéristique qui consiste à s'assurer que des considérations égalitaires plus nombreuses et différentes (en théorie raisonnables) sont prises en compte.

Le point notable est qu'il serait presque impossible de trouver la justification de ce mélange complexe en utilisant une pure formule procédurale lorsque la justification repose sur la fiabilité au sens le plus étroit de la contribution. Ce qui justifie le mélange danois est un double objectif général de faible pauvreté relative et de sécurité pour tous. Il accomplit ce que certains théoriciens en faveur du mérite prônent sous la forme d'une norme d'amélioration (à distinguer d'une mesure parfaite)⁵⁹⁵.

On notera cependant que, dans ce cas, la sécurité pour tous est un objectif qui est non seulement égalitaire mais aussi libéral. Cela apparaît, par exemple, dans la reconnaissance du droit à la sécurité pour tous (et pas uniquement pour ceux qui sont au chômage ou en situation de pauvreté), illustré par la couverture qu'offre l'assurance chômage du salaire précédent. L'idée libérale apparaît également dans la reconnaissance de la présence, et de la valeur, d'un certain élément de choix et de libre arbitre, dans la mesure où l'assurance chômage représente la reconnaissance des efforts. Dans la valeur qu'attribue le régime à la sécurité pour tous, le mécanisme incorpore aussi inévitablement – et donc légitimement – des processus concurrentiels indéterminés et des inégalités de salaires sur le marché du travail, ce qui comprend le droit des individus de conserver une rémunération pour un mélange d'efforts, de talents et de chance (certes limités par la fiscalité progressive ; voir partie 4 à ce propos).

Le mélange de principes égalitaires dans les institutions démocratiques sociales décrites ne rend donc pas celles-ci identiques au modèle d'Etat providence anglo-saxon. La différence fondamentale, comme il a été indiqué, est une intention de parvenir à un résultat égalitaire libéral sous la forme d'aspects substantiels de l'accès à la sécurité pour tous et de l'obtention d'une opportunité, et par conséquent un sentiment de liberté, dans le cadre de la production.

Ce modèle diffère de la manière dont la politique sociale est appliquée dans l'Etat providence anglo-saxon et de la vision conflictuelle que suscite le revenu de base, tous deux ayant pour but de soutenir et de dédommager les individus en dehors de la production. Quant à la défense du

595. Moriarty, 2005, p. 205-221.

revenu de base, cette vision conflictuelle donne lieu à une tendance plus générale – en particulier depuis Rawls – qui consiste à considérer que les questions morales et les problèmes de mesure sont si marqués que les objectifs de liberté et d'égalité dans ce domaine sont largement irréalisables. J'examine brièvement ces objections dans la partie suivante et présente les raisons pour lesquelles l'accent mis sur la sécurité en tant que valeur de liberté peut contribuer à les lever.

4. La sécurité comme valeur de la liberté

Depuis Rawls, le discours égalitarien libéral a eu tendance à rejeter le mérite comme base de la justice distributive parce que, selon lui, l'effort ne peut pas être distingué de la chance et du talent naturel. Rawls écrit : « les mieux lotis sont plus susceptibles, toutes choses égales par ailleurs, de lutter, et il ne semble pas y avoir de moyen de prendre en compte leur meilleure fortune. L'idée de récompenser le mérite n'est pas réalisable »⁵⁹⁶.

Ce point de vue place en conséquence les questions du mérite et des besoins largement en dehors de la production et ne résout pas le problème de la justification de l'indemnisation du travail et des éventuelles inégalités sur le marché qui en découlent.

La solution de Rawls, qui prône un critère de distribution générale – le principe de différence – par lequel les distributions devraient favoriser les moins bien lotis dans la société, est largement considérée comme étant trop générale. En particulier, cet auteur considère que le principe de différence est une méthode qui transpose l'idée plus générale de fraternité (qu'il définit comme une forme de solidarité ou de sécurité sociale), mais le flou de ce principe, notamment par rapport à la production, le rend compatible, au moins apparemment, avec des institutions et des réalisations tout à fait opposées en ce qui concerne, par exemple, l'égalité des revenus.

D'une part, pris au sens littéral, ce principe semble déboucher sur une égalité (de revenus) parfaite (ce que Van Parijs a semblé contester) si, effectivement, chaque action publique doit favoriser les plus pauvres (au moins sous l'aspect du revenu)⁵⁹⁷. Une interprétation opposée, qui, on l'a noté, a été en vogue dans l'espace politique, est d'affirmer que toute inégalité – disons suffisamment forte – favorise les plus pauvres si (dans un sens contrefactuel) elle produit une croissance plus importante qui bénéficie le plus à ces plus pauvres, ou en tout cas plus que ce que les pauvres

596. Rawls, 1971, p. 274.

597. Van Parijs, 1995, p. 132.

bénéficieraient en cas d'égalité moindre. Il est clair que Rawls n'a voulu aucun de ces cas extrêmes, compte tenu, d'une part, de sa référence claire à l'utilité sociale comme principe débouchant sur des parts inégales (« primes dues à la rareté des talents naturels [...] pour financer les coûts de formation et encourager les efforts d'apprentissage »⁵⁹⁸) et, d'autre part, de sa référence fréquente aux raisons qui limitent l'utilité sociale par des préoccupations égalitaires liées à ses biens primaires (par exemple l'éducation)⁵⁹⁹, ou de sa vision de la réciprocité qui serait liée au système de coopération au sens courant⁶⁰⁰.

Cependant, faute de moyens clairs de juger la distribution équitable (dans la production), l'utilité sociale comprise, au sens néoclassique, comme le moteur de la productivité est devenue depuis Rawls un moyen standard de justifier les parts distributives (fondées sur le marché) liées à la production.

Cette solution au problème de la distribution est étrange, premièrement parce qu'elle sacrifie les droits et libertés individuels (dans la production) aux intérêts sociaux d'une façon qui ne semble pas en général compatible avec le sentiment égalitaire libéral. Découpler l'indemnisation de l'effort semble rendre superflues les revendications, justifiées, de liberté (et monétaires) de ceux qui améliorent le bien-être de tous. Deuxièmement, il est curieux d'utiliser la productivité comme norme exclusive parce que si la raison qui conduit à abandonner l'effort (mérite moral) est un problème de mesure, on peut se retrouver face à des problèmes de ce type encore plus grands lorsqu'il faudra prendre en compte une norme liée à la productivité ou toute autre norme d'utilité sociale en ce qui concerne la rémunération du marché.

Le fait d'adopter des normes dites d'utilité sociale (générées par le marché) suppose un certain nombre de choses concernant l'éducation, l'emploi et les marchés dont nous avons raison de douter, en particulier : a) le fait que les individus feront ce à quoi ils sont le mieux adaptés ; b) le fait que les individus se forment uniquement pour être rémunérés ; c) le fait que les individus gagnent en réalité ce que vaut leur contribution sociale (ou plutôt ce que la rémunération du marché fondé sur la demande vaut ; autrement dit, le prix est une valeur). A cet égard, considérons le salaire d'un médecin et d'un footballeur par exemple, eu égard au point c)⁶⁰¹.

598. Rawls, 1971, p. 274.

599. *Ibidem*, p. 63, 73, 92.

600. *Ibidem*, p. 84, 88.

601. Haagh, 2007, p. 119-160.

White a essayé d'une manière très structurée de corriger les points a) et c) en proposant un système dans lequel le salaire d'une personne est réduit s'il s'avère que le choix de l'emploi est secondaire par rapport au talent (socialement mesuré) de cette personne⁶⁰².

Dans le système de White, la personne est encore libre d'occuper l'emploi qu'elle a choisi (même si elle gagne moins), mais il subsiste néanmoins trois problèmes liés à la mesure et à la rémunération libérale du mérite. Le premier problème concerne la mesure précise et équitable d'autres talents. Le deuxième problème est lié à la question de savoir si, de toute manière, le marché alloue un travail au talent. J'ai déjà indiqué qu'il ne le fait pas ou d'une façon très imparfaite. Une solution à ce qui précède, qui insiste sur la rémunération précise de l'utilité sociale (strictement mesurée), consisterait à lier le système de White à une planification globale du développement, laquelle, par voie de conséquence, pourrait éliminer la concurrence et le libre-échange et entraîner l'utilisation de moyens intrusifs pour allouer le travail.

L'utilité sociale n'est donc qu'une indication partielle de la rémunération de l'effort productif et de la forme qu'elle prend dans une économie de marché.

Si l'on considère, dans ce contexte, que les distributions de salaires sont, dans une certaine mesure, indéterminables, pouvons-nous néanmoins produire d'autres arguments liés à la liberté qui puissent justifier une partie de cette indétermination et en fixer quelques repères?

Comme susmentionné, l'une des raisons (autre que la mesure) pour laquelle le montant du salaire ne semble pas exprimer d'une manière adéquate ce que l'individu mérite en échange de son travail est qu'il ne traduit pas les libertés que les égalitaires libéraux rattachent à l'activité productive. Pour Rawls⁶⁰³, le principe aristotélicien (de la motivation) suppose que le processus d'apprentissage et la planification du projet de vie y afférents sont une source essentielle de motivation et d'expression humaines de la liberté. White reconnaît que l'individu a un intérêt fondamental à avoir le contrôle de son travail⁶⁰⁴.

Pogge et Van Parijs représentent, dans ce contexte, deux voies plausibles, respectivement dans la production et en dehors, soulignant la valeur indépendante de la liberté dans son rapport au travail et à la rémunération.

602. White, 2003.

603. Rawls, 1971, p. 374-376.

604. White, 2003, chapitre 1.

Pogge, par exemple, se demande pourquoi il est possible ou juste d'espérer que ceux qui jouissent d'avantages (naturels) supérieurs abandonnent tous les aspects de leurs avantages personnels (y compris monétaires) qui découlent de leurs talents naturels⁶⁰⁵. Ce point est important, car il suggère que l'entreprise consistant à séparer l'effort du talent est non seulement impossible pour des raisons de mesure et du fait qu'elle constitue une violation de la liberté à cause des processus et des relations sociales en jeu, mais aussi parce que l'idée même que ces deux éléments soient découplés est fautive d'une certaine façon.

Une partie de cette entreprise, par exemple, pourrait être considérée comme une violation de la liberté parce que la liberté de travailler et de bénéficier des fruits de ses capacités, telles qu'elles sont, fait partie de ce que l'on considère nécessaire pour mener une vie libre sans que la plupart des réalisations, voire toutes, ne soient prédéterminées par la société ou potentiellement réduites par les besoins d'autres individus. En résumé, bien que nous puissions devoir quelque chose aux autres, mêmes distants, nous n'en avons pas moins le droit de garder quelque chose pour nous-mêmes, même si ce quelque chose découle d'un avantage inné (dons ou chances) et même s'il est réduit un petit peu par l'impôt (par exemple), pour d'autres fins (faire en sorte que l'inégalité globale soit faible, comme indiqué dans la partie 5).

L'autre voie pour assigner une valeur précise à la liberté eu égard à l'organisation du travail et de la rémunération est celle de Van Parijs, qui défend le revenu de base en soutenant qu'il s'agit d'un droit à l'indépendance à l'égard du marché de l'emploi⁶⁰⁶, ce qui est en partie (historiquement) justifié par la rareté des positions sociales (un emploi formel intéressant ou stable). Cela contribue également à justifier les inégalités (restantes) du marché dans la mesure où elles sont nécessaires à l'utilité sociale (pour augmenter la productivité).

Ce qui est séduisant dans ce point de vue, c'est la manière dont la liberté personnelle d'exercer un contrôle de base sur le choix de l'activité (travail rémunéré ou autres activités) permet à l'utilité sociale de s'estomper dans une certaine mesure afin de donner la priorité à certains aspects de la liberté personnelle. (Cet argument est bien entendu central pour la défense du revenu de base.)

605. Pogge, 2002, p. 167-228.

606. Van Parijs, 1995.

En revanche, ce point de vue laisse (encore) relativement indéterminés le niveau d'inégalité acceptable (restant, déterminé par le marché) et la mesure dans laquelle les distributions (par la fiscalité) doivent souligner la valeur du revenu de base ou d'autres services organisés socialement, par rapport aux prestations sociales et à l'organisation du travail⁶⁰⁷. On trouve une deuxième valeur indéterminée dans ce contexte, celle de la valeur de la liberté par rapport au travail effectué dans un emploi (formel, rémunéré). La détermination semble dépendre principalement de la possibilité de ne pas travailler que le revenu de base fournit⁶⁰⁸.

Dans ce contexte, une voie d'avenir prometteuse est de voir le revenu de base motiver et rémunérer le travail dans le domaine (équivalent) de la sécurité.

Il s'agit d'une contrepartie logique au revenu de base lui-même. Pour justifier le fait de donner des valeurs porteuses de liberté à l'emploi formel, on peut souligner qu'il est nécessaire que ceux qui volontairement ou non ne travaillent pas dans le cadre d'un revenu de base puissent disposer d'une liberté équivalente à celle dont disposent les travailleurs pour contrôler leurs activités (leur plan de vie).

En fait, nous pouvons prendre le contrôle des activités comme une source de liberté et, d'une certaine façon, soulager la tension apparente dans les travaux de Rawls (et du courant traditionnel après lui) entre le rejet des institutions pour rémunérer l'effort et la valeur de la liberté, au sens où l'on est en mesure d'élaborer, de mettre en œuvre et de réviser des plans de vie (selon le principe aristotélien évoqué précédemment).

Le seul point de référence institutionnel que Rawls donne volontiers à cela dans la production, à savoir le respect des contrats et des règles dans l'économie de marché, pour générer un niveau suffisant d'«attentes légitimes» pour encadrer la vie sociale et économique⁶⁰⁹, est, comme le principe de différence, trop vague.

Il existe cependant plusieurs façons acceptables de procéder. J'en ai proposé une qui fait référence à la nature de la liberté de développement nécessaire pour que nous puissions contrôler nos activités dans la production et en dehors⁶¹⁰. Un aspect de cette liberté tient au contrôle que nous exerçons sur l'apprentissage, le travail et l'emploi au cours du

607. Haagh, 2011a, p. 43-66.

608. Van Parijs, 1995, p. 121.

609. Rawls, 1971, p. 76.

610. Haagh, 2007; 2011a et 2011b.

cycle de vie (le contrôle dynamique). Un autre (le contrôle statique) est lié à notre capacité de consacrer du temps à des activités formelles ou autres. Ainsi, par exemple, la valeur du contrôle dynamique pourrait justifier certains aspects de la sécurité de l'emploi, les salaires minimums et les sources d'indemnisation en cas de perte d'emploi (assurance chômage). Augmenter le contrôle statique, en revanche, pourrait justifier le fait de contenir les pressions (professionnelles) concurrentielles par la réduction ou le partage du temps de travail au point où, dans la pratique, les individus – des deux sexes – peuvent décider de consacrer du temps à des activités liées aux soins et aux loisirs sans que des risques systémiques pèsent sur leur sécurité professionnelle.

Ce type de mesures est proche de l'idée de Rawls concernant les caractéristiques que doivent avoir les « attentes légitimes » pour ne plus être relativement distinctes du mérite (remplacer le mérite moral par un mérite vu comme des droits liés à l'effort).

Comme le note Rawls, les attentes légitimes s'appliquent lorsque « ceux qui, dans l'espoir d'améliorer leur condition, ont fait ce que le système prévoit de rémunérer ont le droit de voir leurs attentes satisfaites »⁶¹¹. Rawls indique qu'il s'agit d'un droit distinct du mérite sans doute parce qu'il veut faire référence aux règles initiales et à la mesure dans laquelle les individus ont produit des efforts dans le cadre de ces règles, qui sont un facteur déterminant de ce qui sera perçu.

Quoi qu'il en soit, ce qui compte, c'est l'effort, et si le mérite moral (juger la valeur intrinsèque de quelqu'un) n'est pas ce que nous recherchons, nous sommes néanmoins encore en quête d'une forme de mérite liée à l'effort qui soit ancrée dans un sentiment de stabilité.

En fait, Rawls, qui note que les emplois ne peuvent pas être égaux (et ne sauraient l'être, par exemple entre « les producteurs laitiers, les producteurs céréaliers, les agriculteurs qui travaillent sur de vastes superficies de terre, etc. »⁶¹²), doit, compte tenu de la nature de la désignation des emplois réels et dans l'hypothèse où un problème de justice est lié à des postes, assumer le fait que les emplois eux-mêmes sont, au moins raisonnablement, stables.

Rawls pourrait encore considérer que le problème de la prise en compte du talent et de la chance est si sérieux ou si insurmontable qu'il peut prendre le pas sur le droit (juste) de tous à la sécurité. Mais cela semble peu probable

611. Rawls, 1971, p. 89.

612. *Ibidem*, p. 82.

dans la mesure où l'on défend l'idée selon laquelle les droits à la sécurité (le revenu de base, la couverture sociale universelle et la sécurité axée sur l'emploi) contribuent à augmenter le sentiment de sécurité pour tous. Le principe de différence ici est, selon toute vraisemblance, non rattaché ou assigné à des personnes particulières, mais à des situations auxquelles les personnes peuvent éventuellement être confrontées. On peut donc considérer que la stabilité globale et le contrôle personnel qui découlent de l'ensemble des droits distincts donnent une mesure (mais pas uniquement) de la « propriété » dont Rawls souhaitait que les personnes disposent non pas au début de « chaque période » mais durant cette période, ce qui semble cohérent avec cet idéal d'un « système juste de coopération dans la durée »⁶¹³. Un autre avantage des valeurs associées à la liberté et au mérite sous la forme de la sécurité est précisément que celles-ci sont moins exigeantes (et intrusives) du point de vue de la mesure et de la discrimination entre les personnes. D'une certaine façon, c'est le fait qu'elles soient brutes et générales (contrairement à une variable qui dépend d'un objectif de mesure constamment mobile) qui leur permet d'être des règles fiables à l'aune desquelles les individus peuvent ajuster leurs efforts et leur temps. L'effort est entendu ici comme quelque chose (contrairement au talent) sur laquelle les individus ont un contrôle et, notion importante, qui exprime des choix réalisés, qui, par voie de conséquence, sont l'une des manières de prendre en compte l'effort et les droits y afférents liés à la liberté.

Le problème de l'incertitude (croissante) moderne semble non seulement se prêter au soutien du revenu de base mais aussi à des sources de sécurité dans l'espace de la production et tout au long du projet de vie. Dans la dernière partie, j'expliquerai pourquoi cet objectif dépend d'une recherche stratégique plus générale d'une inégalité faible et, dans ce contexte, d'une couverture sociale universelle et d'une fiscalité progressive.

5. Sécurité pour tous et faible inégalité : l'importance d'une taxation progressive et élevée

La raison générale pour laquelle la sécurité pour tous est liée à une inégalité faible tient à la nature interdépendante et complexe des économies modernes. Le revenu de base est une forme de reconnaissance de cet état de fait, mais seul, il est insuffisant. Dans des économies complexes, la sécurité pour tous présuppose une inégalité faible dans plusieurs domaines, notamment l'opportunité économique, la couverture sociale et le revenu.

613. *Ibidem*, XV.

Mais il y a également des raisons spécifiques de penser que cela exige dans la pratique une fiscalité progressive et assez élevée.

Une fiscalité progressive et élevée sert, par le transfert direct et la subvention publique, à atténuer la concurrence des prix dans les domaines des biens sociaux et garantit de ce fait leur qualité égale et uniforme, et, en ce sens, leur valeur en tant que biens communs. En d'autres termes, une fiscalité progressive et élevée contribue à faire baisser le seuil d'inégalité fondé sur le marché, lequel aurait pu générer une couverture sociale inégale, et permet aux décideurs d'axer les dépenses sur les services.

Pour mettre cette idée en perspective, examinons les tendances divergentes observées entre les pays scandinaves et l'économie britannique du point de vue des rémunérations du marché et des politiques sociales. Une étude sur les salaires conduite dans sept pays de l'OCDE montre que le changement concernant les revenus annuels des parents était trois fois inférieur au Royaume-Uni dans les années 1990, contrairement à la Norvège. Dans ce dernier pays, les revenus des 10 % de mères de famille les moins payées ont augmenté de 96 % entre 1991 et 2000, et ceux des pères de famille de 5,8 %. Les transferts, quant à eux, ont augmenté de 33,6 %. Au Royaume-Uni, les revenus annuels des 10 % de pères de famille les moins payés ont reculé de 8,2 % tandis que ceux des mères de famille de ce groupe ont augmenté de 29 % et les transferts sociaux de 39 %⁶¹⁴. Ces chiffres illustrent la composante « salaire » de l'inégalité de revenus croissante et élevée qui sévit dans ce pays par rapport aux Etats nordiques, qui (malgré une augmentation analogue des inégalités, notamment en Finlande) ont tous conservé des fiscalités plus progressives et élevées, un niveau de dépenses plus important axé sur les services et des distributions de revenus plus uniformes et plus petites (rapportées à l'imposition et à la dépense)⁶¹⁵. Le questionnaire de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté montre que le rapport riches/pauvres, mesuré à l'aune de la différence entre le dixième et le premier centile, reste inférieur au Danemark, où il est égal à 4,6, suivi de la Suède (4,7), du Royaume-Uni (8,6), et des Etats-Unis (16).

Ces tendances de la distribution et du marché du travail permettent d'expliquer pourquoi, malgré les niveaux d'avantages élevés par rapport au salaire médian, et malgré une réduction importante des taux de pauvreté des enfants dans les années 1990, le Royaume-Uni affiche encore un des taux de pauvreté les plus forts des pays membres de l'OCDE en Europe : le

614. Unicef, 2005.

615. Haagh, 2011a, annexe.

taux de pauvreté des enfants avant imposition et transferts était de 25,4 % en 2005, contre 11,8 % au Danemark, 18,1 % en Finlande, 15,5 % en Norvège et 18,0 % en Suède. Ces quatre pays ont tous fait reculer leurs taux à moins de 5 % grâce aux transferts (au Danemark, il a atteint le niveau le plus faible, soit 2,4 % du revenu médian). Le Royaume-Uni a réduit son taux à 15,4 %, mais en assurant l'un des soutiens au revenu minimum les plus élevés par rapport au salaire moyen⁶¹⁶.

Cet exemple montre qu'une dépense publique, même assez élevée en valeur absolue, a moins d'effet lorsque les institutions du marché du travail ou la fiscalité ne parviennent pas à accroître l'égalité des revenus. Cet impact plus faible de la dépense publique dans un contexte d'inégalité élevée a d'autres dimensions qui indiquent comment une fiscalité faible ou élevée a un impact systématique sur la présence ou l'absence d'une recherche stratégique d'une faible inégalité.

L'une de ces dimensions concerne le problème de l'égalité des chances dans l'accès à une éducation de qualité. Au Royaume-Uni, par exemple, le financement public de ce secteur a augmenté à un rythme plus rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE entre le milieu des années 1990 et 2005 (à raison de 146 %, contre une moyenne de 138 %). Le financement privé, cependant, qui se situe à hauteur de 174 %, a augmenté encore plus vite⁶¹⁷. Les opportunités sont donc encore moins bien distribuées et l'on a observé un effet de dépréciation (sur l'égalité) de la dépense publique alors même qu'elle augmentait.

Cette situation fait que le Royaume-Uni présente des inégalités de ressources parmi les plus élevées entre les établissements publics et privés des pays de l'OCDE. En 2007, la différence concernant le rapport nombre d'enseignants/nombre d'élèves entre les deux secteurs était plus favorable aux écoles publiques danoises. Au Royaume-Uni où étaient enregistrés les plus mauvais scores de l'OCDE dans ce domaine, les écoles publiques avaient trois fois plus d'élèves par professeur que dans le secteur privé⁶¹⁸.

L'égalité scolaire a un effet d'entraînement sur la demande publique de formations diversifiées financées par l'Etat et les offres d'emploi, ainsi que sur la manière dont le marché du travail rémunère les différents niveaux d'éducation sous la forme d'emplois et de revenus. Le taux d'apprentissage est beaucoup plus élevé dans les pays scandinaves (il

616. Unicef, 2005, p. 21.

617. Voir OCDE, 2008a; Haagh, 2010, p. 40.

618. Haagh, 2011a, p. 63.

serait supérieur à 40 % au Danemark) et les taux d'emploi et de rémunération des personnes à faible niveau d'instruction sont supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE⁶¹⁹.

Le rôle des transferts de revenus dans la réduction de la pauvreté relative est également moindre lorsque le financement public ne peut pas fournir des avantages égaux et de qualité à toutes les familles et (dans ce contexte) de véritables incitations au travail. Les pays nordiques présentent des taux beaucoup plus élevés de dépense publique. Ils étaient respectivement de 0,7 % et 0,6 % du PIB au Danemark et en Suède en 2005, contre 0,4 % au Royaume-Uni⁶²⁰. Le rapport nombre d'enfants/nombre de personnel encadrant dans des services de garderie est plus faible, se situant à 6,9 au Danemark et à 11,2 en Suède, contre 17,6 au Royaume-Uni (en 2009)⁶²¹, alors même que les frais représentent une partie moins importante du revenu. Le coût direct pour ceux qui ont deux revenus et gagnent 167 % du salaire moyen, par exemple, est supérieur au Royaume-Uni et en Irlande (45 % au Royaume-Uni) que partout ailleurs dans l'OCDE. Bien que les aides réduisent cet écart pour les familles monoparentales, ces dernières paient encore en moyenne 21 % du prix, et les parents seuls touchant 67 % du salaire moyen payent 14,5 % du prix, contre 8,4 % au Danemark, 4,1 % et 4,8 % respectivement en Finlande et en Suède⁶²².

A cela on doit ajouter les niveaux de financement plus élevés des emplois et de la formation lors des transitions professionnelles dans les pays scandinaves. La dépense publique pour la formation – principalement des chômeurs – était de 1,53 % du PIB au Danemark, contre 0,12 % au Royaume-Uni en 2005⁶²³.

La structure de la sécurité des revenus, notamment la manière dont elle comprend un élément fondé sur le mérite dans les pays scandinaves, s'inscrit dans le modèle redistributif plus large qui est financé par une fiscalité progressive et élevée. Dans ce contexte, le modèle britannique est le meilleur régime d'indemnisation possible (dans une économie déréglementée) dans le sens où le niveau le plus faible de protection des revenus pour des ménages monoparentaux est le plus élevé des pays de l'OCDE par rapport au salaire moyen (en 2005, il était égal à 70 %, contre 61 % au Danemark et une moyenne de 41 % dans les pays de l'OCDE⁶²⁴).

619. *Ibidem*, p. 64.

620. OCDE, 2008c.

621. OCDE, 2010b.

622. OCDE, 2007a, p. 155-156.

623. OCDE, 2007b.

624. OCDE, 2009.

Cependant, le taux d'indemnisation moyen de la protection du revenu médian moyen initial (qui comprend également l'assurance chômage) est supérieur au Danemark, où il est égal à 76 % du salaire moyen, contre 63 % au Royaume-Uni (en 2008; en 2005, il se situait respectivement à 78 % et 60 %)⁶²⁵.

En résumé, le fait que la valeur relative (nationale) de l'indemnisation (la plus faible) pour perte de revenu au Royaume-Uni soit élevée ne reflète pas une faible inégalité (globale) ni le fait qu'un très grand nombre de personnes peuvent accéder à la sécurité, mais plutôt la manière dont l'inégalité (plus élevée dans l'ensemble) – face au revenu, à la couverture sociale et à l'emploi – est façonnée par les niveaux les plus élevés de la distribution⁶²⁶. Les personnes assistées et celles qui travaillent et appartiennent aux couches pauvres et moyennes de la population ont en commun des incitations au travail peu effectives à cause du faible revenu et du manque de sécurité⁶²⁷. Le cas britannique peut à ce titre être comparé au cas examiné par Rawls d'un Etat providence qui indemnise « à la fin de chaque période ».

Dans les économies nordiques, au contraire, la sécurité est accessible au début de la vie et pendant chaque période. Dans ce cas, le régime de prestations sociales privilégie la dépense publique, et cette caractéristique ne définit pas seulement la recherche stratégique d'une inégalité faible, elle est aussi un moyen par lequel, dans la pratique, des complémentarités entre institutions composées de différentes formes de distributions (inconditionnelles, fondées sur les besoins et le mérite) créent la possibilité de contrôler les activités centrales aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la production formelle.

Cela a un impact sur la façon dont nous pourrions envisager une réforme du revenu de base. Par exemple, maximiser la valeur de ce revenu ne peut pas prendre le pas sur la fourniture de biens standardisés ou courants et sur des revendications raisonnables fondées sur le mérite, car celles-ci sont importantes pour protéger l'égalité ainsi que la coopération sur la durée, pour les deux sexes et les personnes dépendantes.

625. OCDE, 2010a. Taux net de remplacement pour six familles types.

626. Il en découle, en résumé, que s'il existe au Royaume-Uni une faible différence entre les ménages pauvres assistés et ceux qui travaillent, et entre ces derniers et ceux qui gagnent des revenus moyens, cela indique qu'un travailleur « moyen » n'est pas bien loti par rapport à ceux qui sont situés plus haut sur l'échelle.

627. Voir Unicef, 2005, p. 28.

Inversement, on peut concevoir qu'il est probable que le problème général de la sécurité pour tous dans une démocratie sociale, et son soutien par le financement public, puisse rendre viable un soutien social et financier au revenu de base.

Colombino *et al.* indiquent, dans leur étude comparative des perspectives du revenu de base au Danemark, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne, que seuls le Danemark et le Royaume-Uni ont un niveau d'imposition et d'aide au revenu suffisant pour financer un revenu de base⁶²⁸. Ils précisent également que le Danemark est peut-être le pays qui a le moins besoin d'un revenu de base compte tenu du niveau d'aide au revenu (et des autres sources de couverture sociale).

Les différentes façons dont le Royaume-Uni et le Danemark sont proches d'un revenu de base montrent de nouveau qu'il est important que ce revenu fasse l'objet d'un consensus. Dans ces deux pays, les périodes de transition exigeraient une certaine forme d'intégration des systèmes actuels de crédit d'impôt, d'abattements fiscaux et d'aide au revenu. Il est probable également que le revenu de base serait très faible : au Royaume-Uni, la plupart des estimations font état d'un revenu de base partiel, et compte tenu du niveau déjà élevé d'aide au revenu liée aux emplois faiblement rémunérés, il serait politiquement (et financièrement) difficile de défendre les niveaux d'avantages actuels sur une base inconditionnelle. Cela pourrait être vrai également pour les pays scandinaves, ce qui expliquerait les hésitations qu'entraîne le concept du revenu de base, car il y aurait plus à perdre pour chacun si ce type de paiement devait être instauré à la place d'une protection sociale égale pour tous.

L'effet – sur l'accès à la sécurité pour tous, et sur les moins bien lotis – d'un faible revenu de base dans ces pays serait cependant très différent. Au Royaume-Uni, le sentiment d'une autonomie de base pour tous serait renforcé (celle-ci ne serait pas rattachée au statut des parents ou du ménage), mais, à l'évidence, aucun changement ne serait à noter concernant l'inégalité d'accès à d'autres formes de sécurité. Faute d'une couverture sociale pour tous, les niveaux élevés de pauvreté parentale, qui perdurent, se transmettront également à la prochaine génération. Dans le cas du Danemark, on pourrait observer une augmentation de l'autonomie générale, perçue d'une manière plus égale, du fait d'un accès plus large au système de protection (contrairement au Royaume-Uni où l'accès est rattaché à une classe inférieure). Dans un scénario positif, cela pourrait transformer les systèmes de formation et d'éducation financés

628. Colombino *et al.*, 2010, p. 1-28.

d'une manière appropriée en centres de services où le débat démocratique sur le développement et la production soit plus ouvert (dans une société où il est déjà élevé).

Le lien positif entre une fiscalité progressive et élevée et la sécurité pour tous soulève cependant une question fondamentale, celle des effets de ce type de système coopératif sur la motivation des entrepreneurs et des personnes très qualifiées. Par exemple, tous les Etats ont nettement allégé les impôts sur les entreprises au cours des vingt dernières années, et les Etats scandinaves ont été à la pointe de cette évolution⁶²⁹. Jusqu'ici, les rentrées fiscales (en termes de PIB) n'ont pas diminué, mais cette situation pourrait changer. On peut cependant adopter un angle de vue plus positif. Les Etats qui présentent des niveaux élevés de sécurité pour tous ont des biens sous la forme d'infrastructures sociales qui, comme Chang⁶³⁰ et Amadeo⁶³¹ l'indiquent, sont très, et de plus en plus, valorisées par les entreprises (notamment les secteurs nationaux à haute valeur ajoutée). En outre, l'idée selon laquelle une fiscalité faible et des bonus astronomiques seraient nécessaires pour motiver le talent en général (en dehors du secteur bancaire internationalisé) a été discréditée par des études qui suggèrent que les plus talentueux seraient les moins touchés par des taux marginaux plus élevés (car ils ont peu à gagner et beaucoup à perdre s'ils arrêtent de travailler)⁶³². En revanche, les moins talentueux et les moins payés, ou ceux qui bénéficient d'avantages professionnels moindres, sont (naturellement) les plus touchés par des taux marginaux élevés. A cet égard, le régime fiscal optimal pour inciter au travail est progressif et non régressif ou fixe. Dans ce cas, il affaiblit l'argument qui est apparemment le plus important en faveur d'un régime d'indemnisation plus limité, au détriment d'une fiscalité progressive et élevée, qui veut qu'une inégalité élevée et une fiscalité faible sont une caractéristique malheureuse mais nécessaire de l'utilité sociale.

6. Conclusions

Ayant examiné sous différents angles la manière dont le revenu de base est lié à l'Etat providence, nous pouvons réétudier la tendance et estimer que la défense de ce revenu entraîne un développement plus large qu'un

629. OCDE, 2008b.

630. Chang, 2010, p. 78-79, 257.

631. Amadeo, 2003, p. 258-259, 265.

632. Colombino *et al.*, 2010, p. 16.

principe égalitarier strict, ou considérer que ce revenu est découplé des droits au travail et aux prestations sociales (la position conflictuelle).

Cette position semble s'inscrire dans une tendance plus large de la politique et de la pensée libérales selon laquelle la politique sociale a pour but de fournir des biens de base et des indemnités, considérés comme des moyens *pre hoc* ou *post hoc* de corriger les effets de l'économie de marché. La vision axée sur les marchés de l'utilité sociale associée au besoin ressenti (dans la pensée égalitarienne libérale) de séparer l'effort du talent a fait qu'il est presque impossible de déterminer des critères relatifs à des distributions justes liées au travail.

La vision selon laquelle la production ne peut pas être gérée au sens politique se prête à des interprétations tout à fait opposées, et tout aussi irréalistes, du lien qui existe entre le revenu de base et d'autres concepts, en particulier la production.

D'une part, si le revenu de base est une indemnité pour une perte d'emploi (à cause de la technologie, de l'incertitude globale, etc.), il ressort que sa valeur doit être portée au maximum : comme le revenu de base est une indemnité pour tous ceux qui sont écartés des processus concurrentiels, rien ne justifie le fait de financer la création d'emplois ou de la sécurité fondée sur le travail, d'où le conflit qui s'instaure. En revanche, si ce qui régit la production est la productivité (la raison de la perte d'emplois) pure (fondée sur le marché), il s'ensuit que les impôts et le revenu de base doivent être faibles, car la productivité dans ce modèle dépend de salaires faibles et flexibles (en bas de l'échelle) et de fortes concentrations en haut de l'échelle (pour motiver le talent).

Nous voyons donc que la vision apolitique de la production empêche de spécifier un critère fiable permettant de juger la valeur du revenu de base et sa position dans un système général de justice sociale. Au fond, si le revenu de base est élevé (la première interprétation), les incitations (de sécurité ou monétaires) au travail sont rares. S'il est peu élevé et si la fiscalité est faible (la deuxième interprétation), il devient nécessaire de stratifier la société selon deux niveaux, bas et élevé, de protection sociale et d'aide à l'emploi.

Dans les deux cas, le revenu de base devient une contribution à un système qui comprend de faibles incitations au travail et dans lequel le manque de motivations, fondées sur la liberté, à travailler crée un conflit manifeste entre les travailleurs et les autres. La perception populaire de ce conflit affaiblira le revenu de base sur le plan politique, tandis que le manque de motivation à travailler et le financement populaire de l'impôt l'affaibliront sur le plan financier.

L'alternative consiste à justifier le revenu de base dans le cadre d'un système général visant à promouvoir la sécurité pour tous sous la forme d'une couverture sociale universelle et d'un faible niveau d'inégalité.

Bibliographie

Amadeo B. (2003), *The diversity of modern capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Chang H.-J. (2010), *23 things they don't tell you about capitalism*, Allen Lane.

Colombino U. *et al.* (2010), «Alternative basic income mechanisms: an evaluation exercise with a microeconomic model», *Basic Income Studies*, vol. 5, n° 1, p. 1-28.

Haagh L. (2006), «Equality and income security in market economies: what's wrong with insurance?», *Social Policy and Administration*, vol. 40, 4, p. 385-424.

Haagh L. (2007), «Developmental freedom and social order: rethinking the relation between work and equality», *Journal of Philosophical Economics*, 1 (i), p. 119-160.

Haagh L. (2010), «Equal freedom and social democracy: decent work as a distributional good», in Bagusat C., Keenan W.J.F. et Sedmak C. (éd.), *Decent work and unemployment*, vol. 3, Perspective on Social Ethics, Lit.

Haagh L. (2011a), «Basic income, social democracy and control over time», *Policy and Politics*, vol. 39, n° 1, p. 43-66.

Haagh L. (2011b), «Working-life, well-being and welfare reform: motivation and institutions revisited», *World Development*, vol. 39, n° 3, p. 450-473.

Moriarty J. (2005), «The epistemological argument against desert», *Utilitas*, vol. 17, n° 2, juillet, p. 205-221.

OCDE (2007a), «Babies and bosses – Reconciling work and family life».

OCDE (2007b), «Employment outlook 2007».

OCDE (2008a), «Education at a glance 2008».

OCDE (2008b), «Reforming corporate income tax», *OECD Observer*, Policy Brief, July.

OCDE (2008c), «Social family database 2008».

OCDE (2009), « Society at a glance 2009 ».

OCDE (2010a), « Benefit and wages 2010 ».

OCDE (2010b), « Family database 2010 ».

Pateman C. (2007), « Why Republicanism? », *Basic Income Studies*, vol. 2, n° 2, décembre.

Pogge T.W. (2002), « Can the capability approach be justified? », in Nussbaum M. et Flanders C. (éd.), *Global Inequalities*, special issue 30, 2 (Fall 2002) of *Philosophical Topics*, p. 167-228. Les pages de référence de cet article renvoient aux pages web (<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/courses/pogge1capability.pdf>).

Rawls J. (1971, 1999), *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford.

Unicef (2005), « Child poverty in rich countries », Unicef Innocenti Research Centre Report Card n° 6.

Van Parijs P. (1995), *Real freedom for all – what (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon Press, Oxford.

White S. (2003), *The civic minimum*, Clarendon Press, Oxford.

PARTIE E

STRATÉGIES CONTEMPORAINES POUR SORTIR DE LA PAUVRETÉ

B. LA STRATÉGIE DES BIENS COMMUNS

**ASSURER UN ACCÈS DIRECT À LA JUSTICE SOCIALE
EN RENOUVELANT LE SENS COMMUN :
L'ÉTAT, LE MARCHÉ ET QUELQUES CONSIDÉRATIONS
PRÉLIMINAIRES À PROPOS DES BIENS COMMUNS**

*Ugo Mattei*⁶³³

1. Introduction – La pensée dominante

Dans les démocraties occidentales, la justice sociale est l'affaire des institutions de l'Etat providence (aujourd'hui en déclin). On considère généralement que l'accès aux programmes de justice sociale est assuré par les droits dits « de deuxième génération ». Ces droits sociaux ne sont pas purement négatifs (protections contre les abus) comme les droits de propriété, mais sont considérés comme positifs, c'est-à-dire qu'ils imposent à l'Etat une obligation spécifique.

Cette vision, qui assigne à l'Etat la charge de satisfaire les droits sociaux, est cohérente avec l'évolution de la jurisprudence occidentale. Depuis la révolution scientifique et la Réforme, en effet, la justice sociale n'est plus au cœur du droit privé⁶³⁴. La notion scolastique du droit, enracinée dans la conception des juristes jésuites de l'université de Salamanque (XVI^e siècle) selon laquelle la justice se scinde entre justice distributive et justice commutative, a été abandonnée dans la jurisprudence occidentale moderne. A partir de Grotius (XVII^e siècle), la problématique de la justice a été ramenée à une problématique de l'équité dans les échanges contractuels entre individus. Dans cette perspective, la distribution, censée se rapporter à toute la société et pas seulement à ses parties, a été considérée comme un facteur exogène et a été pratiquement absente de la réflexion critique sur les éléments fondamentaux du droit, dans la mesure où celui-ci repose sur les droits contractuels et sur les droits de propriété. Depuis Grotius, cette « réduction » de la justice de la sphère distributive à la sphère commutative (du tout aux parties) est apparue comme naturelle, relevant du sens commun et intégrée dans la pensée dominante :

633. La présente étude s'inscrit dans le cadre du projet « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté », organisé par la DG démocratie (Cohésion sociale) du Conseil de l'Europe. Je remercie Saki Bailey pour les nombreuses discussions que nous avons eues sur ce thème et tous les participants au projet pour le débat fructueux tenu à Paris.

634. Voir Gordley, 1991.

la justice distributive a ainsi été exclue de la science juridique. L'économie elle-même, qui s'est développée comme une branche autonome du savoir au XVIII^e siècle, a adopté cette vision et contribué à la renforcer⁶³⁵. Selon cette pensée dominante, les questions de distribution ne peuvent pas faire partie d'un discours scientifique fondé sur le positivisme. La distribution est considérée comme relevant entièrement du domaine non de « ce qui est » mais de « ce qui devrait être », non des faits mesurables empiriquement mais des valeurs politiques. L'individualisme étant le fondement essentiel du discours sur les droits, la justice distributive devient une question politique qui doit être traitée (si tant est qu'elle doive l'être) par les institutions étatiques de droit public. La naissance de l'Etat providence au début du XX^e siècle a donc été considérée comme une intervention exceptionnelle de régulation (par le biais des politiques budgétaires) dans l'ordre du marché, visant expressément à garantir une certaine justice sociale aux membres les plus faibles de la société. Depuis lors, en Occident, la justice sociale n'est jamais parvenue à revenir au cœur du discours juridique et, de ce fait, demeure constamment à la merci d'une crise budgétaire : pas d'argent, pas de droits sociaux⁶³⁶ !

La dernière crise financière n'a pas fait exception à la règle. Face aux défis pressants qu'affrontent tant l'Union européenne que le système mondial, les carences de l'Etat et des mécanismes du marché sont devenues de plus en plus manifestes. Cette conjoncture offre l'opportunité de repenser la relation – contre nature – à somme nulle entre crise budgétaire et justice sociale afin de restructurer les mécanismes institutionnels aux niveaux national et mondial. Le concept de « biens communs » peut aujourd'hui fournir précisément les outils juridiques et politiques dont nous avons besoin pour contrer la marginalisation croissante de la justice sociale sous l'empire du capitalisme de crise. Restant en dehors de l'opposition Etat/marché, les biens communs, en tant que cadre institutionnel, proposent un autre paradigme juridique, qui permet d'assurer une distribution plus équitable des ressources et, partant, la justice sociale.

Selon la vision actuelle, l'opposition entre « le public » (le domaine de l'Etat) et « le privé » (le domaine du marché et de la propriété privée) épuise l'ensemble des possibilités (dans une sorte de jeu à somme nulle). Cette impasse est le résultat de la tradition individualiste qui domine encore aujourd'hui le droit et l'économie politique. Le discours sur les biens communs tente de surmonter le postulat traditionnel de l'équivalence

635. Voir Blaug, 1962.

636. Voir Mattei et Fernanda, 2006, p. 1-66.

entre Etat et secteur public et rejette le rôle du marché dont la vision réductrice fait de l'individu non plus un citoyen (entité titulaire de droits) mais un consommateur (entité servant les visées du capitalisme). Le concept de biens communs contourne les forces médiatrices du marché et de l'Etat, présentant une vision du monde qui réinstaura une relation directe entre les individus et l'action collective. Les biens communs (eau, savoir, santé, énergie, patrimoine culturel – les *common pool resources* auxquelles Ostrom applique sa méthode d'«analyse institutionnelle»)⁶³⁷ sont des ressources qui appartiennent à la population par nécessité, qui sont en libre accès et qui ne sont subordonnées ni à une intervention spéciale de l'Etat ni aux forces du marché. Par conséquent, elles ne sont pas tributaires de la disponibilité de ressources budgétaires. Elles ne sont pas concédées. Si les biens communs sont convenablement théorisés, ils peuvent avoir la fonction décisive de réintroduire la justice sociale au cœur du discours sur le droit privé. Ce changement d'approche suppose toutefois une rupture radicale avec la pensée dominante qui part du principe que la gestion des ressources doit passer soit par l'Etat, soit par la propriété privée. Comment le concept de biens communs peut-il battre en brèche cette «pensée dominante» et retirer à la propriété privée/au marché et à l'Etat une partie de leur pouvoir pour la transférer directement au peuple? Cela nécessite plusieurs étapes : 1) reconnaître les biens communs qui constituent déjà une ressource ; 2) déceler, dans la tradition juridique occidentale, le postulat de départ de la pensée dominante selon lequel la gestion des ressources doit passer par l'Etat et/ou le marché ; 3) encourager un paradigme plus holistique sur le modèle de l'écosystème pour ériger les biens communs en une institution juridique alternative.

2. Reconnaître les biens communs

La première étape d'une remise en cause de la pensée dominante est de « reconnaître » les biens communs déjà existants. Les biens communs fournissent des services qui sont souvent considérés comme allant de soi : ceux qui en bénéficient n'ont pas conscience de leur valeur intrinsèque, ils ne s'en rendent compte que lorsque ces biens sont détruits et qu'il faut leur trouver un substitut. On pourrait dire que les services universels fournis par les biens communs sont comparables aux tâches ménagères : on ne les remarque pas tant que le travail est fait. C'est seulement quand personne n'est là pour faire la vaisselle qu'on mesure l'intérêt de cette tâche. Deux exemples, celui de la mangrove et celui de la barrière de corail, illustrent

637. Voir Lapadula et Pennacchi, 2010.

bien cet état de fait : les habitants des régions côtières ne peuvent estimer la valeur des services que celles-ci rendent, tout simplement parce qu'ils ignorent que ces biens ont une fonction spécifique, qu'ils ont une utilité pour eux. C'est seulement quand un tsunami vient détruire des villages qu'ils prennent conscience de leur valeur. Lorsque les Italiens ont détruit la barrière de corail pour permettre aux grands cargos d'entrer dans le port de Mogadiscio et les charger du butin du pillage colonial, ils ont ouvert la porte aux requins qui ont afflué en masse, attirés par le sang que l'abattoir voisin déversait dans la mer. La plage de Mogadiscio est ainsi devenue l'une des plus dangereuses du monde. Recréer une barrière pour tenir les requins éloignés des côtes demanderait aujourd'hui des investissements colossaux sur les plans technologique et financier. Cet exemple montre que la valeur d'un bien commun n'est reconnue que lorsque celui-ci a disparu et doit être remplacé. De même, les mangroves ont été détruites pour développer l'élevage de crevettes⁶³⁸. Or les mangroves jouaient un rôle majeur dans la protection des villages côtiers contre les tsunamis. Là encore, il serait extrêmement coûteux de construire une barrière artificielle équivalente.

Pour faire prendre conscience à la population du rôle/de la valeur essentiels d'un bien commun, le seul moyen est d'investir du côté de la demande, en agissant de façon que les gens reconnaissent l'importance des services rendus. Comme souligné plus haut, si un bien commun semble ne rien rapporter, c'est simplement parce que ses utilisateurs ne sont pas conscients des avantages considérables qu'ils peuvent en retirer. Les biens communs sont en effet indispensables à la satisfaction des besoins fondamentaux de l'être humain. La société ne se mobilisera pour les préserver et étendre leur domaine que si elle reconnaît cette utilité.

3. Déceler le postulat de départ de la « pensée dominante » dans la tradition juridique occidentale

On pourrait dire que les biens communs disparaissent par suite d'une incompatibilité structurelle inhérente aux aspects les plus profonds de la « légalité » occidentale, légalité qui se fonde sur la combinaison « universalisante » et exhaustive de l'individualisme et de la dichotomie entre Etat et propriété privée/marché.

Il y a plusieurs siècles, dans la Rome antique, les clans étendaient leurs possessions territoriales en usurpant des biens communs. Engels, déjà,

638. Brown, 2009.

décrivait la privatisation des biens communs comme le mécanisme économique le plus fondamental du développement occidental. Ainsi, le droit occidental a joué un rôle très important dans la destruction des biens communs, mais certainement pas pour leur protection⁶³⁹. Il semble que ce modèle de développement continue de prévaloir dans le capitalisme cognitif⁶⁴⁰ – que l'on songe, par exemple, à la répression des échanges pair à pair sur internet.

De plus, dans un cadre institutionnel qui cherche à régler les conflits entre propriétaires privés (individus titulaires de droits de propriété), il a toujours été difficile, en pratique, de trouver quelqu'un qui se charge de défendre les biens communs devant la justice en poursuivant ceux qui tentent de s'en emparer. Hier comme aujourd'hui, ceux qui bénéficient le plus des biens communs ne sont pas des « propriétaires » au sens technique du terme, mais plus souvent des paysans pauvres (aujourd'hui de jeunes internautes) qui n'ont pas les moyens d'accéder au système judiciaire. Rappelons-nous comment le mouvement des *enclosures*, en Angleterre, a eu facilement raison des petits paysans et a ainsi fourni, lors de cette phase décisive des débuts du capitalisme, la main-d'œuvre prolétaire nécessaire au développement des manufactures. Ces *enclosures* et cette transformation brutale des paysans dépossédés en main-d'œuvre disponible n'auraient pas été possibles sans l'alliance fondamentale entre la propriété privée et l'Etat⁶⁴¹.

Les biens communs en tant que pouvoir diffus (ou absence de pouvoir hiérarchique) sont également incompatibles avec la notion occidentale de procès contradictoire. La structure du procès contradictoire en tant que jeu à somme nulle suppose un intérêt à agir de la part d'un individu donné. Dans le cas des biens communs, qui sont caractérisés par un accès diffus et qui « appartiennent » à tous, il est impossible de désigner une personne susceptible d'être considérée comme le détenteur spécifique d'un tel intérêt et par conséquent légitimement fondée à le défendre devant un tribunal. En d'autres termes, avec un procès conçu comme un jeu à somme nulle entre un gagnant et un perdant, le modèle des biens communs n'a pas sa place devant la justice (sauf dans le cadre de mécanismes techniques particuliers comme les actions de groupe [*class actions*], mis en place très récemment et à titre exceptionnel). La doctrine de « l'intérêt suffisant pour ester en justice » (*standing to sue*) fait actuellement débat parmi les juristes américains : qui, parmi les innombrables

639. Engels, 2006.

640. Boyle, 2003, p. 33-75.

641. Tigar, 1977.

bénéficiaires de l'eau potable (ou de l'air pur), peut revendiquer un intérêt suffisamment distinct de celui d'autrui pour le défendre en exerçant son droit d'être entendu? Les systèmes juridiques qui cherchent à résoudre ce problème – dont les implications pratiques sont considérables, car les tribunaux sont rebutés par tout ce qui s'écarte de l'archétype du jeu à somme nulle – le traitent par une procédure d'exception de préférence à une règle institutionnalisée.

4. Dévoiler la dichotomie entre l'Etat et la propriété privée (le marché)

On voit bien aujourd'hui que le débat opposant l'Etat au secteur privé présente une dichotomie fallacieuse, une distinction qui ne repose sur aucune différence. L'Etat n'est plus la représentation démocratique d'un ensemble d'individus, mais un acteur du marché parmi bien d'autres (Coase, 1960). La collusion ou la fusion entre l'Etat et les intérêts privés, avec les mêmes acteurs (les firmes) des deux côtés de l'équation, ainsi que la technocratie développée pour occulter la nature politique de cette centralisation du pouvoir ne laissent guère de place pour un cadre des « biens communs », si évidents soient les avantages qui lui seraient attachés.

La propriété privée et l'Etat, sous leurs diverses formes, sont les deux institutions juridiques et politiques majeures qui façonnent la vision dominante du monde. La sagesse commune, fondée sur l'opposition ancienne, dualiste et réductionniste entre l'Etat et le marché, les présente comme radicalement conflictuelles. Cela suppose, en clair, que l'Etat et le marché ont une relation à somme nulle : plus d'Etat équivaut à moins de marché, et plus de marché équivaut à moins d'Etat. Dans ce schéma réducteur, l'Etat et la propriété privée apparaissent comme les deux pôles de l'opposition public/privé. Bien entendu, ce tableau n'a aucune réalité historique, pas plus qu'il n'est vrai aujourd'hui. En effet, ces deux entités, en tant qu'institutions sociales vivantes, ne peuvent être que structurellement liées par une relation symbiotique. L'opposition tranchée fictive entre les deux est un choix idéologique opéré à dessein par la tradition individualiste⁶⁴².

Néanmoins, le fait qu'il s'agisse d'une contre-vérité historique n'empêche pas l'hégémonie d'un certain discours politique, de sorte que l'omniprésence de l'Etat et de la propriété privée en tant que représentants,

642. Ce conflit est à l'origine même de l'individualisme libéral, Locke et Hobbes pouvant être considérés respectivement comme les chantres de la propriété privée et de la souveraineté de l'Etat. Voir Macpherson (2005).

respectivement, de la sphère publique et de la sphère privée ne laisse aucune place à une troisième catégorie. Le caractère affirmatif et réducteur de l'analyse et de la pratique résulte en fait d'une structure commune de la propriété (le marché) et de la souveraineté (l'Etat) visant une concentration du pouvoir. Des structures privées (les firmes) concentrent les processus de décision et le pouvoir d'exclusion entre les mains d'un sujet unique (le propriétaire) ou d'une fonction hiérarchique (le directeur général). De même, les structures publiques (la bureaucratie) concentrent le pouvoir au sommet d'une hiérarchie souveraine, symbolisée par l'exclusion de toute autre entité décisionnelle dans une sphère de compétence donnée (le modèle de la souveraineté territoriale et ses éléments politico-administratifs).

De nombreux théoriciens, notamment Kenneth Galbraith, soutiennent que le développement du secteur privé (déterminé par des techniques de marketing) requiert un développement analogue au sein du secteur public (lequel est encore trop faible, faute d'investissements suffisants dans le marketing)⁶⁴³. Galbraith part ici du principe qu'il existe une équivalence structurelle entre le secteur privé et le secteur public, le premier s'appuyant essentiellement sur l'idée archétypale de la propriété privée et le second sur l'archétype de la souveraineté de l'Etat. Ces deux archétypes s'inscrivent dans une structure fondamentale : la domination d'un sujet (d'un côté, un individu ou une entreprise ; de l'autre, l'Etat) sur un objet (d'un côté, un bien privé, une propriété ; de l'autre, un territoire). Cependant, toute dichotomie structurelle et tout postulat d'opposition structurelle entre le secteur public et le secteur privé ne sont en réalité qu'une invention politique et culturelle. Il n'existe pas une telle opposition entre deux domaines partageant prétendument la même structure, sinon pour une pensée occidentale réductionniste, quantitative et individualiste. Le marketing auquel se livre parfois le secteur public (hiérarchique et bureaucratique) peut donc, dans une certaine mesure, être qualifié de « propagande », dès lors qu'il n'a pour les individus aucune ambition relationnelle, aucune volonté d'activer une transformation qualitative de leur coexistence, mais tend au contraire à se limiter à la promotion de l'individualisme et des valeurs de la consommation.

La plupart des biens produits par le modèle de production capitaliste actuel – par exemple un nouveau modèle de voiture, des chaussures de marque, le énième téléphone portable – ne répondent à un besoin ni d'ordre privé ni d'ordre public. Du point de vue de l'Etat, ces biens sont cependant

643. Galbraith, 1958.

nécessaires dans la mesure où leur production stimule la croissance et le développement de l'économie nationale. A cet égard, la « croissance » est encore une fois conçue comme une fonction purement quantitative (produire pour produire), ce qui est aujourd'hui une idéologie tout à fait irresponsable. Le besoin de biens privés est créé (ou inventé) en manipulant la demande au moyen d'investissements spécifiques et massifs – c'est ce que l'on appelle le marketing. Le marketing vise à persuader les consommateurs qu'ils ont besoin de biens privés superflus et que ceux-ci remplissent une fonction utile précise en comblant leurs désirs et leurs manques. Dans certains cas, les activités de marketing accroissent la consommation et l'accumulation de biens privés comme si ceux-ci étaient nécessaires, en portant atteinte aux biens communs (par exemple les publicités pour l'eau en bouteilles). L'individu isolé de sa communauté naturelle succombe, servant ainsi les besoins de production du capitalisme, dont le but est de vendre ses produits à la « foule solitaire »⁶⁴⁴. C'est précisément pour inventer de nouveaux manques et de nouveaux besoins privés que la stratégie du marketing a été mise au point. Le marketing a produit des comportements de consommation aux effets écologiques dévastateurs en créant des images factices et des mythes matérialistes de nature égocentrique et narcissique. L'individu abandonné à lui-même, narcissique et insatisfait, trouve sa relation sociale contractuelle dans les produits, dans les biens, dans les objets plutôt que dans ses semblables et dans l'environnement qui subvient à ses besoins. L'« objectivité » de son principal horizon relationnel est déterminée par le système du prix à payer pour la satisfaction de différents « besoins » de plus en plus complexes.

Le marketing est aussi employé pour promouvoir le secteur public. Cela s'avère parfois nécessaire dans la mesure où la quantité de biens produits par le secteur privé est si gigantesque (par exemple la production de voitures) qu'il devient vital de développer les activités du secteur public (par exemple la construction de parkings et de routes) pour remédier à cette surabondance (notamment en encourageant l'achat de voitures). En pareil cas, le marketing ciblé mis en œuvre par l'Etat serait plutôt appelé « propagande ». Ce marketing déployé par les secteurs tant public que privé a pour effet la surconsommation et la destruction de biens communs et, par le jeu du marché, leur distribution inégale au profit des riches, privant les pauvres de ressources de première nécessité.

La « fiction » individualiste caractéristique de la tradition libérale (le mythe de Robinson Crusoé) déconnecte le besoin des nécessités élémentaires

644. Riesman, Glazer et Denney, 1950.

(qui peuvent être satisfaites de façons diverses sur le plan qualitatif mais de façon constante sur le plan quantitatif) et « invente » le besoin à partir de sa satisfaction même (économie de l'offre). Il apparaît donc clairement qu'un paradigme qualitatif cède le pas à un paradigme quantitatif, car plus un besoin est provoqué, plus il s'accroît, et plus sa satisfaction rapporte d'argent. Malheureusement, l'écologie et la pensée « systémique » – les paradigmes à même de révéler à quel point ces dynamiques d'accumulation individualiste sont dévastatrices pour la vie de la collectivité – brillent par leur absence dans la réflexion politique contemporaine qui a choisi les « sciences sociales » (et particulièrement la micro-économie, les sciences politiques et le marketing) comme seuls réservoirs d'idées (ou comme appareils idéologiques, pour reprendre le vocabulaire althus-sérien). Contrairement à la fameuse formule de Garrett Hardin dans la « tragédie des biens communs », « la liberté dans les biens communs ne peut qu'engendrer la ruine commune »⁶⁴⁵, il semble qu'aujourd'hui cette ruine soit en fait imputable à l'Etat et aux mécanismes du marché, qui prennent l'individu comme objet. « La privatisation incite généralement à une exploitation rationnelle de la ressource. En effet, si une personne a un droit de propriété sur une ressource et que ce droit est négociable, les coûts et les bénéfices échoient au même propriétaire et se répercutent dans la valeur marchande de la ressource, ce qui constitue pour le propriétaire une incitation pécuniaire à s'abstenir d'un usage destructif. Toutefois, ces incitations ne sont pas nécessairement compatibles avec une utilisation durable. »⁶⁴⁶

5. La tragédie des biens communs : concurrence versus coopération, deux visions antagonistes du monde

Comme le formulait Adam Smith, « nous sommes assez peu enclins à suspecter quiconque de manquer d'égoïsme »⁶⁴⁷. Tel est, pour simplifier, le postulat central de l'analyse de Hardin. Seule l'application sommaire du modèle de l'*Homo oeconomicus*⁶⁴⁸, à savoir d'un « maximisateur » individuel d'utilité à court terme, peut expliquer les résultats (et le succès

645. Hardin, 1968, p. 1243-1248.

646. Feeney *et al.*, 1990. Ces auteurs, qui font partie de l'équipe de recherche d'Ostrom, procèdent à une analyse institutionnelle sur plusieurs décennies à partir d'études de cas.

647. Smith, 1759.

648. Ce concept, issu des travaux de John Stuart Mill, a été porté au premier plan de l'économie politique par Adam Smith et David Ricardo au XVIII^e siècle.

après des théoriciens) de la «tragédie des biens communs»⁶⁴⁹. En fait, la parabole bien connue du microbiologiste Garrett Hardin, présentée au public dans son célèbre essai de 1968 et aujourd'hui «réfutée» par le prix Nobel d'économie Elinor Ostrom (2009), a perverti la sagesse courante, faisant des biens communs un espace de non-droit⁶⁵⁰. Selon Hardin, une ressource commune, que chacun peut donc librement s'approprier, stimule le comportement opportuniste d'accumulation et, en fin de compte, une consommation destructrice et «inefficace». Un peu comme si une personne invitée à un buffet où la nourriture est en libre-service, au lieu de partager l'abondance avec les autres convives, se précipitait dessus pour maximiser le nombre de calories qu'elle peut stocker aux dépens des autres en consommant la plus grande quantité de nourriture possible dans le moins de temps possible.

Dans leurs modèles, Hardin et Olson (l'auteur de la théorie du passager clandestin) supposent que : a) les êtres humains sont des «acteurs rationnels» au sens où ils sont des maximisateurs de richesses; b) l'intérêt personnel n'a rien à voir avec l'intérêt de la collectivité; c) il n'y a pas lieu de prendre en considération la communication et son rôle dans l'établissement de la confiance; d) tous les biens communs sont soumis à un régime de libre accès plutôt qu'à un régime de propriété collective réglementant les profits et la responsabilité. Le respect d'autrui et de la nature, limites qu'une collectivité s'impose naturellement, est exclu de leur modèle, qui omet de prendre en compte les relations qualitatives essentielles pour l'analyse d'une gestion des ressources communautaires fondée sur la participation d'un être humain (encore) civilisé.

La «tragédie des biens communs» met en lumière deux visions antagonistes du monde. La vision dominante est, en substance, fondée sur l'idée darwinienne selon laquelle la «concurrence», la «lutte» et l'«émulation» entre les personnes physiques et morales sont l'essence de la réalité. La seconde est une vision régressive, disparue depuis fort longtemps de la pratique occidentale (et menacée dans certains espaces comme les communautés villageoises africaines ou andines où elle résiste encore partiellement); cette vision est au contraire fondée sur une approche écologique et holistique du monde et se caractérise par les notions de relation, de coopération et de communauté. Le modèle dominant est constamment mis en avant dans le discours sur la croissance, le progrès et le développement (trois termes synonymes pour désigner le moyen de

649. Hardin, 1968.

650. Voir Ostrom, 1990.

« s'élever » et de « sortir » de la pauvreté), tenu par les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les médias, en dépit de la situation écologique et économique catastrophique dans laquelle nous nous trouvons. Ce modèle dominant voit dans le modèle alternatif l'héritage d'une expérience politico-juridique médiévale, dans laquelle persiste une fragmentation féodale du pouvoir et règne le paternalisme, et qui propose une vision de la société à l'encontre de la conception moderne et libérale de la gouvernance. Certes, sur un plan purement analytique, le modèle régressif place au centre de la vie sociale la communauté préétatique de la corporation⁶⁵¹. On peut proposer plusieurs explications à l'abandon de ce modèle communautaire en Occident au cours de l'Histoire; la plus pertinente pour notre propos est l'analyse économique selon laquelle sa disparition serait le fruit d'une modernisation « progressiste » opérée par les forces du marché en s'appuyant sur des institutions politiques à l'échelle de l'Etat. Le fait est que l'alliance entre les institutions publiques et les intérêts de la propriété privée a été le moteur de la colonisation et de la concentration du capital (l'accumulation primitive des marxistes)⁶⁵². Le modèle régressif, encore présent dans l'organisation de communautés à la « périphérie » (l'Occident étant au centre), a subi et continue de subir les assauts sans merci des plans d'ajustement structurel et de développement global de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, version actuelle des *enclosures*. Ces mécanismes ont encouragé et entraîné une « marchandisation » des terres et du savoir local, soutenue par un processus d'ajustement culturel (droits de l'homme, Etat de droit, égalité des sexes, etc.) qui sert d'alibi pour justifier la poursuite du pillage⁶⁵³.

6. Dépasser la tragédie

Elinor Ostrom et son équipe de chercheurs en sciences sociales ont réussi à faire tomber le mythe, érigé en vérité par la « tragédie des biens communs » de Garrett Hardin, de la supériorité des droits de propriété privée dans la gestion des ressources. Ils ont démontré par un nombre impressionnant de preuves empiriques que les dispositifs de propriété coopérative donnent de bons résultats et que le raisonnement de Hardin, loin d'être la règle, est en

651. Au Moyen Age, dans les villes, la vie était presque entièrement réglée par des communautés (les corporations) au sein desquelles la vie professionnelle des individus était dictée par les préférences collectives exprimées par ces organisations préétatiques. De même, dans les campagnes, la famille paysanne élargie, dans sa relation avec le maître, était l'autorité déterminante. Voir Grossi, 2000.

652. Voir Mezzadra, 2008, p. 23-52.

653. Voir Mattei et Nader, 2008.

fait une exception et ne s'applique qu'à une minorité de situations. Si les travaux d'Ostrom marquent indéniablement un tournant dans la théorie économique, ils n'évitent cependant pas le piège de la dichotomie entre Etat et secteur privé. Mis à part le contexte historique, politique et juridique du débat acharné entre public et privé, les conclusions d'Ostrom restent donc d'application limitée. Dès le début de son développement en Occident (Rome et le féodalisme anglais), le droit de propriété a contribué à justifier le pouvoir de souverains dominant sur des sujets plus faibles dans la poursuite des ressources, persistant dans cette voie avec les doctrines de la *terra nullius* pendant la période coloniale. Plus récemment, cette domination a pris une forme plus subtile et plus hégémonique. Vu dans ce contexte, Hardin n'est pas ce microbiologiste naïf qui a trouvé à appliquer la théorie de l'évolution dans le domaine de l'économie, mais un théoricien qui s'inscrit dans une longue lignée d'économistes et de juristes favorables à un individualisme radical et, à terme, au démantèlement du domaine public au profit des intérêts privés. Les analyses de Hardin complètent les travaux réalisés dans les années 1950 et 1960 par Friedman, Buchanan, Tullock et Olson, tenants de l'individualisme radical et de la première école néoclassique, qui donna naissance dans les années 1970 et 1980 à l'école de Chicago et au mouvement « droit et économie » dont l'objectif principal est de démanteler le secteur public au profit des intérêts privés.

Vu l'omniprésence des oppositions factices Etat *versus* marché/propriété privée, concurrence *versus* coopération, individu *versus* collectivité, il convient de se méfier des taxinomies qui tentent d'ordonner les nombreux types de biens communs (biens communs naturels – environnement, eau, etc. – *versus* biens communs sociaux – culture, savoir, mémoire historique) sans tenir suffisamment compte de la nécessité d'une vision plus phénoménologique de l'histoire actuelle. Ces propositions (et la majeure partie de la littérature libérale nobélisée consacrée aux biens communs) doivent faire l'objet d'un examen critique approfondi pour éviter de reproduire une nouvelle fois la représentation mécaniste traditionnelle qui, en séparant le sujet et l'objet, débouche sur la marchandisation⁶⁵⁴. Parallèlement aux données empiriques aujourd'hui disponibles, nous devons réévaluer nos institutions de manière critique et retrouver notre sens commun, perverti depuis trop longtemps par le courant néolibéral, sur la question de la distribution des ressources. Le projet des biens communs doit viser tout autant à établir un nouveau cadre de gouvernement participatif qu'à développer des régimes de propriété originaux. Dans ses *Cahiers de prison*, Gramsci explique ce qu'il entend par « sens commun », défini

654. Rota, 1991.

comme une « philosophie des non-philosophes »⁶⁵⁵ intégrant telle ou telle idéologie qui s'est infiltrée dans la conscience des masses. Selon Gramsci, le renouvellement du sens commun est subordonné à la construction par des intellectuels d'un projet contre-hégémonique à même de remettre en cause le statu quo. La révolution holistique, ou vision écologique du monde, peut précisément offrir un projet capable de renouveler le sens commun et d'ouvrir la voie aux biens communs.

7. La révolution holistique : réhabiliter le sens commun

Chose intéressante, c'est du domaine des sciences qu'est issu le projet contre-hégémonique s'opposant au triptyque fondamental de l'individualisme, de la propriété privée et de la concurrence. Des attitudes holistiques, fondées sur une cartographie qualitative des relations plutôt que sur des mesures quantitatives et sur le réductionnisme positiviste de Galilée, Descartes et Newton, ont fini par émerger dans les sciences naturelles à travers la physique et la biologie des systèmes⁶⁵⁶. La mécanique quantique, en particulier, et la théorie de la relativité d'Einstein ont provoqué une révolution épistémologique que des disciplines plus récentes comme les sciences cognitives ou les sciences de la conscience tentent de prendre en compte. Cette révolution holistique a, sur un plan philosophique, des racines anciennes, depuis les investigations ontologiques d'Aristote jusqu'aux travaux de philosophes plus modernes comme Husserl ou Heidegger qui emploient des concepts phénoménologiques comme ceux de *Fundierung*⁶⁵⁷ et de « pertinence » pour mettre en évidence la fin d'un monde « objectif » où les sujets sont séparés de leurs objets d'observation ou, en d'autres termes, les individus sont séparés de leur environnement. De même, Bourdieu oppose le mode de pensée substantialiste, qui reconnaît des choses « objectives » perceptibles uniquement par l'observation directe, à un mode de pensée relationnel, qui « identifie le réel non à des substances mais à des relations ».

Si la révolution holistique a laissé une riche empreinte dans ces disciplines, les sciences sociales en revanche tardent à s'en saisir, pour ne rien dire de la politique et de la société. Là, la tradition empirique anglo-américaine (qui s'enracine dans le scientisme de Bacon) domine encore le paysage intellectuel, tout particulièrement en économie, en science politique et en

655. Gramsci, 1971.

656. Capra, 2004.

657. *Fundierung* : terme forgé par Heidegger pour décrire les niveaux de contextualité qui constituent notre perception de la réalité. Heidegger, 1962.

sociologie, mais aussi dans la tradition anglo-américaine de la philosophie analytique – approche qui continue à prévaloir dans le domaine du droit.

Les biens communs ne peuvent être décrits que dans une perspective phénoménologique et holistique, incompatible avec le réductionnisme évoqué plus haut. Ils sont radicalement inconciliables avec l'idée d'autonomie individuelle telle qu'elle a été développée dans la tradition capitaliste fondée sur les droits individuels. Cette tradition est née des *enclosures* et de la destruction des biens communs à des fins de pillage⁶⁵⁸. A cet égard, les biens communs sont une catégorie écologico-qualitative fondée sur l'inclusion et l'accessibilité, tandis que la propriété et la souveraineté de l'Etat sont des catégories économique-quantitatives fondées sur l'exclusion (rareté provoquée) et la concentration violente du pouvoir entre les mains d'une minorité. Les biens communs représentent un abandon de l'anthropocentrisme, conçu comme le domaine de l'individu doté de droits, au profit de l'écocentrisme, conçu comme le domaine des devoirs de la collectivité envers ses membres et l'environnement. Pour reprendre les mots de Josée Johnston à propos de l'écocentrisme : « Etre écocentrique, plutôt qu'anthropocentrique, ne signifie pas que l'on puisse cesser de penser comme un être humain, mais que l'on résiste délibérément à la propension à faire passer les besoins de l'homme avant tous les autres. Comme le racisme, ou le sexisme, ou la discrimination sociale, l'anthropocentrisme ne signifie pas que l'on puisse abandonner complètement son propre positionnement. Mais il nous impose de réfléchir à la façon dont nos privilèges – en tant qu'hommes, élite mondiale ou personnes de race blanche, ou en tant qu'êtres humains – nous permettent de dominer autrui. »⁶⁵⁹ En règle générale, le discours sur le développement durable ne remet pas en cause l'anthropocentrisme hégémonique qui sous-tend la marchandisation capitaliste; cela est si évident que le sens commun n'en prend pour ainsi dire pas acte.

Tout cela requiert évidemment l'attention du juriste, à qui s'impose la tâche difficile et urgente de construire le nouveau fondement d'un ordre juridique capable de transcender les dualismes, examinés plus haut, qui sont inhérents à l'ordre actuel. Celui-ci étant principalement fondé sur la propriété privée, l'individualisme et la concurrence, le nouvel ordre doit corriger ce déséquilibre en donnant une place centrale à la collectivité et aux biens communs, de manière à créer un dispositif institutionnel soucieux d'assurer une durabilité à long terme et d'intégrer pleinement

658. Neeson, 1993.

659. Johnston, 2003.

tous les membres de la collectivité mondiale, notamment les plus pauvres et les plus vulnérables. Pour ce faire, nous devons tout d'abord nous émanciper épistémologiquement (et politiquement) des appétits prédateurs de l'Etat et de la propriété privée, qui sont les deux composantes fondamentales de la pensée impérialiste dominante en Occident.

Susciter une demande pour les biens communs nécessite un investissement spécifique que l'on peut décrire comme une «culture critique», laquelle est en soi un bien commun. Les biens communs se situent au-delà de l'opposition réductionniste «sujet-objet» qui produit la marchandisation des deux termes. Les biens communs, à la différence des biens privés et des biens publics, ne peuvent être transformés en marchandises. Ils expriment une relation qualitative. Il serait réducteur de dire que l'on *possède* un bien commun : il s'agit plutôt de voir dans quelle mesure nous *appartenons* aux biens communs, dès lors que nous faisons partie d'un environnement, d'un écosystème urbain ou rural. Le sujet fait ici partie de l'objet. C'est pourquoi les biens communs sont indissociables des individus, des communautés et de l'écosystème lui-même.

8. Une transformation politique

Du réchauffement climatique à l'effondrement économique, les exemples ne manquent pas autour de nous pour nous convaincre que le paradigme holistique, politiquement régressif mais philosophiquement plus évolué, nous propose une transformation fondamentale et nécessaire de notre perception de la réalité. Dans ce contexte, la notion de biens communs peut offrir un cadre institutionnel qui réponde à la nécessité de rejeter l'illusion du libéralisme et du rationalisme modernes. C'est pourquoi nous ne pouvons pas nous contenter de voir dans les biens communs une troisième voie entre la propriété privée et l'Etat, comme le suggère le plus souvent le débat actuel. Il est certain que les intellectuels qui manifestent un regain d'intérêt pour cette notion (célébrée par les appareils idéologiques du pouvoir mondial tels que le prix Nobel) réduisent les biens communs à un dispositif institutionnel conçu pour gérer les restes du banquet historique occidental, qui occupe avec les Etats et la propriété privée (le mythique marché) l'essentiel de la scène politique. Nous sommes au contraire convaincus que les biens communs doivent être érigés en une structure institutionnelle qui remette réellement en question tant le domaine de la propriété privée (et ses appareils idéologiques comme l'autonomie et «le marché») que celui de l'Etat : non pas une troisième voie, mais un adversaire légitimé par les considérations écologiques de l'alliance contre nature entre la propriété privée et l'Etat. Les biens communs doivent

devenir une institution juridique alternative, fondée sur une vision différente du monde, capable de rendre aux gens (y compris les pauvres) le pouvoir de participer directement à la gestion et au contrôle de ce qui leur appartient en tant que parties constitutives d'une communauté humaine et écologique⁶⁶⁰. Dans cette conception des biens communs, les droits sociaux sont garantis dans des cadres institutionnels qui ne nécessitent pas la médiation de l'Etat.

La transformation que nous devons à présent accomplir sur le plan politique, et pas seulement théorique, consiste à faire en sorte que la pensée dominante ne soit plus centrée sur la domination absolue du sujet (le propriétaire ou l'Etat) sur l'objet (le territoire et plus généralement l'environnement), mais sur leur interrelation (sujet-nature) – à abandonner l'anthropocentrisme, conçu comme le domaine de l'individu doté de droits, au profit de l'écocentrisme, conçu comme le domaine des devoirs de la collectivité envers ses membres et l'environnement. Nous devons généraliser une pensée fondée sur ce que l'on pourrait qualifier de «soin réciproque» (nutrition) dans une forme de dépendance entre l'individu et la terre qui peut être soit symbiotique, soit parasitaire. Nous avons besoin d'un nouveau sens commun reconnaissant, au-delà de l'*hubris* libérale occidentale, que la survie de chaque individu dépend de sa relation aux autres, à la communauté et à l'environnement. En premier lieu, il faut cesser d'accorder la primauté au quantitatif (l'idée fondamentale de la révolution scientifique et de l'accumulation capitaliste) pour privilégier au contraire le qualitatif, notion centrale de la vision holistique alternative. Le soin, la nutrition et la dépendance sont des formes de relations qualitatives, tandis que les besoins de survie, dans la perspective technologique dominante, sont mesurés par des quantités constantes pour chaque entité individuelle (litres d'eau, calories, etc.). Les différences qualitatives relèvent des relations et des structures, non des individus; c'est pourquoi elles ne peuvent être accumulées.

Les cadres fondés sur les biens communs doivent prendre pour modèle l'«écosystème», dans lequel une communauté d'individus ou de groupes sociaux est unie par des liens horizontaux réciproques en un réseau où le pouvoir est dispersé, l'idée de hiérarchie (ainsi que celle de concurrence, qui relève de la même logique) étant généralement rejetée au profit d'un modèle participatif et collaboratif qui empêche la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul parti ou d'une seule entité et qui donne la place centrale aux intérêts de la communauté. Ce n'est que

660. Negri et Hardt, 2009.

dans un tel cadre que les droits sociaux peuvent effectivement s'exercer. Dans cette logique, un bien commun (l'eau, la culture, l'internet, la terre) n'est pas une « marchandise » mais une conception partagée de la réalité qui remet radicalement en cause, par les armes de la critique et parfois par la critique des armes – de nombreux mouvements de résistance, surtout dans le Sud, se mobilisent pour défendre des biens communs, notamment l'eau et la terre, contre la rapacité de gouvernements soutenant un capitalisme de connivence –, la tendance apparemment irrésistible de la privatisation/corporatisation. Ce changement conceptuel radical, refusant tout type de privatisation, ne signifie pas que la conduite des affaires doit être rendue à un secteur public bureaucratique, autoritaire ou suspect de collusion. Nous ne pensons pas non plus que le retour à une logique prémoderne permette de restaurer les biens communs d'avant les *enclosures*. Ce que nous croyons, c'est qu'il nous faut, une fois pour toutes, un catalogue de bonnes pratiques juridiques en matière de participation aux biens communs afin de nous libérer de l'idéologie du jeu à somme nulle entre le marché et l'Etat. En appréhendant ces vraies alternatives à la corporatisation, nous pouvons concevoir et proposer une solution juridique et politique viable, rendue légitime par les nécessités de la survie sur terre.

9. Conclusion

A l'heure actuelle, la voie d'avenir semble être une forme extrêmement diffuse d'institutionnalisation de la gouvernance participative, issue de pratiques de lutte spontanée, à même de mobiliser directement dans un esprit coopératif les usagers et les communautés de travailleurs, dans une dialectique capable de revendiquer de nouveaux territoires pour des systèmes de production rejetant le modèle de l'entreprise privée. L'article 43 de la Constitution italienne de 1948 l'affirme clairement : « Dans des buts d'utilité générale, la loi peut réserver originellement ou transférer, par l'expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'Etat, à des établissements publics ou à des *communautés de travailleurs ou d'usagers*, des entreprises ou des catégories d'entreprises déterminées qui concernent des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou des situations de monopole, et qui ont un caractère d'intérêt général prééminent. » Aujourd'hui, en Italie, un mouvement impressionnant contre la privatisation de l'eau et des services publics a récolté près de 1,5 million de signatures dans le but de faire abroger une loi prédatrice rendant obligatoire la vente de services publics, y compris le service national de distribution de l'eau, à des entreprises privées.

Sur ce point, il est indispensable d'avoir une politique claire car, même aujourd'hui, en dépit de la dramatique crise financière de 2008 qui a révélé le caractère catastrophique de l'idéologie du libre marché, l'intervention de l'Etat, sous les oripeaux de la politique keynésienne, a été utilisée pour transférer massivement de l'argent public vers le secteur privé. La logique de pillage partagée par le secteur privé et le secteur public ne pouvait pas être plus manifeste. Il faut à l'évidence étendre considérablement le cadre des biens communs pour renverser la domination de la propriété privée (et du discours sur l'autonomie et sur l'Etat de droit qui l'accompagne) actuellement soutenue aussi bien par l'Etat que par le marché. L'expansion des biens communs favorise la logique opposée, celle d'une authentique démocratie participative dans le domaine de l'Etat comme dans celui du marché. Nous sommes convaincus que le programme « moins de gouvernement, moins de marché, plus de biens communs » est l'unique voie pour ressusciter une autre vision de l'intégration sociale (et de la satisfaction directe des droits sociaux) capable de reconquérir l'hégémonie. Bâtir, à partir de ces observations préliminaires, un véritable programme juridique et institutionnel visant à assurer l'inclusion des plus vulnérables n'est pas tâche aisée. Mais si nous voulons véritablement comprendre comment les biens communs peuvent permettre de combattre la pauvreté et de garantir l'accès aux droits des membres les plus faibles de la société, nous devons mettre au jour les dysfonctionnements structurels, juridiques et économiques qui sont le nœud du problème.

Bibliographie

- Blaug M. (1962), *Economic theory in retrospect* (La pensée économique : origine et développement) (1^{re} éd.), Richard D. Erwin, Homewood.
- Boyle J. (2003), « The second enclosure movement and the construction of the public domain », *Law and Contemporary Problems*, vol. 66, p. 33-75.
- Brown L.R. (2009), *Plan B 4.0. Mobilizing to save civilization* (Plan B 4.0. Mobiliser pour sauver la civilisation), Norton & Company, New York, Londres.
- Capra F. (2004), *The web of life. A new scientific understanding of living systems* (La toile de la vie : une nouvelle interprétation scientifique des systèmes vivants), Double Day, New York.
- Coase R. (1960), « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, 3(1), p.1-44.
- Engels F. (2006), « Essay on "The Mark" », in Engels F., *Socialism: utopian and scientific*, International Publishers, New York.

- Feeney D. *et al.* (1990), «The tragedy of the commons: twenty-two years later», *Human Ecology*, vol. 18, n° 1, Plenum Publishing Corporation, New York.
- Galbraith J.K. (1958), *The affluent society* (L'ère de l'opulence), Houghton Mifflin Company, New York.
- Gordley J. (1991), *The philosophical origins of modern contract doctrine*, Oxford University Press, New York.
- Gramsci A. (1971), *Selection from the prison notebooks* (extraits des Cahiers de prison), International Publishers, New York.
- Grossi P. (2000), *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari.
- Hardin G. (1968), «The tragedy of the commons» (La tragédie des biens communs), *Science*, 13 décembre 1968, vol. 162, p. 1243-1248.
- Heidegger M. (1962), *Being and time* (Etre et temps).
- Johnston J. (2003), «Who cares about the commons?», *Capitalism, Nature, Socialism*, 14, 4, décembre, Harper & Row, New York.
- Lapadula B. et Pennacchi L. (2010), *Privato, pubblico, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Saggi, Rome.
- Macpherson, C.B. (2005), *La Théorie politique de l'individualisme possessif. De Hobbes à Locke*. Folio Essais, Gallimard, Paris.
- Mattei U. et Fernanda N. (2006), «A social dimension in European private law? The call for setting a progressive agenda», *New England Law Review*, p. 451-466.
- Mattei U. et Nader L. (2008), *Plunder. When the rule of law is illegal*, Wiley Blackwell, New York.
- Mezzadra S. (2008), «La "cosiddetta" accumulazione originaria», in AA.VV., *Lessico marxiano*, Manifestolibri, Rome, p. 23-52.
- Neeson J.M. (1993), *Commoners. Common right, enclosure and social change in England, 1700-1820*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Negri A. et Hardt M. (2009), *Commonwealth*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action* (La gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles), Cambridge University Press, Cambridge.

Riesman D., Glazer N. et Denney R. (1950), *The lonely crowd. A study of the changing American character* (La foule solitaire. Anatomie de la société moderne), Yale University Press, New Haven.

Rota G. C. (1991), *The end of objectivity. The legacy of phenomenology*, lectures at MIT 1974-91, 2^e édition, en collaboration avec Sean Murphy et Jeff Thompson.

Smith A. ([1776] 1981), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Liberty Fund, Indianapolis.

Smith A. (1759), *The Theory of Moral Sentiments* (Théorie des sentiments moraux), A. Millard, Londres.

Tigar M. (1977), *Law and the rise of capitalism*, Monthly Review Press, New York.

BIENS COMMUNS, JUSTICE SOCIALE ET JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

Tommaso Fattori

1. Le domaine des biens communs : une définition

1.1. Les biens communs et le mouvement mondial pour les biens communs

Un grand nombre de batailles actuelles pour la justice sociale et environnementale, au niveau local comme au niveau mondial, se concentrent sur les biens communs. Dans les mouvements et les réclamations territoriales et mondiales sont impliquées plusieurs définitions distinctes des biens communs, qui ne s'excluent pas mutuellement (et se recoupent souvent, en réalité) mais qui conduisent à différentes taxinomies et catégorisations possibles.

Certaines définitions sont plus « essentialistes » (et s'intéressent surtout aux caractéristiques intrinsèques des biens); d'autres sont plus relationnelles/constructivistes et mettent l'accent sur la fonction des biens communs comme générateurs de sociétés, de relations, de communautés (comme structures de connexion). La distinction générale entre biens communs naturels/matériels d'une part et immatériels/numériques d'autre part est largement acceptée. Dans ce cadre, la caractéristique intrinsèque de « non-rivalité » pour des biens immatériels comme le savoir, l'information et les communications – la consommation du bien par un individu ne limite pas la possibilité pour d'autres de le consommer et ne diminue pas sa quantité globale disponible – établit une distinction profonde entre ce type de biens et les biens communs naturels.

Les biens communs naturels, ressources finies, sont souvent répartis entre les biens communs mondiaux (par exemple les océans, la biodiversité ou l'atmosphère) et les biens communs locaux (tels qu'un bassin de drainage, une forêt, voire – dans les revendications de nombreux mouvements – un « territoire » particulier) : cette distinction n'est pas inessentielle, car elle est liée à la question de la *communauté de référence*, qui prend les décisions et définit les règles pour l'usage commun du bien et pour sa gestion partagée. Qui détient la souveraineté et quel type de démocratie est requis par la gestion des biens communs? Au sein du mouvement mondial pour les biens communs, deux approches coexistent pacifiquement : l'une, de nature universaliste, se concentre sur les « biens communs de l'humanité » et

l'autre, plus territoriale – ou communautaire –, envisage les biens communs comme des biens appartenant à un territoire spécifique et à une communauté de référence déterminée, toujours avec un regard intergénérationnel. Naturellement, toutes les catégorisations sont conventionnelles et représentent à chaque époque celles qui se prêtent à l'atteinte des objectifs des communautés et des mouvements revendiquant les biens communs. En effet, afin de constituer des biens communs, les biens doivent avant toute chose être reconnus comme tels. Ce point est au fondement de «l'historicité» des biens communs eux-mêmes, et de l'impossibilité d'établir une liste complète et définitive qui les rassemblerait tous : si, à l'époque du *Corpus Juris Civilis* (528-534) de l'empereur romain Justinien, l'air et l'eau étaient reconnus comme *res communes omnium*, «choses communes à tous», et qu'un individu, de ce fait, ne pouvait s'approprier (au contraire des *res nullius*, «choses n'appartenant à personne», et que tous pouvaient donc s'approprier), il aurait été extrêmement difficile de prédire qu'un jour le web serait considéré comme un bien commun, ou que les limites à l'appropriation privée seraient repoussées jusqu'au génome humain ou au dépôt de brevet sur les semences. Le mouvement pour les biens communs apparaît aujourd'hui comme le réceptacle où convergent et interagissent les mouvements pour la justice sociale et pour la justice environnementale ; en d'autres mots, la langue des biens communs devient la langue commune à différents mouvements, locaux ou internationaux, dont l'origine ne se trouve pas seulement dans les mouvements NIMBY (Not In My BackYard), qui se battent pour une juste distribution des ressources et de nouvelles formes de démocratie afin de gérer les *choses qu'ils possèdent en commun*. Dans cette galaxie, les biens communs sont tout ce qui est considéré comme essentiel à la vie, notion comprise dans une acception allant au-delà du sens biologique. Les biens dont aucun individu ne peut revendiquer la fabrication et que la collectivité reçoit comme un don de la nature (personne n'a «produit» le cycle de l'eau, l'air ou les forêts) ou comme un don des générations précédentes, tels les productions de la pensée ou de l'action collectives (codes, langues et savoirs).

1.2. Biens communs naturels : communauté, autonomie, règles

Le fait que les biens communs soient des biens pour lesquels il est indispensable que personne ne puisse revendiquer le droit à un usage exclusif ne signifie pas qu'il ne doit y avoir aucune règle pour en limiter l'accès, ceci afin d'assurer l'équité et la préservation même du bien pour les générations futures. En effet, les biens communs «classiques», c'est-à-dire ces biens naturels (comme l'eau, les forêts, la terre arable ou les pâturages, les

zones de pêche) dont les deux tiers des plus pauvres de l'humanité tirent la totalité ou au moins une partie de leurs moyens de subsistance⁶⁶¹, ont fait l'objet d'un débat nourri durant plusieurs décennies, après la parution du célèbre article de Hardin « La tragédie des biens communs »⁶⁶², dans lequel l'auteur affirmait que le comportement « rationnel » de tout éleveur-*Homo oeconomicus* consistant à maximiser son intérêt personnel sans envisager aucune coopération le conduirait à accroître progressivement la taille de son troupeau (car il reçoit tous les bénéfices d'un mouton supplémentaire, alors que c'est l'ensemble du groupe qui partage la détérioration du bien commun), entraînant surpâturage et destruction potentielle de la zone commune de pâturage. L'intervention d'une autorité externe de régulation (Etat) ou la privatisation de ces ressources communes auraient pu sauver ces pâturages de l'éleveur « idiot rationnel », pour reprendre l'expression de Sen⁶⁶³. Hardin, à tort, n'a toutefois pas distingué la propriété commune et les régimes d'accès ouvert, comme Ciriacy-Wantrup et Bishop : « Nous ne pouvons pas utiliser le concept de "ressources de propriété commune" ou de "biens communs" hors de tout arrangement institutionnel. La propriété commune n'est pas "la propriété de chacun" [...]. Décrire des ressources que personne ne possède en propre (*res nullius*) comme un bien commun (*res communes*) comme l'ont fait de nombreux économistes depuis des années [...] est une contradiction en soi. »⁶⁶⁴

La lauréate du prix Nobel d'économie Elinor Ostrom est revenue sur cette mauvaise utilisation des termes. Des régimes de propriété de groupes supposent que « les membres d'un groupe clairement défini ont juridiquement le droit d'exclure les non-membres de ce groupe de l'utilisation d'une ressource. Pendant longtemps, la doctrine juridique a considéré que les régimes d'accès ouvert (*res nullius*) – notamment les cas classiques de la haute mer et de l'atmosphère – ne présentaient pas de limite en ce qui concerne les personnes autorisées à utiliser une ressource »⁶⁶⁵.

Dans ses travaux, l'auteure a identifié différentes conditions comme importantes pour parvenir à une gestion collective efficace des ressources (y compris des ressources aux limites définies ou celles impossibles ou très difficiles à substituer). J'insisterai sur deux d'entre elles. La première condition réside dans la présence d'une communauté, entendue comme une population stable, dotée d'un fort réseau social et de normes sociales favorisant la

661. Pnud, 1998.

662. Hardin, 1968.

663. Sen, 1977.

664. Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975, p. 714.

665. Ostrom, 2000, p. 335-336.

conservation. Il me semble cependant qu'il est également toujours possible de trouver une correspondance biunivoque entre la communauté et la gestion des ressources communes : tout comme l'existence d'une communauté est vitale pour s'approprier la gestion des ressources communes – comme le montrent les travaux d'Ostrom –, la gestion commune de ce qui est détenu collectivement construit et nourrit la communauté elle-même, renforçant la cohésion sociale et les liens sociaux; a contrario, la privatisation de biens communs rompt les liens sociaux et sape la cohésion sociale, contribuant au développement de sociétés atomisées de consommateurs individuels (en concurrence les uns avec les autres pour accéder à des ressources rares et des services standardisés).

La deuxième condition identifiée par Ostrom est la capacité de la communauté elle-même à établir des règles pour l'autogouvernance des biens communs, règles et procédures qui soient appropriées, fondées sur la communauté et intégrant des incitations à un usage responsable comme des sanctions en cas d'excès. Pour m'exprimer en termes kantien, si la réponse de Hardin à la « tragédie » était l'*hétéronomie*, ou l'intervention d'une autorité extérieure de régulation (l'Etat), pour Ostrom la réponse est l'*autonomie*, soit la capacité de la communauté elle-même à établir des règles et des normes pour gérer les biens communs. Dans le même temps, les mouvements et les communautés qui revendiquent les biens communs insistent sur la nécessité d'aller au-delà du paradigme de la « propriété », notion encore plus forte dans les systèmes juridiques fondés sur le Code Napoléon où l'opposition entre biens détenus par le public et ceux détenus par le privé structure tout.

Retenons finalement que, traditionnellement, les biens communs ne sont pas seulement des biens physiques et matériels (comme les pâturages dans l'exemple de Hardin, ou un cours d'eau) : ils comprennent également les *droits communs* issus des traditions anglo-saxonnes (*common law*), droits communs ou collectifs à utiliser les fruits d'un bien naturel ou les facilités se rattachant à ces biens communs naturels dont les communautés dérivent leurs moyens de subsistance⁶⁶⁶.

1.3. Les biens communs : vieilles « menaces » et nouveaux horizons

Au sein du mouvement mondial pour les biens communs, la liste des biens naturels ou sociaux, matériels ou immatériels reconnus ou catalogués comme « communs » continue de s'allonger. Parfois, il peut sembler

666. Ricoveri, 2010, p. 21.

que les biens communs se multiplient dans nos cerveaux alors qu'ils disparaissent de la vie réelle. Ils disparaissent d'une part en raison de leur pillage au sein même de la règle de droit⁶⁶⁷, pillage qui a débuté avec le mouvement des *enclosures* en Ecosse et en Angleterre, au XV^e siècle, et qui s'étend aujourd'hui à la biopiraterie; et, d'autre part, du fait de la destruction de l'environnement et des ressources naturelles causée par le modèle de production-consommation qui refuse d'envisager l'économie comme un sous-ensemble de l'environnement physique, avec ses limites et ses lois, à commencer par le deuxième principe de la thermodynamique⁶⁶⁸. La privatisation et l'injustice environnementale – qui, comme nous le verrons, ont un impact avant tout sur les plus pauvres, à la fois au niveau mondial et national – ont donné naissance à des conflits innombrables pour les biens communs. Si nous considérons les conflits et les mouvements opposés à la privatisation de l'eau, ceux qui défendent les territoires ou se battent contre l'injustice climatique, les biens communs deviennent un horizon de sens, qui signalent au moins deux nécessités durement ressenties : 1) la «démarchandisation» de ce qui est essentiel à la vie, en termes d'équité et de garantie universelle d'accès aux biens et services fondamentaux (la revendication des droits fondamentaux va souvent de pair avec cette exigence); 2) l'autogestion et l'autogouvernance de ces biens et services en accord avec les règles et les méthodes dont la collectivité est convenue et qu'elle partage (par exemple sous des formes de démocratie participative).

2. Biens communs et lutte contre la pauvreté

2.1. Contre la pauvreté : accès équitable aux biens communs et protection du semblable

Il est difficile – sinon artificiel – de séparer nettement les conflits de nature sociale de ceux de nature écologico-environnementale lorsque l'on traite des biens communs naturels (et des conflits survenant de leur destruction ou de leur privatisation). Les biens communs, par essence même, contiennent à la fois la dimension de justice sociale en termes de partage et d'accès équitable aux biens naturels (par des règles qui empêchent leur surexploitation par des «passagers clandestins» – qu'il s'agisse d'individus ou de puissantes entreprises) et la dimension de protection du bien naturel, pour assurer sa conservation et sa disponibilité en termes intergénérationnels.

667. Mattei et Nader, 2008.

668. Georgescu-Roegen, 1971.

Si l'accès aux biens communs et à leurs services, garanti aux membres de la «collectivité de référence», assure ceux-ci d'un droit à la vie et constitue un fondement des richesses individuelles et collectives, inversement la destruction et la privatisation des biens communs – dont tant de communautés dépendent, directement ou immédiatement, pour vivre – génèrent la pauvreté et, parfois, conduisent à la mort. Cette situation survient même dans des sociétés majoritairement urbaines ou industrialisées, où la relation avec les biens communs naturels est davantage «intermédiée», du moins parce qu'elle est invariablement liée à un service, comme dans le cas des services d'eau intégrés pour les habitants des villes, où l'accès direct au bien commun naturel est impossible, rendant nécessaire un service social.

2.2. De nouvelles possibilités techniques pour exclure les pauvres de l'accès à des biens rendus rares

Les biens communs révèlent l'insuffisance des catégories de propriété qui structurent les lois fondées sur le code napoléonien, mais également le caractère inadéquat des catégories établies par l'économie pour définir les «biens publics» (et les autres types de biens) : les propriétés de non-rivalité et de non-exclusivité⁶⁶⁹. La non-rivalité (lorsque la consommation d'un bien par une personne ne limite pas sa consommation par d'autres personnes, ni ne diminue la quantité de bien disponible) et la non-exclusion (l'impossibilité, principalement technique, mais qui peut aussi être politique ou économique, d'exclure un individu de la consommation du bien) ne sont qu'en apparence des propriétés intrinsèques du bien lui-même, alors qu'en réalité ces caractéristiques peuvent changer au fil du temps. Les processus technologiques d'une part et notre modèle de développement d'autre part créent «exclusivité» et «rivalité» pour des biens un temps considérés comme des «biens publics purs». D'Alisa insiste sur le fait que la «prémisse technocentrée sous-tendant la définition des biens publics contient le germe de leur extinction; en effet, après avoir construit une classification qui débute par les limites techniques à l'exclusivité, c'est ce progrès technologique si ardemment désiré qui va dicter leur disparition»⁶⁷⁰. Aujourd'hui, il devient possible de nier l'accès technique à des biens autrefois non exclusifs. Le système public de télévision, dont les émissions pouvaient être regardées par tous, en est un exemple typique : il était considéré comme un bien public pur en ce qu'il était «non concurrentiel» (le nombre des téléspectateurs ne diminuait pas la quantité du bien disponible) et «non exclusif». De nos jours, il est néanmoins possible, avec les systèmes de cryptage,

669. Samuelson, 1954.

670. Alisa (d'), 2007, p. 3.

d'interdire à des téléspectateurs n'ayant pas acquitté de redevance de regarder les émissions (mécanisme du décodeur). Pour revenir au sujet des biens communs naturels, des façons de plus en plus sophistiquées d'exclure ceux qui ne paient pas sont inventées pour évincer la strate la plus pauvre de la population de l'accès à des biens comme l'eau, qui sont essentiels à la vie : le système de métrage d'eau prépayé, par exemple, permet au fournisseur privé de ces services de fournir de l'eau uniquement aux familles qui l'ont payée à l'avance. Ce système est largement utilisé en Afrique du Sud et constitue la réponse des acteurs privés à l'incapacité des familles pauvres d'accéder aux services d'eau en raison de leur coût. La généralisation du système a entraîné des protestations et une révolte ouverte dans des villes comme Soweto (« ces nouveaux gadgets fonctionnent comme des téléphones portables en prépayé, sauf que ce n'est pas le téléphone qui meurt lorsqu'il n'y a plus d'argent, mais des gens – parce qu'ils ont bu une eau contaminée et qu'ils ont attrapé le choléra »⁶⁷¹). Ce ne sont pourtant pas seulement le marché et la technologie qui créent la rareté des biens communs naturels et sociaux, et par conséquent l'exclusion et la rivalité (on peut penser par exemple à la rareté introduite par le mécanisme de la propriété intellectuelle) : les désastres naturels, la pollution, le changement climatique et d'autres dommages environnementaux causés par notre modèle de production-consommation font également apparaître une rareté et une rivalité qui n'existaient pas auparavant.

Ces processus encouragent la privatisation des biens communs : les plus pauvres sont exclus de l'accès aux biens et services fondamentaux, et perdent le défi de la rivalité. Pour résumer, le modèle de développement prédateur et polluant transforme en ressources rares des ressources naturelles qui sont en théorie abondantes : le progrès technologique fournit l'opportunité de construire de nouvelles barrières pour limiter l'accès aux personnes incapables de payer.

3. Les relations entre injustice sociale et injustice environnementale

3.1. Privatisation des biens communs naturels, destruction de l'environnement et création de pauvreté

Ainsi, les biens communs naturels sont menacés par la privatisation, qui attaque sur deux fronts, et par la destruction de l'environnement due à ce modèle de production-consommation, qui considère la nature comme un

671. Klein, 2003.

immense réservoir de matières premières à extraire et comme un gigantesque dépotoir pour tous les déchets – naturellement, avec un usage disproportionné des ressources et services environnementaux par les riches et les puissants. Si, comme nous l’avons dit, la surexploitation des ressources et la pollution entraînent la rareté (ouvrant alors la voie à la privatisation), c’est la privatisation même des biens communs qui conduit par ailleurs à dégrader davantage l’environnement et à appauvrir des populations qui dérivent leurs moyens de subsistance des biens communs naturels. De tels exemples sont nombreux et concernent souvent les biens publics appartenant à l’Etat pour lesquels les gouvernements ont conclu des contrats publics de concession avec des entreprises pour leur exploitation privée, habituellement sans fixer des limites ou des conditions à celle-ci. Les incidents vont de l’assèchement ou de la pollution des sources d’eau vitales pour des populations entières par des industries (extractives et minières ou de mise en bouteille, comme Coca-Cola) au cas d’école de la destruction des marais de mangrove pour développer l’industrie des crevettes grises destinées à l’exportation (un cas qui a été correctement défini comme «rape-and-run-industry»⁶⁷²), en passant par la question des terres arables et agraires, qui se réduisent et se dégradent du fait de la monoculture agroalimentaire. Ce type de cultures, destinées à l’exportation, est fondé sur des entrées externes considérables, tant naturelles (d’énormes quantités d’eau sont ôtées à d’autres terres pour les irriguer) que chimiques, d’origine fossile (engrais et pesticides). Au point que si l’agriculture moderne a assurément accru les niveaux de productivité d’un point de vue économique, elle a énormément diminué, sur le plan physique, les niveaux d’efficacité énergétique⁶⁷³ : « un secteur qui, dans les précédents millénaires, était toujours producteur net d’énergie – représentée par des calories d’origine animale et végétale – est devenu dans la seconde moitié du XX^e siècle un secteur utilisant davantage d’énergie qu’il n’en produit »⁶⁷⁴. Les engrais chimiques utilisés dans l’industrie agroalimentaire polluent les nappes phréatiques et, en l’absence d’engrais animal, causent une surminéralisation des terres. Ils introduisent dans le sol des métaux lourds, rendant celui-ci moins fertile. C’est pourquoi, contrairement aux prévisions de Hardin, on pourrait conclure que ce ne sont ni la gestion collective des ressources communes, ni les petites exploitations familiales mais, à l’opposé, la «révolution verte» et la privatisation par de grandes entreprises agroalimentaires qui ont conduit à l’appauvrissement

672. Pnud, 1998.

673. Leach, 1975.

674. Bevilacqua, 2006, p. 101.

et à la surexploitation du sol. Cet argument est celui des mouvements de défense de la terre comme bien commun ainsi que des mouvements luttant pour la souveraineté alimentaire (Via Campesina et Sem Terra). Ces processus ont de plus entraîné l'appauvrissement de millions de personnes – petits paysans privés de toute source de revenus, dépossédés par les exploitants agricoles à échelle industrielle –, érodant ainsi le fondement de la survie des économies agricoles. Les paysans ont été contraints d'immigrer dans les grandes villes, où les bidonvilles sont apparus et ont proliféré.

3.2. Que les pauvres mangent de la pollution !

3.2.1. Le « principe de Lawrence Summers »

Il est bien connu que le pillage des ressources naturelles (que cèdent souvent les gouvernements mêmes des pays du Sud, complices de puissants groupes économiques internationaux) et/ou le traitement de déchets toxiques et dangereux (depuis la Convention de Bâle, par la délocalisation d'industries très polluantes des pays du Nord vers le Sud) font des ravages essentiellement dans les régions et sur les populations pauvres. Des théories ont même été élaborées sur ce sujet par des économistes renommés qui considèrent la transaction comme « efficace économiquement ». 90 % des déchets dangereux sont produits dans les pays industrialisés du Nord et, malgré les interdictions de la Convention de Bâle, la plupart d'entre eux sont toujours exportés en Amérique latine, en Afrique et en Asie du Sud-Est. Selon Pellow *et al.*⁶⁷⁵, cette situation découle des dispositions réglementaires plus rigoureuses en matière d'environnement, qui incitent en fait les pollueurs à rechercher des centres de traitement dans les pays pauvres, mais également de ce que les pays du Sud ont désespérément besoin d'argent, pour des raisons tenant à la fois au colonialisme et aux arrangements récents relatifs à leur dette. C'est ainsi que des fonctionnaires africains, asiatiques et latino-américains autorisent le déversement de déchets chimiques sur leur territoire en échange d'une compensation financière. Les exemples peuvent être multipliés à l'infini, qu'ils soient « historiques » (on se souviendra qu'en 1984 l'industrie polluante qui a causé l'accident catastrophique de Bhopal, en Inde, était l'entreprise américaine Union Carbide) ou récents, comme – toujours en Inde – l'exportation de navires à Alang, sur la côte de l'Etat du Gujarat, pour être démantelés. Ainsi, ce sont les pauvres paysans travaillant sur les plages pour des salaires de misère qui sont exposés aux risques de santé

675. Pellow, Weinberg et Schnaiberg, 2001.

causés par l'amiante ou les métaux lourds⁶⁷⁶. Pour décrire ces phénomènes, Joan Martínez-Alier, le théoricien de «l'environnementalisme des pauvres», a inventé l'adage «les pauvres vendent à bas prix», également baptisé «principe de Lawrence Summers», du nom d'un célèbre économiste américain, ancien président de l'université de Harvard et économiste en chef de la Banque mondiale, qui a travaillé pour l'administration Clinton et pour l'administration Obama jusqu'en décembre 2010. Dans une note interceptée par le magazine *The Economist* (8 février 1992) et incluse dans un article qui a reçu le titre significatif «Let them eat pollution» («Qu'ils mangent de la pollution»), Summers déclarait : «Entre vous et moi, la Banque mondiale ne devrait-elle pas encourager davantage les migrations des industries sales vers les PMA [pays les moins avancés]? [...] Le pays au coût le plus faible, qui sera celui avec les salaires les plus bas, devrait recevoir une quantité donnée de pollution nocive pour la santé. Je pense que la logique économique sous-tendant le déversement d'une masse de déchets toxiques dans les pays aux plus bas salaires est imparable et que nous devrions l'accepter.» L'évaluation ou la pseudo-évaluation des dégradations par le marché indique qu'il est bien plus intéressant, d'un point de vue économique, de transporter des déchets toxiques ou d'implanter des industries polluantes dans les zones pauvres qu'à l'endroit où vivent les riches. La délocalisation d'industries dangereuses (dont les entreprises énergétiques) et des déchets toxiques vers des zones pauvres n'intervient pas uniquement au niveau international, des pays du Nord vers ceux du Sud, mais également au sein des pays du Nord. Aux Etats-Unis, le mouvement pour la justice environnementale s'est précisément développé sur ces combats liés au choix délibéré de situer les déchetteries de produits toxiques, les décharges et les incinérateurs dans les régions pauvres ou peuplées par des minorités (Noirs, Latinos), à la fois parce que celles-ci avaient peu de solutions économiques de rechange et parce qu'elles n'étaient pas totalement conscientes des risques de ce voisinage.

676. Il est montré, entre autres, que «la culture des crevettes est liée directement à la disparition des mangroves, gardiennes de la vie marine. En Thaïlande, 200 000 hectares de mangroves ont été cédés à la culture de crevettes; en Equateur 120 000 et au Vietnam près de 70 000. Il en résulte une érosion des terrains côtiers et la diminution des zones de protection et d'habitat des poissons et des autres acteurs de la vie marine. La culture de la crevette a deux conséquences économiques distinctes sur les pauvres. Premièrement, dans la plupart des cas, les exploitations de crevettes ont été construites sur des terrains agricoles productifs, et de riches fermiers locaux, de grands exportateurs et des multinationales ont monopolisé ces activités. Les pauvres rencontrent ainsi des contraintes pour assurer la subsistance de leur famille. Deuxièmement, la production industrielle d'une tonne de crevettes requiert dix tonnes de poissons, ce qui limite l'accès des pauvres à une source de protéine animale peu chère mais nourrissante». Pnud, 1998, p. 76.

L'examen de la disproportion gigantesque dans l'impact de la pollution sur les zones occupées principalement par des groupes ethniques désavantagés⁶⁷⁷ a conduit à forger l'expression de « racisme environnemental ».

3.2.2. *Un exemple en Italie*

La reconnaissance du fait que certaines communautés sont sujettes, de manière disproportionnée, à des niveaux plus élevés de risque environnemental que d'autres segments de la société a récemment conduit à examiner sous cet angle d'autres cas de politiques de gestion des déchets, par exemple celui de la Campanie, région du sud de l'Italie. La Campanie a connu une crise dans le traitement des déchets, qui a débuté en 1994 avec la déclaration de l'« état d'urgence », mesure juridique prise normalement pour traiter une menace soudaine, qui doit être exceptionnelle et temporaire, mais qui a été ici prolongée durant plus de quinze années. Paradoxalement, l'état d'urgence a été annulé par la loi n° 195 du 17 décembre 2009, au moment même où la crise atteignait son paroxysme. Cette décision confirme le caractère structurel et non contingent de la crise. L'accumulation de déchets urbains et industriels, souvent illégaux et liés à une complicité de la pire espèce nouée entre les activités de la mafia et l'économie officielle, a entraîné une pollution importante de l'eau, de la terre et de l'air en Campanie, avec des conséquences très graves pour la santé de la population. En Campanie, le cycle des déchets est pour partie géré par l'écomafia, qui applique également le « principe de Lawrence Summers » : des organisations criminelles y ont mis en place un marché parallèle qui s'occupe de « traiter » les déchets (à la fois urbains et industriels) provenant d'autres régions. Une étude récente a révélé que la « crise des déchets en Campanie illustre le principe de Lawrence Summers à la fois aux niveaux régional et national. Sur le plan régional, les rapports directs qu'entretiennent pauvreté et pollution sont manifestes, en particulier pour les provinces de Caserte et de Naples, où, comme nous l'avons montré, les sites de pollution et la pauvreté sont directement liés. Sur le plan national, la Campanie est l'une des régions les plus pauvres d'Italie. 21 % des familles y vivent sous le seuil de pauvreté. En 2003, le salaire régional moyen par personne et par an était de près de 11 000 euros, environ la moitié du salaire annuel moyen national. La Campanie présente également un niveau d'éducation peu élevé : seuls 15 % des habitants de la région ayant entre 15 et 52 ans ont achevé leur scolarité obligatoire en 2001. L'espérance de vie en Campanie est également inférieure à la moyenne nationale, notamment dans les provinces de Caserte et de

677. Voir Bullard, 1990 et 2005 ; Pulido, 1996 ; Camacho, 1998 ; Carmin et Ageyman, 2010.

Naples»⁶⁷⁸. Au fil des ans, des conflits aigus ont vu le jour, alors que les communautés locales tentaient de s'organiser et de faire entendre leur voix auprès des administrations, qui à ce jour les ont totalement exclus des processus de prise de décision. Ces conflits « ne sont pas simplement liés à une posture NIMBY. Des accords internationaux, dont les Conventions d'Aarhus et de Bâle, continuent d'être ouvertement bafoués, en violation des droits des peuples à maintenir leurs traditions et leur paysage, comme à s'engager dans des processus décisionnels pour mettre fin au commerce des déchets toxiques illégaux, réduire la production de déchets et promouvoir des politiques "zéro déchet". Les activistes ne demandent pas de contrepartie financière dans le cadre d'un cadre économique fondé sur la notion de valeur. Ils raisonnent en termes de paysage, de santé, d'écologie et de démocratie. En ce sens, l'intensification du conflit est liée aux nouvelles voix qui expriment des valeurs différentes de celles des décideurs politiques. Jusqu'à présent, ces voix n'ont pas été reconnues dans le processus décisionnel. Il est facile d'interpréter l'agitation sociale en Campanie comme la manifestation d'un mouvement pour la justice environnementale. Les acteurs se préoccupent non seulement de l'efficacité de la gestion des déchets, mais également de la quantité croissante de déchets importés en Campanie, de l'existence de décharges illégales de déchets toxiques, des abus du pouvoir politique, de l'augmentation anormale du nombre de maladies, qui représentent des dangers pour la production agricole future, ainsi que du droit à être entendu»⁶⁷⁹.

3.3. L'«environnementalisme des pauvres»

3.3.1. Une définition

L'«environnementalisme des pauvres»⁶⁸⁰ réside en une approche matérialiste et doit être distingué à la fois de l'écologisme comme «culte de la nature sauvage» et défense de la beauté d'une nature immaculée et non polluée, et de l'écologisme de «l'éco-efficacité» (qui croit en la compatibilité avec l'économie de la croissance sous sa forme habituelle). Il se rapporte à la partie des mouvements sociaux mondiaux qui conteste la distribution inégale des biens écologiques et les maux résultant de la croissance économique.

Le «métabolisme social» mondial (flux d'énergie et de matériaux dans l'économie mondiale) s'accroît, malgré la crise économique. Aujourd'hui, l'économie mondiale a besoin de se nourrir en puisant de la terre toujours

678. Greyl *et al.*, 2010, p. 287.

679. Alisa (d') *et al.*, 2010, p. 247.

680. Voir Guha et Martínez-Alier, 1997 ; Guha, 2000.

plus de ressources naturelles et en rejetant d'énormes quantités de déchets dans l'environnement : les frontières de cette colonisation environnementale conduite par les plus grandes économies reculent en permanence. Il en résulte pour des populations entières la perte de l'accès aux ressources naturelles et aux services environnementaux, ainsi qu'une souffrance du fait de la pollution. Les communautés vivant sur ces territoires réagissent et ouvrent un nouveau champ de conflits environnementaux relatif à l'extraction des ressources naturelles et la gestion des déchets. Des femmes et des hommes ordinaires essaient de contrebalancer le pillage et la destruction de la terre, de la forêt, de l'eau et de l'air qui les environnent. Ces conflits montrent l'erreur qu'il y a à prétendre, comme le rapport Brundtland, que les dommages environnementaux sont causés par la pauvreté et que les préoccupations environnementales ne surviennent qu'à partir d'un certain niveau de revenu⁶⁸¹. Au contraire, c'est la surconsommation par les riches qui empêche aujourd'hui les pauvres de disposer d'un accès égal aux ressources et à l'espace environnemental. Dans le monde, certains consomment 250 gigajoules d'énergie par an (tirés principalement de l'énergie fossile) quand d'autres se contentent d'environ 10 gigajoules (dont l'énergie issue de la nourriture). « Pour conserver une telle inégalité dans la distribution écologique de l'accès aux ressources, pour maintenir les injustices dans le traitement des déchets (dont l'inégal accès aux puits de carbone), les puissants usent de leur pouvoir, en le déguisant parfois sous des relations de marché et des droits de propriété injustes. Le pouvoir prend parfois l'apparence de la force brute, parfois de la capacité à fixer un calendrier et à imposer des procédures décisionnelles qui excluent des classes entières de la population, comme dans les négociations internationales sur la biodiversité et le changement climatique. »⁶⁸²

Ainsi, des populations paupérisées, combattant l'usage disproportionné des ressources et services environnementaux par les riches et les puissants, poursuivent ces conflits, qui sont écologiques et sociaux. Ceux-ci se rapportent à la disparition et à l'appropriation de biens communs naturels, et visent les grandes entreprises mais également l'État (souvent coupable d'ouvrir la voie à la privatisation des biens communs).

3.3.2. *Des exemples d'environnementalisme des pauvres*

Les exemples « historiques » d'environnementalisme des pauvres, qui sont cités le plus souvent, sont le mouvement du Chipko en Inde et, dans la

681. CMED, 1987.

682. Martínez-Alier, 2010, p. 9-10.

seconde moitié du XX^e siècle, celui des *seringueiros* (ouvriers chargés de récolter le latex), lié à Chico Mendes.

Parmi les exemples contemporains, on peut citer les combats des tribus Ogoni et Ijaw contre les dégradations résultant de l'extraction du pétrole par Shell et par l'entreprise italienne ENI dans le delta du Niger ; la résistance au développement de plantations d'eucalyptus, notamment en Thaïlande, au motif que « les plantations ne sont pas des forêts » ; les mouvements contre la construction de barrages, par exemple sur la rivière Narmada en Inde, au Brésil ou contre le barrage d'Ilisu dans le Kurdistan turc (mouvement pouvant probablement être aussi considéré comme un cas de « racisme environnemental », car les dégradations seront subies par la minorité kurde) ; les nouveaux mouvements de paysans comme Via Campesina et Sem Terra, luttant contre les industries agroalimentaires et la biopiraterie. Dans un article récent, Martínez-Alier recense une série de conflits pour lesquels il fournit des références bibliographiques utiles : « Il peut s'agir de conflits portant sur l'extraction non durable de biomasse (lutte contre la déforestation – défense des mangroves, notamment –, lutte contre les plantations d'arbres, les agrocarburants, l'appropriation de terrains, la pêche excessive), sur l'extraction des minerais (or, bauxite, minerai de fer, cuivre, uranium), sur l'exploration et l'extraction de pétrole et de gaz, sur l'utilisation de l'eau (barrages, déviations de rivières, nappes aquifères)⁶⁸³. Les conflits portent également sur le transport et les infrastructures requises dans ce domaine et sur le traitement des déchets dans les villes, les campagnes ou à l'étranger (décharges ou incinérateurs, pollution atmosphérique et du sol, exportations des déchets électroniques, démantèlement des navires)⁶⁸⁴. En matière de traitement des déchets, le plus important conflit concerne les droits de propriété dans les océans et l'atmosphère pour rejeter les excès de CO₂. De nombreux conflits surviennent également au sujet de l'application des nouvelles technologies (cyanure dans les mines d'or à ciel ouvert, OGM, énergie nucléaire) qui causent des risques incertains distribués inégalement. »⁶⁸⁵

Il serait peut-être utile d'interpréter certains des conflits environnementaux européens cités dans cet article – comme celui du No Tav qui sera

683. Voir Carrere et Lohman, 1996 ; McCully, 1996 ; OCMAL, 2010 ; Bebbington *et al.*, 2007 ; Bridge, 2004 ; Martínez-Alier, 2001a ; Martínez-Alier, 2001b ; GRAIN, 2007 ; Gerber, Veuthey et Martínez-Alier, 2009 ; Echave (de) *et al.*, 2009 ; Svampa et Antonelli, 2009 ; Urkidi et Walter, 2011 ; Orta-Martínez *et al.*, 2008 ; Orta-Martínez et Finer, 2010.

684 Demaria (sous presse).

685. Agence européenne de l'environnement (AEE), 2002 ; Pengue, 2005 ; Pereira et Funtowicz, 2009 ; Martínez-Alier, 2010. Une liste encore plus complète et détaillée, bien que moins récente, se trouve dans Martínez-Alier, 2004.

présenté ci-dessous, ou celui du traitement des déchets en Campanie – comme des formes d'«environnementalisme des pauvres», notion appliquée habituellement à des formes de conflits typiques des pays du Sud.

3.4. Les personnes touchées par la pauvreté sont davantage affectées par la dégradation de l'environnement et les catastrophes environnementales

3.4.1. Ironie

Il est universellement reconnu que les dommages environnementaux touchent plus durement les pauvres : l'injustice environnementale et l'injustice sociale résident également dans le fait que ce sont les modèles du consommateur et les activités de production des riches qui causent les catastrophes environnementales dont les pauvres supportent tout le poids : «La dégradation de l'environnement frappe presque toujours plus durement ceux qui vivent dans la pauvreté. L'immense majorité des personnes qui meurent chaque année à cause de la pollution de l'eau et de l'air appartiennent aux populations pauvres des pays en développement. Il en est de même des personnes les plus touchées par la désertification et il en sera de même pour celles qui pâtiront le plus des inondations, des tempêtes et des mauvaises récoltes résultant du réchauffement de la planète. Dans le monde entier, ce sont les pauvres qui vivent généralement le plus près des usines polluantes, des routes à fort trafic et des décharges. La situation n'est pas dépourvue d'une certaine ironie. En effet, même si ce sont les pauvres qui supportent l'essentiel des conséquences des dégradations de l'environnement, ils en sont rarement les principaux responsables. Ce sont les riches qui polluent et contribuent le plus au réchauffement de la planète. Ce sont les riches qui produisent le plus de déchets et qui font peser les contraintes les plus fortes sur la capacité d'absorption de la nature. »⁶⁸⁶

La justice environnementale et la justice sociale (équité intergénérationnelle et équité intragénérationnelle) ont longtemps été considérées comme des domaines concernant respectivement l'équité envers les générations futures et l'équité envers les pauvres du présent.

Il apparaît toutefois maintenant que l'injustice environnementale touche le plus durement déjà les pauvres et que l'injustice environnementale et la croissance de l'inégalité sont liées, de même que l'inégalité des revenus et la dégradation de l'environnement aux niveaux international, national

686. Pnud, 1998.

et local. Seule une petite part de l'humanité tire bénéfice du modèle actuel de production-consommation alors que les pauvres souffrent de ses conséquences négatives : l'empreinte écologique d'un citoyen des Etats-Unis est neuf fois celle d'un citoyen indien (mais aussi le double de celle d'un Européen). L'année 2010 nous a également fait franchir un seuil critique : les ressources naturelles sont désormais consommées plus rapidement qu'elles ne sont régénérées par la nature⁶⁸⁷.

3.4.2. Les pauvres et la dégradation locale de l'environnement

Comme le Pnud lui-même l'a déjà souligné et reconnu⁶⁸⁸, les pauvres à travers le monde ne sont pas seulement menacés par le réchauffement de la planète comme problème environnemental international, mais également par la dégradation locale de l'environnement, car celle-ci affecte la santé humaine et les moyens de subsistance des populations. Nous résumons ci-dessous les menaces considérées comme les plus sérieuses :

Pollution et contamination de l'eau. Elles causent la mort par maladie (diarrhées et dysenterie) de près de 5 millions de personnes chaque année, dont une majorité d'enfants, qui n'ont pas accès à de l'eau potable propre.

Pollution atmosphérique. Elle endommage la santé de tous, mais en particulier celle des enfants des citadins les plus pauvres, qui vivent souvent près de routes à fort trafic.

Traitement des déchets. Les pauvres vivent souvent à proximité des décharges, et leurs enfants collectent les détritrus.

Déchets industriels et produits chimiques dangereux. Les petits exploitants utilisent des pesticides sans équipement de protection et sans formation ; les pauvres qui habitent près des zones industrielles les plus dégradées risquent le plus de subir l'impact de leurs émissions/déversements et de tous les accidents ; l'exportation de déchets toxiques des pays du Nord vers ceux du Sud (conformément au principe de Summers) constitue finalement une question distincte.

Dégradation du sol et désertification. Leurs conséquences sur le moyen et le long terme seront dévastatrices dans de nombreuses régions, étant donné que les systèmes naturels sous-tendent directement et immédiatement la vie de centaines de millions de personnes dans le monde.

687. Global National Footprint Network 2010. National Footprints data (Données sur les empreintes des nations). Voir www.footprintnetwork.org/fr.

688. Pnud, 1998.

Déforestation. Près d'un tiers des forêts qui recouvraient la terre à l'origine ont disparu et celles qui restent ont en majeure partie été endommagées et appauvries. Pourtant, les forêts sont toujours capables de fournir aujourd'hui au moins la moitié des besoins nutritionnels de nombreuses communautés des pays du Sud, leur permettant ainsi d'éviter la malnutrition.

Disparition de la biodiversité. Comme nous le verrons ci-dessous, la biodiversité constitue le principal moyen de subsistance de ceux qui n'ont pas accès aux autres biens et aux ressources productives.

La disparition des biens communs naturels en raison de la privatisation et des catastrophes environnementales cause et produit davantage de pauvreté, à la fois dans les pays du Nord et du Sud. Au Sud, jusqu'à en être privés par les « envahisseurs écologiques » (ceux qui vivent des ressources appartenant à d'autres territoires et peuples) et par la pollution créée par le modèle de développement des pays du Nord. Les « peuples de l'écosystème »⁶⁸⁹ qui tirent leur subsistance des ressources de leur propre territoire, dans une économie fondée sur la biodiversité, peuvent compter sur les richesses offertes par la nature : « la biodiversité constitue le moyen de subsistance et de production des pauvres qui n'ont pas accès à d'autres biens ou ressources productives. Pour l'alimentation et la médecine, pour l'énergie et les fibres, pour les cérémonies et l'artisanat, les pauvres dépendent de la richesse des ressources biologiques et de leurs connaissances de la diversité de la biosphère. La biodiversité aide les pauvres à survivre en période de pénurie. L'érosion de la biodiversité n'a pas eu seulement des conséquences sur l'environnement. Elle se traduit également par la destruction des moyens de subsistance et la non-satisfaction des besoins essentiels pour les deux tiers des êtres humains les plus pauvres, dont la vie repose sur la biodiversité. Selon les estimations, 3 milliards d'individus utilisent principalement des médicaments traditionnels pour soigner leurs maux »⁶⁹⁰.

3.4.3. *Les pauvres et la dégradation de l'environnement dans le monde : conséquences de l'« enclosure » de l'atmosphère et du changement climatique pour les biens communs*

Outre la disparition inquiétante de la biodiversité (comprenant les phénomènes de biopiraterie et du dépôt de brevets sur les organismes vivants), nous devons compter l'atmosphère parmi les nouvelles *enclosures* de biens communs mondiaux. Les responsables sont, là encore, connus, et

689. Dasman, 1988; Gadgil et Guha, 1995.

690. Pnud, 1998, p. 85.

les chiffres sont inversés : 500 millions de personnes (7 % de la population mondiale) sont responsables de la moitié des émissions mondiales de dioxyde de carbone, alors que les 50 % les plus pauvres ne sont responsables que de 7 % des émissions⁶⁹¹. L'atmosphère est devenue un espace privé où les substances polluantes et les gaz à effet de serre sont rejetés dans des quantités qui dépassent la capacité des écosystèmes à les absorber. Les pauvres des pays du Sud, c'est-à-dire les personnes les moins responsables du problème, souffrent davantage des conséquences de la montée des océans, des changements des saisons et de la distribution des pluies, de conditions météorologiques extrêmes, des inondations, de la désertification et des sécheresses, dont l'effet sur la production de nourriture, la disponibilité et la qualité de l'eau, comme sur la propagation des maladies, est immédiat⁶⁹².

Ainsi, s'il est exact que l'activité humaine peut modifier l'environnement au point de faire courir un risque à la race humaine, il est encore plus vrai que les plus pauvres subissent déjà aujourd'hui les conséquences les plus importantes du changement climatique, et ce parfois de manière inattendue : une étude célèbre réalisée auprès des communautés de pêcheurs touchées par le tsunami de 2004 au Sri Lanka a montré par exemple que seuls les pêcheurs expérimentés, avec des niveaux d'éducation relativement élevés, étaient capables de surmonter cette épreuve⁶⁹³. Mais le problème ne concerne pas uniquement l'impact du changement climatique comme tel, par exemple la survenue de conditions climatiques plus extrêmes, mais également les différents degrés de « vulnérabilité » des systèmes humains touchés par ces phénomènes : si des pluies de mousson particulièrement fortes touchent un bidonville construit au sommet d'une décharge, il n'est pas difficile de prédire que la zone sera saturée d'eau et que ses habitations de fortune s'écrouleront. C'est pourquoi il a été dit que la réduction de la vulnérabilité peut être considérée comme un droit de l'homme⁶⁹⁴. De même, en Europe, on s'attend à l'intensification de certaines conditions climatiques extrêmes⁶⁹⁵ et il importerait de considérer l'impact que cela aura sur les campements des Roms ou sur les bidonvilles dans lesquels tant d'immigrants sont contraints de vivre, à la périphérie de nos grandes villes.

691. Fnuap (Fonds des Nations Unies pour la population), 2009.

692. Pnud, 2007 ; GIEC, 2008.

693. De Silva et Yamao, 2007.

694. Sarewitz *et al.*, 2003.

695. GIEC, 2007.

3.4.4. Deux cas : pays du Sud et pays du Nord

Un des effets négatifs du réchauffement de la planète sur les ressources en eau réside dans la réduction continue de la cryosphère. La fonte des glaciers et des neiges éternelles entraîne la montée des niveaux des mers (et, partant, l'augmentation des degrés de salinité de nombreux aquifères côtiers). L'impact de cette fonte sur les rivières et les lacs alimentés principalement par les glaciers – et sur les écosystèmes et sociétés qui en dépendent – est important. Un des cas les plus célèbres concerne les Andes boliviennes, où la température a augmenté de près de 0,15 degré Celsius par décennie depuis les années 1950. Les experts du GIEC prédisent la disparition définitive des glaciers des Andes dans les dix prochaines années, alors que le glacier Chacaltaya a déjà disparu (six ans avant la date prévue par les experts). Les communautés indigènes qui sont entièrement dépendantes de l'eau des glaciers (pour boire et se laver mais aussi pour leur économie, fondée sur l'agriculture et l'élevage) sont près de disparaître et contraintes d'émigrer dans les grandes villes, où les bidonvilles et les taudis poursuivent leur progression, en partie du fait de cette émigration environnementale : « La dégradation des ressources naturelles et les nombreux événements climatiques extrêmes ont aggravé l'émigration dans les centres urbains de La Paz et d'El Alto. Dépourvues de moyens d'adaptation efficaces, des communautés comme celle des Khapi pourront se trouver elles-mêmes obligées d'émigrer. »⁶⁹⁶

Qu'une partie de la population mondiale tire ses moyens de subsistance directement des biens communs naturels ne signifie pas que les peuples des pays du Nord vivent dans un monde dématérialisé : bien que d'une manière plus indirecte, ce sont toujours les ressources naturelles qui fondent la vie humaine et tout type de production économique (à commencer par les services liés à l'écosystème, donnés gratuitement par la nature et dont certains ont tenté de calculer la valeur en termes monétaires). Quittant le cas des communautés indigènes des Andes, dont la vie dépend directement de la rivière issue du glacier, nous changeons de latitude pour étudier le cas de la vallée du Pô, une zone où près de 50 % du PIB italien est produit et qui est considérée comme la deuxième région d'Europe en termes de richesse globale, après l'Île-de-France. Dans cette vallée se concentrent 35 % de la production agricole de l'Italie, 37 % de sa production industrielle et 55 % de l'élevage. Qu'est-ce qui assure l'os-sature de ce système ? Le Pô : « Si le bassin du Pô est altéré, toute la vallée

696. Castellon et Häussermann (à paraître).

du Pô et l'économie nationale le seront aussi.»⁶⁹⁷ Malheureusement, le Pô approche actuellement de sa phase terminale en raison de ses hauts niveaux de pollution et pour des raisons liées au changement climatique, comme dans le cas des Andes, car les glaciers alpins qui approvisionnent le bassin du Pô ont déjà été réduits de moitié dans les soixante dernières années, avec une accélération marquée ces trente dernières années.

4. Dégradation de l'environnement, dégradation des biens communs et création d'une nouvelle pauvreté dans les villes européennes

Puisqu'elles menacent les biens communs naturels environnants, sur lesquels se fondent des vies et des économies, les catastrophes environnementales généreront également une nouvelle pauvreté dans les pays européens. Dans un texte essentiel de «l'école territorialiste», l'urbaniste Magnaghi débute son propos avec une idée similaire, en tentant d'expliquer les différences de trajectoire entre la courbe ascendante du PIB et la courbe descendante de l'ISEW (indice de bien-être économique durable). Lorsque le développement – entendu au sens strict de la croissance économique – s'accroît, une «nouvelle pauvreté» apparaît, qui touche la majorité de la population, précisément parce qu'elle est liée à la détérioration des biens communs : «prenons un exemple local : la zone urbaine de Milan est basée depuis des siècles sur une structure résidentielle durable, son développement économique agro-industriel constant réside sur la richesse que constituent ses eaux ; [...] dans les soixante dernières années [...], cet élément qui constituait la valeur fondamentale de ses richesses (à l'abondance et à la qualité des eaux s'ajoutait une valeur territoriale additionnelle, qui était construite) a rapidement été transformée en nouvelle pauvreté (manque et contamination d'aquifères superficiels et des nappes profondes, destruction des rives, inondations, désertification de l'écosystème, faible perméabilité du sol, etc.). Les valeurs sont inversées : le facteur richesse devient un facteur de danger, de maladie, de pénurie, de dégradation de l'environnement et du paysage. Cette inversion des valeurs, survenue en un très court laps de temps pour une civilisation vieille d'un millier d'années, a des conséquences sur la grande majorité de la population, qui boit de l'eau minérale en bouteille et la paie, un symbole éloquent d'un processus de dégradation plus vaste de la qualité de l'environnement et du territoire»⁶⁹⁸.

697. Jampaglia et Molinari, 2010, p. 29.

698. Magnaghi, 2010, p. 55-56.

C'est précisément la dégradation des biens communs naturels – c'est-à-dire de la richesse commune – et des « biens relationnels » qui constitue l'une des clés d'interprétation de l'apparent paradoxe selon lequel la croissance économique va de pair avec une décroissance du bien-être global. Ce qui était autrefois gratuit pour chacun est maintenant payant. Dans la ville où je réside, Florence, la première « piscine », dans la rivière Arno, était gratuite ; de nos jours, aucun parent ne laisserait ses enfants nager dans les rivières. Ils se rendent dans des piscines payantes, comme nous achetons des billets d'avion pour nous échapper de nos villes polluées et aller marcher et respirer dans quelque paradis éloigné (ou alors, nous achetons un home cinéma pour remédier à la disparition des biens relationnels). Ces exemples simples de la vie quotidienne illustrent là encore la relation étroite entre privatisation et dégradation des biens communs : le modèle de production-consommation nous conduit à remplacer les biens communs autrefois gratuits par des biens privés, qui sont payants (il nous incite également à travailler davantage pour pouvoir acheter les nouveaux biens privés, ce qui nous rend plus pauvres en temps et en relations).

Ce remplacement continu génère du profit et représente un élément important de la croissance économique, une croissance qui agit en retour sur le système, entraînant d'autres dégradations environnementales et sociales, qui nourriront une nouvelle croissance, en une sorte de cercle vicieux. Une part de la société se trouvera plus riche en biens privés ; l'ensemble de la société sera plus pauvre en biens communs naturels et relationnels.

5. Injustice environnementale et sociale : le cas de la privatisation de l'eau

Dans la dernière décennie, les mouvements pour la justice sociale et environnementale se sont associés en réseaux continentaux et internationaux pour empêcher la privatisation et la marchandisation de l'eau, qu'il s'agisse de l'opposition aux mégabarrages (destinés à fournir de l'énergie aux grandes industries, non aux entreprises locales, et de l'eau à l'agriculture industrielle, non aux petits exploitants agricoles) et à leurs gigantesques conséquences environnementales et sociales (déplacement de populations entières) ou des mouvements luttant contre la privatisation des services d'eau ou les industries de l'embouteillage. Si l'on peut faire entrer le mouvement contre les mégabarrages (de l'Inde au Brésil, via le Kurdistan turc) dans la catégorie des mouvements contre l'injustice environnementale, qui défendent leur territoire et leur agriculture propres, on voit habituellement les mouvements contre la privatisation des services

d'eau comme des mouvements contre l'injustice sociale. Une chose est certaine : au-delà des étiquettes, là encore, les mouvements sociaux eux-mêmes se trouvent appartenir au même réseau et ils parlent tous la langue des biens communs.

La privatisation des services d'eau fait partie d'une vague plus générale de privatisation des services publics dans de nombreux pays du Nord et du Sud (notamment grâce aux formes de pression exercées par les pays riches, rivaux aux prêts de développement, via la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) : c'est une politique antisociale, qui touche tous les êtres humains mais surtout les couches les plus faibles et les plus pauvres de la société, qui se voient dénié l'accès aux biens communs fondamentaux, à moins qu'elles ne puissent les payer. Lorsqu'un bien essentiel est payé uniquement par des droits acquittés par le « consommateur » (droits cependant traduits en un « prix »), l'effet est toujours celui d'une régression sociale ; de même, des coupes dans des services disponibles ou la privatisation de services fonctionnent comme un impôt dégressif, marquant la fin de toute solidarité sociale qui garantissait à tous un accès libre aux biens et services fondamentaux.

La prémisse essentielle est que dans les pays du Nord – mais aussi, bien souvent, dans les pays du Sud et, définitivement, dans toutes les situations urbaines et les mégapoles – l'accès à l'eau potable n'est pas « direct » (tandis que pour respirer, un individu n'a besoin que de ses poumons) mais doit être assuré par un service dédié (comprenant des usines pour capter l'eau, la rendre potable et la distribuer). C'est pourquoi les défenseurs de la privatisation font preuve d'hypocrisie lorsqu'ils maintiennent que l'eau elle-même est un « bien public » et que ce qui est privatisé est *principalement* le fonctionnement du service. Quiconque fait fonctionner le service est en substance le propriétaire du bien, indépendamment de qui en est, formellement, le propriétaire. Avec la séparation de la propriété formelle (publique) de la gestion (privée) du service, et selon le principe de « retour sur l'ensemble des coûts » (le consommateur paie tout : non seulement l'eau consommée mais également les investissements extraordinaires et les bénéfices des entreprises privées), s'achève la privatisation. L'eau est un bien non optionnel (je ne peux m'en passer, ni ne peut « choisir » de le consommer ou pas) et le service d'eau est toujours un monopole naturel : par la privatisation, les citoyens sont en pratique contraints de générer des bénéfices pour les détenteurs du capital privé.

Les exemples de privatisation des services d'eau, également en matière de conservation et de protection de la ressource naturelle aquatique, démentent encore une fois Hardin : l'intérêt des investisseurs privés

consiste à vendre autant d'eau que possible afin d'accroître les bénéfices, non à protéger la ressource et à encourager une utilisation économe (car cela conduirait à une réduction des recettes). L'anecdote rapportée à propos du directeur général d'une entreprise d'eau italienne privatisée est bien connue : celui-ci a affirmé que si les consommateurs vertueux diminuaient leur consommation d'eau, la société n'aurait d'autre choix que de compenser la diminution de recettes par l'augmentation des prix. Cela revient à pénaliser la protection du bien commun et à exclure encore davantage le plus pauvre⁶⁹⁹.

Par ailleurs, les mouvements pour l'eau demandent que l'accès à ce bien commun fondamental soit reconnu comme un droit de l'homme et que la collectivité (au niveau local, national ou international) s'engage à garantir l'accès à un minimum vital en eau (quantité établie par l'OMS à 50 litres par jour) pour chaque être humain, en assumant le coût. Mais un autre problème se pose : si des groupes de consommation sont créés (sur et sous le minimum vital garanti) et si une contribution (impôt) est requise, il doit être également interdit de dépasser une certaine « limite » dans la consommation d'eau⁷⁰⁰. Cette limite – établie en considération de l'utilisation du bien commun naturel, comme une « règle » nécessaire pour sa conservation – rappelle la capacité de la communauté à s'autoréguler étudiée par Ostrom et ses collègues. Le principe du « pollueur-payeur » ou du « qui consomme davantage d'eau paie davantage » pourrait s'avérer dangereux et permettre aux riches de surexploiter des biens communs (que l'on pense par exemple au marché international des crédits-carbone, qui équivaut à autoriser les pays du Nord à acheter un droit à polluer). La justice environnementale et la justice sociale argueraient que le pollueur devrait cesser de polluer et que celui qui consomme trop d'eau devrait diminuer sa consommation.

Si l'accès aux biens communs naturels est souvent direct pour les peuples de l'écosystème (tout comme la destruction de la communauté est instantanée lorsque la rivière est polluée ou la forêt est abattue), dans les contextes urbains, le droit à l'eau n'est jamais un accès paisible à un don placé à disposition par la nature mais un droit social universel, qui doit être garanti par la société à chacun de ses membres, indépendamment de son pouvoir économique. La justice environnementale (n'oublions pas que l'eau est un bien commun fondamental) et la justice sociale sont inextricablement liées.

699. Fattori, 2008b.

700. Petrella, 2001.

5.1. Deux exemples : pays du Sud et pays du Nord

A l'heure actuelle, dans le monde, un grand nombre de bidonvilles et de quartiers pauvres sont exclus de l'accès à une eau saine et à des services d'assainissement. La ville de Johannesburg dispose de longues routes principales flanquées par de longs murs blancs surmontés de barbelés : d'un côté, des demeures avec des terrains de cricket et des piscines ; de l'autre, des taudis et des égouts à ciel ouvert⁷⁰¹. Cette situation pourrait probablement évoquer un cas de « racisme environnemental ». Elle n'est peut-être pas seulement le souvenir persistant d'un passé barbare fait d'exclusion sociale et de racisme, mais elle est un futur possible, celui d'une injustice sociale généralisée, même en Europe. Le risque d'un embourgeoisement comme à Johannesburg et de la création de ghettos sociaux (ou raciaux) est devenu une réalité à la suite de certains événements alarmants liés à la privatisation. A Zingonia, petite ville du nord de l'Italie, par exemple, l'entreprise de gestion des services privatisés d'eau a coupé l'eau à 150 familles pauvres qui ne pouvaient pas payer ce service. Il s'agissait principalement de familles émigrées, vivant dans des immeubles de banlieue. Outre les risques de santé dus à l'impossibilité d'utiliser leurs sanitaires au cœur de l'hiver, des familles entières, avec de jeunes enfants, devaient se laver à l'extérieur, et utiliser deux conduites installées tardivement « pour leurs besoins fondamentaux ». Il a été dit que ces décisions sous-tendaient les intérêts de certaines compagnies immobilières désireuses de « relever le niveau » de la zone, après avoir en quelque sorte effectué un nettoyage ethnique et social préventif. Les événements de Zingonia confirment que « la gestion de l'eau comme une marchandise dont on peut retirer de l'argent ou comme outil politique ne peut qu'entraîner des situations dans lesquelles les intérêts économiques et spéculatifs prévalent sur le respect des êtres humains et leur dignité, et où la puissance du pouvoir s'impose au-dessus des droits »⁷⁰².

6. Démocratie, participation et biens communs

6.1. La gestion participative des biens communs et les pratiques participatives des mouvements

La participation démocratique est un point nodal de la gestion des biens communs. La question de la participation des citoyens est fondamentale, à la fois dans les communautés étudiées par Elinor Ostrom, où des individus interdépendants les uns des autres refusent d'agir en tant que

701. Jampaglia et Molinari, 2010.

702. Ciervo, 2010, p. 166.

passagers clandestins et se révèlent parfaitement capables de s'auto-gouverner et de s'auto-organiser pour obtenir, grâce à leur gestion des biens communs, des avantages collectifs permanents⁷⁰³, que dans les nombreux exemples fournis par les villes d'une gestion collective des biens communs et des services qui leur sont liés (services d'eau intégrés pour l'accès à l'eau potable, par exemple). Les biens communs nous aident aujourd'hui à élaborer une nouvelle idée de la propriété publique non étatique; ils nous invitent à redéfinir la démocratie elle-même, sous de nouvelles formes, et nous incitent à repenser la souveraineté et la relation entre territoire, ressources et habitants.

Les expériences de «démocratie participative» et de gestion participative des biens communs ou des services sont imbriquées et se recoupent souvent. Il n'existe – et ne peut exister – en la matière aucun modèle universel pour la gestion participative des biens communs, car les biens communs eux-mêmes diffèrent par leur nature ainsi que par les zones géographiques et les traditions historiques au sein desquelles ils doivent être gérés. Dans les cas de gestion directe des biens communs et des services (pensons à la «gestion par la communauté» de l'eau dans de nombreuses régions d'Amérique latine, comme la Colombie ou la Bolivie) comme dans ceux où l'on combine des formes de démocratie représentative et de démocratie participative pour gérer des biens communs (voir, pour l'eau, le modèle de Porto Alegre au Brésil, les villes de Grenoble, en France, ou de Cordoue, en Espagne), la participation des citoyens et des habitants advient d'ordinaire à plusieurs niveaux : celui de la définition des politiques et de la prise de décision, tout d'abord; le niveau de la gestion au quotidien, ensuite; le niveau du contrôle, enfin⁷⁰⁴.

Deux autres questions essentielles se posent. La première concerne les mouvements qui réclament des droits sur les biens communs : les façons dont ils sont organisés, débattent et prennent des décisions constituent déjà en elles-mêmes des formes horizontales et participatives. La méthode utilisée par les mouvements en ce qui concerne les biens communs est déjà une pratique participative. La seconde concerne le concept de démocratie et de société qui émerge de ce domaine : les formes de participation directe dans la gestion des biens communs et les expériences de démocratie participative supposent d'avoir surmonté l'idée d'une société

703. Ostrom, 2010.

704. Pour une analyse de certains modèles participatifs de gestion intégrée de l'eau en Europe, voir les textes suivants : Hachfeld, Terhorst et Hoedeman, 2009; Sintomer, Herzberg et Houdret, 2010.

conçue comme un simple ensemble d'intérêts individuels, innés, préexistants et contradictoires, où des représentants sont élus qui, en retour, prennent des décisions à la majorité. Au contraire, cette conception veut que les intérêts soient construits par le débat, le dialogue et le consensus. Ces communautés qui établissent de manière consensuelle les règles de gestion des biens communs et ces pratiques de démocratie participative supposent d'opérer le choix d'une méthode différente, fondée sur la discussion et la prise de décision, non sur le décompte de majorités et de minorités décrétées par avance, sur des choix déjà définis. Comme l'illustrent ces dernières années les pratiques des mouvements, la politique participative réside dans des actes créatifs, non dans une technique de pouvoir ou d'entente selon des intérêts. Ainsi, des valeurs communes et des plans partagés sont créés collectivement, sans chercher à fusionner des égoïsmes individuels, ni à négocier des solutions préconçues⁷⁰⁵.

6.2. Le cas du mouvement No TAV

Nous évoquerons succinctement deux cas de conflit environnemental et de batailles pour la justice sociale en lien avec les biens communs naturels, pour en retirer quelques indications sur la démocratie et la participation. Le premier est un conflit territorial bien connu en Italie car il perdure depuis longtemps : il s'agit de l'opposition de nombreux habitants du val de Suse à la construction de la nouvelle liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin – TAV est l'équivalent de TGV en italien –, qu'ils considèrent comme un projet dénué d'utilité économique, susceptible de compromettre l'équilibre écologique d'une région qui abrite déjà un nombre important d'infrastructures (autoroute du Fréjus, nombreux tunnels, barrages et industries). Comme de nombreux conflits environnementaux de la dernière décennie, la bataille du val de Suse ne peut pas être envisagée comme une protestation environnementale « à problématique unique », car elle est liée à une critique globale du modèle actuel de production-consommation, et allie écologie et justice globale. Un autre élément justifie pleinement l'inclusion du conflit parmi les mouvements pour les biens communs : les mouvements du val de Suse insistent sur la « défense du territoire comme un bien commun ». Ils n'adoptent pas une position NIMBY, qui proposerait le rejet du projet vers une autre région (NIMBY) et viserait à protéger des intérêts égoïstes, mais défendent la « valeur d'usage » du territoire contre les puissants intérêts économiques, plus intéressés par sa « valeur d'échange ». Le champ de la bataille relève ainsi du domaine NOPE (acronyme signifiant en anglais *not on the planet*

705. Della Porta, 2003, 2005 ; Fattori, 2005.

earth, « pas sur la planète Terre »)⁷⁰⁶. En se rapprochant du mouvement No Ponte (qui s'oppose à un autre « projet majeur de construction », considéré comme aussi inutile et destructeur : le mégapont sur le détroit de Messine), le mouvement No TAV a noué une alliance reposant sur des liens communs – justice environnementale, justice sociale, démocratie et souveraineté –, qui peuvent être résumés en une seule question : qui décide du futur du territoire et de ses ressources ? Les habitants de la région revendiquent le droit de prendre des décisions qui concernent leur avenir et dénoncent le caractère inadéquat de la démocratie représentative, car ils aspirent à des formes de démocratie participative. Dans un ouvrage consacré à l'analyse de ces conflits, Della Porta et Piazza écrivent que cet affrontement est perçu par les communautés concernées comme une conséquence « de l'inefficacité et de l'inadéquation des mécanismes de démocratie représentative, où les manifestants revendiquent un concept différent de démocratie locale, fondé sur la participation directe des citoyens. En ce sens, les conflits No TAV et No Ponte peuvent être envisagés comme des éléments d'une quête pour de nouvelles formes de démocratie capables de relever les défis de la prise de décision, qui se déplace toujours plus rapidement non seulement des Etats nationaux aux institutions internationales, mais également de la politique au marché »⁷⁰⁷. Pour reprendre les mots d'un activiste cité par les deux auteurs : « Certains choses sont imposées sur le territoire local, comme si les territoires étaient des colonies, alors que nous sommes au contraire convaincus que le territoire doit être soumis à l'opinion des hommes qui l'habitent. »⁷⁰⁸ Tout comme les autres mouvements qui considèrent qu'ils relèvent du mouvement pour les biens communs, No TAV et No Ponte ne se limitent pas à demander un modèle différent de démocratie, mais ils essaient aussi de mettre celui-ci en pratique par des assemblées structurées avec des processus inclusifs de prise de décision, fondés sur la méthode du consensus. Ces conflits présentent finalement des caractéristiques similaires à celles de l'environnementalisme des pauvres : « Les manifestations locales changent l'image de l'environnementalisme : des questions "post-matérialistes", posées en majeure partie par les "nouvelles classes moyennes" éduquées, aux revendications des groupes déshérités, vivant dans les zones les plus dégradées, où sont situés habituellement les incinérateurs et autres objets indésirables. »⁷⁰⁹

706. Trom, 1999.

707. Della Porta et Piazza, 2008 ; voir également Della Porta et Tarrow, 2005.

708. Della Porta et Piazza, 2008.

709. *Ibidem*.

6.3. L'exemple du mouvement italien pour l'eau

6.3.1. Démocratie fluide

L'autre exemple pouvant mettre en lumière des aspects importants de la relation entre le mouvement pour les biens communs, la gestion des biens communs et la participation démocratique est l'exemple du mouvement pour l'eau. Faute de pouvoir évoquer dans cet article le mouvement mondial complexe qui lutte contre la marchandisation de l'eau (c'est le plus grand réseau international au sein du mouvement pour les biens communs mondiaux, après celui pour la souveraineté territoriale et alimentaire), je me limiterai au cas de l'Italie. Ce pays dispose du mouvement le plus actif en Europe ; le conflit en réaction au processus de privatisation dure maintenant depuis de nombreuses années, à la fois aux niveaux local et national.

Depuis 1994, en effet, un certain nombre de mesures ont été introduites en Italie afin d'ouvrir les services d'eau à des acteurs privés. Les récentes lois 166/2008 et 135/2009 ont finalisé l'ouverture du marché au secteur privé. Quinze ans après cette privatisation graduelle, la moitié de la population italienne est déjà approvisionnée par des joint-ventures. Des villes comme Arezzo et Aprilia, premières à avoir été investies par les partenaires privés, ont connu une augmentation exponentielle des prix et une réduction considérable des investissements. Lors de ces dix dernières années, les impôts ont augmenté de 62 % en Italie (l'inflation était de 25 %) et les investissements ont été réduits de près des deux tiers par rapport à la période précédente. A contrario, on s'attend à ce que la consommation de la « marchandise-eau » augmente de près de 20 % dans les dix prochaines années (comme nous l'avons déjà souligné, c'est là l'opposé de la préservation de la ressource).

Conscient de ces effets désastreux en termes sociaux et environnementaux et considérant le droit à l'eau en Italie et dans le monde, un fort mouvement italien s'est développé dans la dernière décennie, rassemblant des centaines d'organisations nationales et locales, d'associations et de commissions. Prenons le temps d'en rappeler l'histoire. La commission territoriale de la ville d'Aprilia a été l'une des premières à s'organiser localement : elle était composée d'un noyau dur de seniors touchant une retraite publique de base et de jeunes citoyens aux emplois instables. Les hausses de prix toujours consécutives à une privatisation ont le plus durement touché les classes inférieures et les familles à faible revenu. Parmi les 7 000 familles d'Aprilia qui pendant des années ont refusé de payer leurs factures aux fournisseurs de services d'eau privés, mais qui payaient régulièrement – sur un compte spécial au nom de l'administration municipale – des

factures calculées à partir des anciens prix (moins élevés car ils n'incluaient pas les bénéfices du fournisseur privé), on compte essentiellement des pauvres. La Toscane a été la première à organiser un réseau régional en 2003, composé de centaines d'organisations sociales : le Forum de l'eau de Toscane (Forum toscano dell'acqua). Ces mouvements toscans pour l'eau ont été les premiers à essayer de s'en prendre aux « législateurs ». Ils ont rédigé une charte des citoyens au niveau régional, qui regroupait les propositions du mouvement contre la privatisation. Confrontés au dépérissement de la démocratie et aux processus de privatisation, les mouvements voulaient essayer des solutions locales, qui partaient de la base, des besoins essentiels et concrets des citoyens, pour regagner la souveraineté sur les biens communs. Pour ce faire, ils ont utilisé tous les instruments de la démocratie populaire figurant dans les lois régionales et nationales – comme les chartes des citoyens – pour secouer la politique « postdémocratique »⁷¹⁰ et enclencher une réaction en chaîne pouvant se propager à d'autres territoires en un cercle vertueux. Il est important de souligner d'abord les deux niveaux de participation, qui concernent à la fois la méthode et le contenu. Le travail collectif de rédaction de la charte, par un processus inclusif et absorbant qui a duré plusieurs mois, a constitué une expérience participative. L'objet de la charte lui-même était précisément celui-là : introduire la participation des citoyens et des salariés des services d'eau dans la gestion intégrée du service d'eau par l'institution des « Conseils d'eau – groupes territoriaux consultatifs » (Consulta dell'acqua). Il est nécessaire que les citoyens vivant sur le territoire soient associés à certaines décisions fondamentales ou certains choix de gouvernance pour l'eau, et puissent s'exprimer. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une forme bureaucratique de gestion mais d'une gestion qui peut redonner aux citoyens ces pouvoirs que les conseils d'administration des entreprises leur ont subtilisés⁷¹¹. Si la charte des citoyens a été rejetée par le Conseil régional de Toscane, les mouvements avaient déjà remporté une bataille culturelle : le débat sur la privatisation (qui s'était déroulé lentement et en silence) avait gagné toute la région, et le consensus sur les propositions de gestion conjointe et participative, portée par la coalition sociale, y était désormais largement partagé.

On peut dire, pour résumer, que dans les années qui ont suivi, le « modèle » introduit par les mouvements toscans a été répliqué au niveau national : en 2006, un vaste réseau national inclusif de commissions, mouvements territoriaux et associations a été mis en place : le Forum italien

710. Crouch, 2000, 2003.

711. Fattori et Striano, 2005.

des mouvements pour l'eau (Forum italiano dei movimenti per l'acqua) et, en 2007, une charte des citoyens (nationale, cette fois-ci) a été rédigée par des mécanismes participatifs. Ce document a recueilli plus de 430 000 signatures (la Constitution italienne dispose que si un projet de loi est présenté avec 50 000 signatures, il doit être débattu au Parlement). Dans cette proposition, les services d'eau sont considérés comme un service sans signification économique – qui doit donc être retiré du marché et ne pas subir les lois de la concurrence – dont les objectifs sont de nature sociale et environnementale. Là encore, le nouveau modèle prévoit d'introduire des mécanismes participatifs pour les citoyens dans la gestion du service⁷¹². Alors que le projet attendait d'être débattu au Parlement, le Gouvernement italien a accéléré le processus de privatisation. En réaction, les mouvements ont lancé un appel direct au peuple italien, en utilisant l'outil le plus puissant de démocratie directe dont dispose le droit italien : un référendum abrogatif. En 2010, après seulement trois mois de campagne, plus de 1 400 000 signatures ont été recueillies (seules 500 000 étaient nécessaires), soit davantage que pour aucun autre référendum de l'histoire de la République italienne, y compris les référendums « historiques » sur l'avortement et le divorce. Cela tend à prouver que la sensibilité sociale aux biens communs, et en particulier en ce qui concerne l'eau, est tout sauf endormie. En effet, l'eau est devenue le symbole le plus reconnaissable des biens communs naturels : un bien qui satisfait les besoins vitaux et qui permet de respecter des droits de l'homme fondamentaux. Un bien auquel chacun doit avoir accès et que nul n'a le droit de s'approprier. Ainsi, les mouvements pour la justice sociale et environnementale, dont l'origine remonte aux niveaux local et territorial (souvent avec l'impulsion des couches pauvres de la population, comme à Aprilia et dans de nombreuses commissions en Campanie), se sont organisés en moins de dix ans, ont grandi et ont déplacé le conflit au niveau national, ajoutant à leur protestation la définition de propositions complexes et détaillées, élaborées au moyen de vastes processus participatifs (comme les chartes des citoyens, proposées aux niveaux régional et national).

6.3.2. *Origines et conséquences du référendum italien*

C'est ce long processus participatif d'auto-organisation sociale en réseau (longtemps invisible pour les médias généralistes) qui a permis le triomphe aux référendums de juin 2011, lorsque 27 millions d'Italiens ont voté contre le plan de privatisation forcée de la gestion de services d'eau intégrés. Les résultats de ces référendums n'ont pas été un événement

712. Fattori, 2008a.

soudain, mais le point culminant d'un processus démocratique compliqué à travers lequel les citoyens, au fil des années, ont cherché des moyens de s'ériger en « législateurs » directs.

Comme nous l'avons vu, le mouvement italien pour l'eau et les biens communs a d'abord eu recours à l'instrument d'une loi fondée sur l'initiative populaire, puis à l'institution d'un référendum. Pour élargir le sujet, le thème du référendum en tant que tel (ou du droit de la collectivité et de l'individu à décider directement de questions économiques et sociales essentielles) semble aujourd'hui être devenu une thématique cruciale dans toute l'Europe, comment l'illustrent les demandes des *indignados* espagnols manifestant sur les places ou le référendum grec sur le plan d'austérité imposé au pays par l'Union européenne – un référendum d'abord annoncé puis supprimé, sous la forte pression des principales économies européennes et du FMI. Cet épisode significatif questionne fortement les limites de la démocratie dans le contexte des règles de l'économie internationale. L'accumulation d'une dette publique intenable par un Etat semble faire perdre aux citoyens leur souveraineté populaire, puisqu'on leur dénie le droit de décider de leur propre avenir.

Il est donc important de garder à l'esprit le contexte dans lequel le référendum italien s'est tenu, c'est-à-dire au plus haut point d'une crise économique, alors que les recettes du gouvernement imposaient de disposer et de vendre le patrimoine public, à commencer par les biens communs et les services publics. Dans ce contexte, les Italiens ont décidé de serrer les rangs, non de défendre les banques et le système financier – comme le gouvernement l'aurait souhaité –, mais les biens communs.

De quoi exactement ont traité les questions du référendum de juin 2011 ? Tout d'abord, il faut noter qu'en Italie les référendums d'initiative populaire ne peuvent être qu'abrogatifs, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas proposer de nouvelles lois, mais simplement abroger des lois adoptées par le Parlement mais contestées par le peuple souverain. Dans ce cas, la *pars construens* masquant la *pars destruens* de chaque question était parfaitement claire. Quatre questions au total ont fait l'objet d'un vote. La première et la deuxième traitaient de l'eau⁷¹³, afin d'éviter la privatisation de la gestion de l'eau et d'empêcher que quelques acteurs ne tirent des

713. La troisième question portait sur le futur de l'énergie et l'opposition aux centrales nucléaires (avec les énergies renouvelables comme choix implicite d'un vote antinucléaire au référendum). Enfin, la quatrième question concernait l'égalité des citoyens devant la loi et a mis en avant l'abrogation d'une immunité *de facto*, qui aurait empêché le Premier ministre et d'autres ministres d'être poursuivis en justice au cours de leurs fonctions.

bénéfices d'un bien commun par la rémunération du capital investi par les actionnaires. Sous un angle positif, comme nous l'avons vu, les mouvements demandent une gestion publique de l'eau, avec une participation démocratique des citoyens et des salariés des services de l'eau.

La première – et principale – difficulté du référendum populaire a toujours été d'atteindre le quorum, qui est très élevé : ainsi, pour que la consultation soit valide, au moins 50 % plus un des citoyens ayant le droit de vote doivent se rendre aux urnes. En juin 2011, pour la première fois depuis quatorze ans, le quorum a été largement atteint : plus de 57 % des Italiens ont voté. La majorité écrasante de votes positifs (favorables à l'abrogation de la loi soumise au référendum) aux quatre questions a été encore plus prodigieuse, particulièrement pour les deux premières questions : 95,35 % de oui (4,65 % de non) pour la première, 95,80 % de oui (4,20 % de non) pour la deuxième⁷¹⁴. Les deux questions concernant l'eau sont celles qui ont obtenu le plus fort pourcentage de votants et le nombre de votes positifs le plus élevé, en termes absolus, de toute l'histoire des référendums en Italie⁷¹⁵.

On constate ces dernières années une transformation du sens commun, qui transparaît de manière évidente dans le vote de juin 2011. L'important sondage Demos-Coop de juillet 2011⁷¹⁶ a également mis en évidence un changement politique et culturel : la cartographie des langages public et privé des Italiens témoigne d'une nouvelle hiérarchie dans les mots, où les termes comme « individualisme » ou « leader fort » ont été remplacés par de nouveaux concepts, notamment celui des « biens communs ». Il s'agit là d'une révolution linguistique et conceptuelle.

Le référendum a exprimé le mécontentement croissant vis-à-vis de la doctrine néolibérale dominante, dont les recettes, largement à blâmer, ont précipité la crise internationale actuelle, une doctrine qui est autant économique que politique et qui théorise une vision réduite du public et une démocratie fondée sur une participation minimale, faisant coïncider la suppression de toute manipulation politique réelle du marché avec une conception hyperoligarchique de la démocratie, réduite à la simple participation aux élections, occasionnelle et s'exerçant selon des calendriers prédéterminés.

714. Les pourcentages n'ont été qu'un peu plus bas pour les deux dernières questions : 94,05 % de oui (5,95 % de non) pour la troisième ; 94,62 % de oui (5,38 % de non) pour la quatrième.

715. Pour une analyse détaillée, voir Fattori, 2011, p. 99-109.

716. Demos-Coop. Osservatorio sul Capitale Sociale degli Italiani, 2011.

Le sujet de la démocratie demeure également crucial dans les référendums pour une autre raison. Depuis les années 1980, le phénomène de « dépublicisation » des administrations publiques italiennes, ou « capitalisme municipal », a vu des municipalités devenir les actionnaires de centaines de sociétés par actions. Les services publics locaux ont été transformés en entreprises de droit privé (des actionnaires privés figurant souvent aux côtés des municipalités). Dans les sociétés par actions, la loi oblige les actionnaires – publics ou privés – à opérer dans un cadre guidé par le profit, destiné à produire puis à partager les bénéfices. Le principal objectif d'un service public est maintenant devenu celui de générer des dividendes pour les actionnaires. Cette évasion des municipalités (et de l'administration publique en général) du droit public – pour adopter le droit privé – est dans le même temps une fuite hors de la responsabilité démocratique, donc une fuite hors de la démocratie.

Le référendum a ainsi constitué un vote, non seulement contre les bénéfices parasites que les entités privées tirent des biens communs, mais également contre ce processus de dépublicisation et de dégénérescence de la sphère publique. C'était un vote contre la privatisation de la prise de décision, pour ramener transparence et démocratie dans la gestion des biens communs. Les oligarchies politiques et technico-administratives ont souvent considéré et géré les biens communs comme s'ils leur appartenaient, en se distanciant de toute participation et responsabilité démocratique. Le capitalisme municipal a été l'une des étapes de ce processus de forte appropriation privée des biens communs. Malheureusement, en Italie, la dégénérescence du domaine public a eu – et a toujours, sous des formes encore plus extrêmes – des systèmes de malversation et de clientélisme, ce dernier s'étant renforcé, précisément à cause de la conversion des organes de gestion des services publics en sociétés par actions. Dans tous ces cas, l'élite politique a forgé le « public » d'après ses propres intérêts privés. C'est pour cette raison que le vote du référendum nécessitait non seulement que les bénéfices privés soient exclus des biens communs, mais aussi que la dimension publique du secteur public soit réaffirmée.

La forme duale de privatisation du public – par des capitaux privés mais également par l'élite politique – a connu son heure de gloire dans le modèle des partenariats public-privé (PPP), très à la mode aujourd'hui dans toute l'Europe. La gestion des biens et services fondamentaux est confiée à des entreprises dont le capital est mixte, privé et public, en d'autres termes à des lieux opaques de collusion entre les puissances économiques et publiques. Ce sont des domaines auxquels on ôte toute obligation de rendre des comptes au peuple et qui représentent l'étape

ultime de l'évolution du capitalisme municipal. Ces entreprises – qui gèrent l'eau et de nombreux autres services publics – sont devenues au niveau local les *nouvelles institutions démocratiques* : les politiques publiques territoriales y sont réellement mises en œuvre, et non plus dans les conseils élus. En Europe, comme en Italie, la tendance à la « contractualisation des politiques publiques » s'est imposée depuis des années⁷¹⁷. Elle conduit les administrations publiques locales à agir comme les parties d'un contrat et non plus en tant que décideurs uniques. Ce modèle d'élaboration de politiques par des moyens contractuels s'est maintenant réalisé à travers l'accord pour la création de nouvelles arènes de décision, dans lesquelles les accords sont négociés entre des acteurs privés et publics : les sociétés par actions à capital mixte (public-privé) sont ces nouvelles institutions postdémocratiques visant à gérer les biens communs au niveau territorial.

La démarche signe l'élimination, à présent institutionnalisée, de toute séparation claire et précise des rôles et des espaces entre la politique et l'économie. Le partenariat public-privé pour la gestion des biens communs devient la forme institutionnelle de la connexion oligarchique entre ces deux domaines qui se recourent toujours davantage, et dont les victimes inévitables sont la démocratie, la transparence et la participation citoyenne.

C'est pourquoi les votes aux référendums italiens sont également des votes contre la postdémocratie. « Republiciser » le secteur public signifie faire du public un « bien commun », où la spécificité du « bien commun » est précisément la participation démocratique et directe des citoyens dans la gestion des services d'intérêt général et des biens communs. Le slogan des mouvements sociaux qui définit le « bien commun » comme une troisième dimension, hors de la polarité public-privé (tout comme la concentration du pouvoir, une caractéristique partagée à la fois par le marché capitaliste et par la souveraineté de l'Etat moderne), est l'expression actuelle d'une distinction qui a survécu dans la culture diffuse, dont on peut rechercher les racines lointaines jusqu'au droit romain. Celui-ci a non seulement distingué les *res communes omnium* et les *res nullius*⁷¹⁸, mais il a aussi établi une distinction nette entre *res communes* (biens communs) et *res privatae* (biens privés), et *res publicae* et *res universitatis* (deux catégories différentes de biens publics). Mais alors que, dans la Rome antique, l'accent était mis sur la dimension « natu-

717. Bobbio, 2000, p. 111-141.

718. Voir ci-dessus p. 354.

relle» des *res communes* (que nous appellerions aujourd’hui «les biens communs naturels»: atmosphère, eau et littoral), notre époque insiste sur la participation démocratique à la gestion des biens communs, naturels et immatériels. En résumé, «gouverner en commun» est une façon de gérer et de gouverner démocratiquement les ressources naturelles communes et les créations collectives sociales. Cela signifie que les biens communs sont caractérisés par un système de gouvernance pour partager et préserver collectivement l’ensemble des écosystèmes et des ressources naturelles, mais également toutes les créations de la société, dont nous héritons ou que nous produisons conjointement. Le fait de «gouverner en commun» constitue une pratique sociale de la gouvernance démocratique collective des éléments partagés, matériels ou immatériels, qui, pour être efficace dans les dimensions extrêmement diverses du monde actuel (les nouvelles métropoles mondiales, notamment), nécessite de repenser un grand nombre de modèles de participation démocratique des populations dans la gestion des biens communs et des services.

Finalement, en considérant la situation avec davantage de recul, on peut dire qu’un processus a été mis en place dans tout le continent à la suite de la victoire italienne aux référendums, processus qui vise à connecter les mouvements, syndicats et organisations sociales de différentes nations dans un réseau unique paneuropéen. S’il commence par un réseau d’eau (l’eau étant un élément qui, matériellement et symboliquement, peut ouvrir de nouveau la réflexion de l’Europe sur tout l’horizon des biens communs naturels et sociaux), il pourra élargir son champ d’action dans le futur pour inclure d’autres éléments de cet horizon global. Le réseau continental vise à utiliser – et ce également à l’échelon européen – tous les instruments de la démocratie directe actuellement à sa disposition (comme la nouvelle initiative citoyenne européenne ou ICE⁷¹⁹). Ces outils peuvent faire des citoyens des « législateurs » directs. En fin de compte, c’est précisément par des référendums, des initiatives populaires et des ICE que les peuples européens tentent de construire les fragments d’une « autre Europe » et cherchent à démocratiser les institutions européennes, une Europe différente de celle née du traité de l’après-guerre sur le charbon et l’acier, scellé sur les valeurs du marché et de l’élitisme, une Europe des biens communs et de la participation démocratique.

719. Le Traité de Lisbonne introduit une nouvelle forme de participation publique dans l’élaboration des politiques de l’Union européenne, l’initiative citoyenne européenne (ICE). Voir : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_fr.htm.

Bibliographie

Agence européenne de l'environnement (AEE) (2002), «Late Lessons from early warnings: The precautionary principle 1896-2000» (Dernières leçons sur des mises en garde anciennes : le principe de précaution 1896-2000), *Env. Issues Report*, n° 22, Copenhague.

Alisa G. (d') (2007), «Beni comuni vs. beni pubblici», *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n° 1.

Alisa G. (d') *et al.* (2010), «Conflict in Campania: waste emergency or crisis of democracy» (Lutte en Campanie : urgence en matière de déchets ou crise de la démocratie), *Ecological Economics*, vol. 70, n° 2, 15 décembre.

Bebbington A. *et al.* (2007), «Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes» (La mine et les mouvements sociaux : luttes de subsistance et développement territorial rural dans les Andes), *World Development*, 36 (12).

Bevilacqua P. (2006), *La terra è finita*, Laterza, Rome, Bari.

Bobbio L. (2000), «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», *Stato e Mercato*, n° 1/2000, p. 111-141.

Bridge G. (2004), «Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform» (Cartographier les Bonanza : géographies des investissements miniers dans une ère de réformes néolibérales), *The Professional Geographer*, 56 (3).

Bullard R.D. (1990), *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality* (Décharges à Dixie : race, classe et qualité environnementale), Westview Press, Boulder.

Bullard R.D. (2005), *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution* (La quête pour une justice environnementale : les droits de l'homme et la politique en matière de pollution), Sierra Club Books, San Francisco.

Camacho D. (1998), «The environmental justice movement», in Camacho D. (éd.), *Environmental injustices, political struggles: race, class, and the environment* (Injustices environnementales, luttes politiques : race, classe et l'environnement), Duke University Press, Durham.

Carmin J.A. et Ageyman J. (éd.) (2010), *Environmental inequalities beyond borders: local perspectives on global injustices* (Les inégalités environnementales au-delà des frontières : perspectives locales sur les injustices mondiales), MIT Press, Cambridge.

Carrere R. et Lohman L. (1996), *Pulping the South. Industrial tree plantation and the world paper economy* (Ecraser le Sud : les plantations industrielles d'arbres et l'économie mondiale du papier), Zed, Londres.

Castellon R. et Häussermann D. (à paraître), *The impacts of climate change on the human rights of the indigenous communities in the Andes and climate justice* (Les conséquences du changement climatique sur les droits de l'homme des communautés indigènes des Andes et la justice climatique).

Ciervo M. (2010), *Geopolitica dell'acqua*, Carocci, Rome.

Ciriacy-Wantrup S.V. et Bishop R.C. (1975), « "Common property" as a concept in natural resources policy » (La « propriété commune », un concept de la politique des ressources naturelles), *Natural Resources Journal*, vol. 15.

CMED (1987) (Commission mondiale des Nations Unies pour l'environnement et le développement), *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland).

Crouch C. (2000), « Coping with post-democracy » (De la postdémocratie), *Fabian Ideas*, n° 598, The Fabian Society, Londres.

Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Rome, Bari.

Dasman R.F. (1988), « Towards a biosphere consciousness », in Worster D. (éd.), *The ends of the earth: perspectives on modern environmental history* (Les fins de la Terre : perspectives sur l'histoire environnementale moderne), Cambridge University Press, Cambridge.

Della Porta D. (2003), « Social movements and democracy at the turn of the millennium » (Mouvements sociaux et démocratie au tournant du millénaire), in Ibarra P. (éd.), *Social movements and democracy* (Mouvements sociaux et démocratie), Palgrave Macmillan, New York.

Della Porta D. (2005), « Democrazia in movimento : partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso" », *Rassegna italiana di sociologia*, vol. 46, n° 2.

Della Porta D. et Piazza G. (2008), *Le ragioni del no*, Feltrinelli, Milan.

Della Porta D. et Tarrow S. (éd.) (2005), *Transnational movements and global activism* (Mouvements transnationaux et activisme mondial), Rowman and Littlefield, Lanham (Md.).

Demaria F. (à paraître), « Shipbreaking at Alang-Sosiya (India): an ecological distribution conflict » (Démantèlement de navires à Alang-Sosiya (Inde) : un conflit écologique de distribution), *Ecological Economics*.

Demos-Coop. Osservatorio sul Capitale Sociale degli Italiani (2011), «Il nuovo lessico sociale degli italiani. Rapporto luglio 2011», <http://www.demos.it/a00610.php>.

De Silva D.A.M. et Yamao M. (2007), *Effects of the tsunami on fisheries and coastal livelihood: a case study of tsunami-ravaged southern Sri Lanka* (Effets du tsunami sur les exploitations de pêche et la subsistance des populations côtières : une étude du sud du Sri Lanka, ravagé par le tsunami), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2007.01015.x/pdf>.

Echave J. (de) et al. (2009), *Minería y conflicto social*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Fattori T. (2005), «Ricostruendo democrazia. Verso una partecipazione "generativa" », *Il seme e l'albero*, XIII, avril.

Fattori T. (2008a), «Comment les mouvements italiens pour l'eau sont devenus "législateurs" », in Le Strat A. (éd.), *Manifestes pour l'eau publique*, Syllepse, Paris.

Fattori T. (2008b), *Impero spa : i mercanti d'acqua*, Edizioni Unaltracittà/Unaltromondo, Florence.

Fattori T. (2011), «Fluid democracy: the Italian water revolution», *Transform!*, n° 9/2011, p. 99-109.

Fattori T. et Striano V. (2005), «L'acqua bene comune. Il caso della Toscana», *Quale stato?*, n° 3-4, Rome.

Fnuap (Fonds des Nations Unies pour la population), *Etat de la population 2009. Face à un monde qui change : les femmes, la population et le climat*, www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/swp/frenchswop09.pdf.

Gadgil M. et Guha R. (1995), *Ecology and equity. The use and abuse of nature in contemporary India* (Ecologie et équité : utiliser la nature, et en abuser, dans l'Inde contemporaine), Routledge, Londres.

Georgescu-Roegen N. (1971), *The entropy law and the economic process* (La loi d'entropie et le processus économique), Harvard University Press, Cambridge.

Gerber J.F., Veuthey S. et Martínez-Alier J. (2009), «Linking political ecology with ecological economics in tree plantation conflicts in Cameroon and Ecuador» (Lier écologie politique et économie écologique dans les conflits relatifs aux plantations d'arbres au Cameroun et en Equateur), *Ecological Economics*, 68 (12).

GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), *Document technique VI : le changement climatique et l'eau*, 2008.

GRAIN (Genetic Resources Action International) (2007), *Stop the agrofuel craze. Seedling: biodiversity, rights and livelihood* (Arrêtez la folie des agrocarburants. Les plants : biodiversité, droits et moyens de subsistance), juillet.

Greyl L. *et al.* (2010), «The waste crisis in Campania, Italy» (La crise des déchets en Campanie, Italie), in CEECEC, *The CEECEC handbook*, <http://www.ceecec.net/handbook/>.

Guha R. (2000), *Environmentalism: a global history*, Oxford University Press, Oxford.

Guha R. et Martínez-Alier J. (1997), *Varieties of environmentalism: essays North and South*, Earthscan, Londres.

Hachfeld D., Terhorst P. et Hoedeman O. (2009), *Progressive public water management in Europe. In search of exemplary cases* (Gestion publique progressiste de l'eau en Europe. Recherche de cas exemplaires), TNI et CEO, www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf.

Hardin G. (1968), «The tragedy of the commons» (La tragédie des biens communs), *Science*, 162.

Jampaglia C. et Molinari E. (2010), *Salvare l'acqua*, Feltrinelli, Milan.

Klein N. (2003), «Free trade is war» (Le libre-échange, c'est la guerre), *The Nation*, 11 septembre.

Leach G. (1975), *Energy and food production* (Production énergétique et alimentaire), IPC Science and Technology Press, Guildford.

Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale* (2^e édition), Bollati Boringhieri, Turin.

Martínez-Alier J. (2001a), «Ecological conflicts and valuation: mangroves vs. shrimp in the late 1990s» (Conflits écologiques et expertise : mangroves contre crevettes à la fin des années 1990), *Environment and Planning*, C, 19.

Martínez-Alier J. (2001b), «Mining conflicts, environmental justice, and valuation» (Conflits miniers, justice environnementale et expertise), *Journal of Hazard Materials*, 86.

Martínez-Alier J. (2004), *L'Environnementalisme des pauvres : une étude des conflits écologiques et des expertises*, Elgar, Cheltenham.

Martínez-Alier J. (2010), «Environmental justice and economic degrowth: an alliance between two movements» (Justice environnementale et

décroissance économique : de l'alliance entre les deux mouvements), www.obela.org/system/files/Coimbra%5B1%5D.pdf.

Mattei U. et Nader L. (2008), *Plunder: when the rule of law is illegal* (Pillage : quand la règle de droit est illégale), Blackwell, Malden-Oxford-Vittoria.

McCully P. (1996), *Silenced rivers. The ecology and politics of large dams* (Rivières réduites au silence. L'écologie et la politique des grands barrages), Zed, Londres.

OCMAL (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina) (2010), www.conflictosmineros.net.

Orta-Martínez M. *et al.* (2008), «Impacts of petroleum activities for the Achuar people of the Peruvian Amazon: summary of existing evidence and research gaps» (Les conséquences des activités pétrolières pour les tribus Achuar de l'Amazonie péruvienne : résumé des données existantes et manques en matière de recherche), *Environmental Research Letters*, 2 (4).

Orta-Martínez M. et Finer M. (2010), «Oil frontiers and indigenous resistance in the Peruvian Amazon» (Les frontières du pétrole et la résistance indigène dans l'Amazonie péruvienne), *Ecological Economics*, vol. 70.

Ostrom E. (2010), *La Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck, 2010.

Ostrom E. (2000), «Private and common property rights» (Droits de propriété privée et commune), in *Encyclopedia of law and economics, vol. II: civil law and economics*, Elgar, Cheltenham.

Pellow D.N., Weinberg A. et Schnaiberg A. (2001), «The environmental justice movement: equitable allocation of the costs and benefits of environmental management outcomes» (Le mouvement pour la justice environnementale : allocation équitable des coûts et bénéfices des résultats de la gestion de l'environnement), *Social Justice Research*, n° 14.

Pengue W. (2005), «Transgenic crops in Argentina: the ecological and social debt» (Cultures transgéniques en Argentine : la dette écologique et sociale), *Bulletin of Science, Technology & Society*, 25 (4).

Pereira A.G. et Funtowicz S. (2009), *Science for policy: new challenges, new opportunities* (Science pour le politique : nouveaux défis, nouvelles opportunités), Oxford University Press, Delhi, Oxford.

Petrella R. (2001), *Il manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Ega, Turin.

Pnud (1998) (Programme des Nations Unies pour le développement), *Rapport mondial sur le développement humain 1998 : la consommation*

au service du développement humain, Oxford University Press pour le Pnud, New York, Oxford, <http://hdr.undp.org/fr/rapports/>.

Pnud (2007) (Programme des Nations Unies pour le développement), *Rapport sur le développement humain 2007-2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, Macmillan pour le Pnud, New York.

Pulido L. (1996), *Environmentalism and social justice: two Chicano struggles in the southwest* (L'environnementalisme et la justice sociale : deux combats des Chicanos dans le Sud-Ouest), University of Arizona Press, Tucson.

Ricoveri G. (2010), *Beni comuni vs. merci*, Jaca Book, Milan.

Samuelson P. (1954), «The pure theory of public expenditure» (La théorie pure des dépenses publiques), *Review of Economics and Statistics*.

Sarewitz D. *et al.* (2003), «Vulnerability and risk: some thoughts from a political and policy perspective» (Vulnérabilité et risque : quelques pensées dans une perspective politique et d'élaboration de mesures), *Risk Analysis*, vol. 23, n° 4.

Sen A. (1977) «Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory», *Philosophy & Public Affairs*, vol. 6, n° 4, Princeton University Press, p. 317-344.

Sintomer Y., Herzberg C. et Houdret A. (éd.) (2010), *La Participation des usagers dans la gestion de l'eau*, vol. I et II, Centre Marc-Bloch.

Svampa M. et Antonelli A. (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.

Trom D. (1999), «De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative», *Revue française de sciences politique*, n° 49.

Urkidi L. et Walter M. (2011), «Environmental justice dimensions in anti-gold mining movements in Latin America» (Les dimensions de la justice environnementale dans les mouvements refusant l'extraction d'or en Amérique latine»), *Geoforum*, 42.

BIENS COMMUNS, COHÉSION SOCIALE ET AUTONOMIE DE LA REPRODUCTION SOCIALE

*Observatorio Metropolitano*⁷²⁰

1. Le cas des biens communs

En Espagne, l'importance des biens communs était reconnue, historiquement, par des dispositifs juridiques tels que les *cartas pueblas* ou les *fueros* (lois médiévales) et autres instruments. Ces dispositifs considéraient les forêts, les pâtures, les systèmes d'irrigation et les pêcheries notamment comme des biens communs, et les colons étaient habilités à les utiliser et avaient droit, pleinement et collectivement, aux richesses qu'ils produisaient. En outre, ces biens communs contrebalançaient fortement l'inégalité sociale en permettant aux plus pauvres de la société d'accéder aux ressources (pâturages, bois de chauffage, fruits et animaux, etc.), ce qui, en période de pénurie, permettait d'éviter la famine et garantissait une vie décente à tous les habitants d'un territoire, la seule condition étant de vivre effectivement sur ce territoire.

En plus d'être un dispositif social qui limitait de manière spectaculaire l'inégalité, les biens communs représentaient aussi une source permanente de durabilité environnementale. Contrairement aux prévisions contemporaines de la « tragédie des biens communs »⁷²¹ – qui envisageait la destruction des biens communs par des utilisations égoïstes et individualistes conduisant à leur épuisement –, la préservation et l'amélioration des biens communs traditionnels ont été garanties par la mise en place de dispositions et de règles ; leur survie au fil des siècles, et même des millénaires, en est tout simplement la preuve.

En fait, les attaques extérieures ont été la seule cause de la disparition des biens communs. La destruction des biens communs est un phénomène récent, lié à l'avènement de la classe capitaliste moderne, que l'on appelle

720. Observatorio Metropolitano (Madrid, Espagne) est un projet qui rassemble différents groupes pluridisciplinaires au sein d'un espace de réflexion sur les phénomènes de transformation qui caractérisent les métropoles contemporaines, à commencer par le cas de Madrid (voir www.observatoriomropolitano.org). Pour les travaux sur les biens publics, voir Observatorio Metropolitano, 2011.

721. Hardin, 1968.

«accumulation primitive»⁷²². D'importants conflits ont eu lieu lorsque les clôtures ont été mises en place et que le peuple a perdu ses droits, ainsi que l'accès aux biens communs⁷²³. Les forces du marché détruisent les biens communs dans la mesure où ceux-ci sont considérés comme des marchandises dont il faut tirer profit et non comme un fondement de vie sociale⁷²⁴. Les biens communs ont besoin non pas de propriétaires privés à la recherche de gains mais d'une communauté qui en prend soin et qui les utilise pour sa reproduction sociale. Ils ont besoin que l'on s'engage à les entretenir et à partager les tâches collectives. Cette ancienne solidarité est encore vivante dans les langues espagnoles, qui désignent ces tâches collectives par des mots comme *hacenderas* en castillan ancien, *auzolan* en basque ou *azofra* en langue aragonaise. Au XXI^e siècle, l'importance d'une communauté et de son travail pour maintenir les biens communs se dégage à travers des expériences telles que le développement de logiciels libres, qui sont entretenus et alimentés par une forte communauté⁷²⁵. Aujourd'hui, à l'ère des crises mondiales, les biens communs naturels, sociaux et numériques sont menacés, non seulement par les pouvoirs privés, mais aussi par les institutions publiques chargées en principe de leur gestion. Le patrimoine collectif naturel est vendu à des prix défiant toute concurrence, et sa gestion est laissée aux mains d'entrepreneurs du bâtiment et de promoteurs immobiliers. Les biens communs numériques font l'objet d'une réglementation qui limite leur circulation, au bénéfice des entreprises informatiques et des industries de la culture. La destruc-

722. Il existe une interprétation générale de la transition de la féodalité vers le capitalisme selon laquelle la naissance du capitalisme découlerait de certains contextes de *lutte des classes* déterminés par le niveau de résistance des communautés paysannes à une coalition protocapitaliste de seigneurs féodaux et de riches exploitants. Les biens publics sont le principal champ de bataille de cette lutte. Voir également le long débat dans Brenner, 1976.

723. C'est à Marx que l'on doit la première description de ce processus ainsi que l'expression d'«accumulation primitive», qui figure aux chapitres XXIV et XXV du *Capital*. Il convient de noter qu'au cours des dernières décennies le débat sur l'«accumulation primitive» s'est développé régulièrement. Marx, [1867] 1974.

724. Karl Polanyi a été le premier à remarquer que la terre était l'un des principaux éléments de ce qu'il appelait la «substance de la société». En effet, la terre, au même titre que l'argent et le travail, fait partie de ce qu'il dénomme «les biens fictifs» qui, bien qu'ils soient achetés ou vendus sur le marché, ne sont pas produits suivant la logique des biens «normaux». K. Polanyi, 1983.

725. C'est en effet l'un des aspects qui se dégagent le plus clairement de la nouvelle interprétation des biens communs donnée par Elinor Ostrom. Un bien commun n'est rien de plus que la communauté qui le gère. Cet élément introduit une nouvelle conception «sociale» des biens communs, par opposition à une interprétation «ontologique» qui met l'accent sur les propriétés «naturelles» qui les constituent. Ostrom, 2001, p. 17-41.

tion des biens communs sociaux s'effectue par le biais des privatisations et de l'externalisation de l'Etat providence. Cela se traduit par une dégradation de la qualité des services, par l'appropriation privée de biens et de services qui devraient servir l'intérêt général, par l'augmentation des inégalités sociales et par le gaspillage des ressources. Le problème n'est pas nouveau – les institutions publiques ne répondent pas aux besoins de la société –, et il découle d'un manque d'ouverture et de démocratie dans la gestion de l'Etat, de la technocratie et de l'autoritarisme. D'une certaine manière, le peuple n'a pas accès aux biens et aux services publics et ne peut ni les utiliser ni les gérer, ce qui fait qu'il ne perçoit pas ces ressources comme étant le fruit de son action collective et, par conséquent, sa propriété. Selon la tendance idéologique actuelle, c'est l'Etat qui en est le propriétaire et il appartient aux experts de décider si ceux-ci doivent être conservés ou vendus et s'ils sont viables ou non.

Jusqu'à présent, malheureusement, le concept juridique espagnol de biens communs est resté circonscrit à quelques secteurs tels que le domaine public maritime et terrestre (plates formes maritimes, littoral, ruisseaux, etc.), les montagnes « d'usage public » et le domaine de la connaissance publique, de plus en plus menacé par les lois sur la propriété intellectuelle. Aucun de ces concepts n'est parvenu à atteindre ses objectifs. Il est aisé de constater la façon dont le littoral espagnol est aménagé en tissu urbain continu ; les rivières sont devenues des égouts pollués à ciel ouvert uniquement destinés à l'irrigation et au dépôt de déchets ; des zones publiques de montagne brûlent chaque été à cause de négligences ou d'une mauvaise reforestation ; la connaissance s'est uniformisée et a été monopolisée par les géants de l'industrie informatique, les multinationales pharmaceutiques et les universités privées notamment. Les biens communs devraient avoir leur propre statut, de type non pas public-étatique ou privé, mais communal. Ils doivent être régis suivant des principes et des règles permettant une gestion communale des ressources et, malgré la subsistance de quelques réglementations anciennes des biens communs, notamment en matière d'exploitation des ressources naturelles, il existe de nouvelles dimensions sociales qui requièrent de nouvelles institutions pour les biens communs⁷²⁶. Il s'agit, à proprement parler, de concevoir et de mettre en place de nouvelles institutions sociales.

Les biens et les services naturels, sociaux et numériques doivent être gérés comme des biens communs, dotés d'un statut spécial non commercialisable,

726. L'importance de créer de nouvelles institutions qui nous permettraient de dépasser les horizons du raisonnement actuel sur la domination et l'exploitation est bien défendue dans Wright, 2010.

régis par une réglementation démocratique et placés sous la responsabilité des communautés. Cependant, il est impossible de transposer littéralement les biens communs traditionnels dans notre réalité urbaine complexe. Les biens communs traditionnels permettaient d'avoir accès aux ressources essentielles pour vivre (chauffage, nourriture, logement, etc.) et protéger l'existence des personnes. Aujourd'hui, leur équivalent fonctionnel pourrait être un revenu minimum. Au-delà de l'intérêt que présentent l'intégration de différents avantages et indemnités, et une redistribution indispensable de la richesse susceptible d'améliorer la consommation et d'offrir une base stable à l'économie, le revenu minimum représente un moyen pour parvenir à satisfaire pleinement les besoins afin de garantir une vie décente et d'améliorer le niveau de vie des personnes les plus défavorisées.

2. Biens communs, propriété publique et propriété privée

Les biens communs étaient fondamentalement une stratégie visant à garantir une reproduction sociale indépendante, à l'écart du pouvoir arbitraire des seigneurs féodaux. Quelles qu'aient été les exigences et les exactions perpétrées par les seigneurs, les terres communales étaient une garantie de survie pour les personnes moins favorisées par le régime de propriété et offraient une base de protection aux paysans mieux nantis⁷²⁷. En outre, les biens communs faisaient office de dispositif de protection contre la perte des réseaux familiaux de base, garantissaient un niveau d'égalité raisonnable entre les femmes et les hommes et redonnaient aux femmes l'indépendance qu'elles avaient perdue dans la transition vers le capitalisme⁷²⁸. De cette manière, il a été possible de créer plusieurs niveaux de protection contre l'inégalité sociale. D'une part, cela évitait que la déprédation féodale ne se nourrisse directement aux dépens de la communauté et, d'autre part, cela assurait l'exploitation durable des ressources naturelles. Dans ce régime, la solidarité sociale et la durabilité étaient parfaitement complémentaires. Dès lors que les biens naturels et les services étaient en place, dans les faits et dans le droit (*de facto* et *de jure*), et formaient la base matérielle de la reproduction communale, leur destruction signifiait la destruction de la communauté elle-même.

727. Le rôle des terres communales en tant qu'instrument de maintien d'une forte cohésion sociale dans le village féodal, notamment en Grande-Bretagne, a été largement établi par les historiens sociaux britanniques. Les luttes paysannes qui ont suivi l'établissement des clôtures sont également un sujet classique de ce courant. Voir Hobsbawm et Rude, 1969, et Hilton, 1973.

728. Federici, 2004.

Comme il a été observé à maintes reprises, la perte de ces biens communs était essentielle pour créer une strate prolétaire, dépossédée et dépendante, qui a finalement été entraînée vers la production industrielle capitaliste, mue par la « peur d'avoir faim » qui était sa motivation déterminante. On a également remarqué que, sur le long terme, cette dépossession produisait une forte polarisation sociale qui entraînait d'énormes tensions sur la reproduction sociale et, par extension, sur la dynamique de la reproduction du travail. C'est ainsi que le mouvement de la classe ouvrière est apparu à son tour, dans une large mesure, pour contrebalancer ces extraordinaires forces de dépossession. L'histoire de ce mouvement peut être considérée comme une sorte de retour de la communauté (incarnée par ce que l'on appelle la « classe ouvrière ») qui a totalement remis en cause le capitalisme en faisant appel à de nouveaux instruments d'analyse – pour comprendre les nouveaux modes de production –, combinés à des modalités traditionnelles de création de liens sociaux, qui étaient en grande partie une mémoire héritée des communautés précédentes qui se sont maintenues comme des collectivités cohérentes grâce au régime de gestion communautaire.

Dans ce contexte, tout au long des XIX^e et XX^e siècles, la *propriété publique* et la version étatique du concept de *propriété sociale* (propriété des non-propriétaires)⁷²⁹, venant se substituer en quelque sorte aux anciens biens communs à travers lesquels l'Etat assumait sa responsabilité en matière de reproduction sociale, ont constitué la réponse aux vagues successives de la lutte des classes. Leur rôle consistait en effet à produire des biens publics, un type de production qui était simplement impossible dans un régime de propriété privée mercantile.

En agissant de la sorte, l'Etat a intériorisé une grande partie de la dynamique historique de la lutte des classes. De plus, après la seconde guerre mondiale et avec l'universalisation du modèle keynésien-fordiste, cette dimension conflictuelle de reproduction sociale de la propriété publique a donné lieu à une sorte d'ingénierie sociale où, sous la forme d'un élan donné à la demande effective grâce à l'augmentation des salaires directs et indirects, le capital et le travail ont trouvé une fragile sphère d'intérêts communs. C'est cette situation qui a donné l'impulsion la plus significative connue à ce jour aux institutions de l'Etat providence. L'éducation, la santé et le logement ont été, dans une certaine mesure, décommercialisés,

729. L'expression « propriété sociale » ainsi que son évolution en « propriété publique » sont essentielles pour comprendre les mécanismes d'assurance collective qui sous-tendent le dispositif de l'Etat providence. Hatzfeld, 1989, et Castel, 1995.

redéfinis par l'adjectif « public » et considérés comme la plus importante concrétisation de la reproduction sociale.

Nous le savons bien, le revers de la médaille a été l'incorporation progressive de la reproduction sociale dans le mécanisme de l'Etat, qui a placé les nouvelles institutions de l'Etat providence sous le contrôle d'une caste d'« experts » qui ont pris en main la gestion des nouvelles ressources publiques. Cette banalisation de la transformation s'est révélée déterminante lorsque la chute du profit capitaliste à la suite de la crise de 1973 a entraîné la rupture de la donne entre capital et travail, déjà altérée par la nouvelle offensive sociale et syndicale de 1968⁷³⁰. Cependant, la longue évolution politique de la crise a également balayé les mécanismes institutionnels des élites capitalistes pour faire place à la domination hégémonique de la finance capitaliste (*Geldkapitalist*) et mondialisée. Conséquence de cette double rupture, les politiques keynésiennes axées sur la demande, qui constituaient la charpente technique qui incorporait la reproduction sociale dans la gestion technocratique, ont fini par perdre toute signification politique et économique sous l'angle du capital.

Comme nous le savons, la nouvelle idéologie de la contre-révolution libérale, qui a été le principal instrument de réorganisation de la classe capitaliste, considère que le logement, la santé et l'éducation ne sont plus des garanties de la reproduction du travail – somme toute utiles auparavant pour l'accumulation capitaliste – mais des actes plus ou moins charitables octroyés à une majorité sociale qui est devenue dépendante de l'Etat et qui a oublié les valeurs du sacrifice et du travail individuel. À défaut des moyens de lutte qui ont contribué à leur création, cette liquidation des politiques sociales a contraint les institutions de propriété publique à adopter une version monétaire restreinte et essentiellement idéologique de l'efficacité, réduite à de simples coûts dans les bilans de la comptabilité nationale.

En conséquence, l'étape suivante a consisté à se débarrasser d'une série de « services », qui n'étaient plus assimilés à des droits, et qui sont désormais considérés comme de simples charges pour le capital. La méthode a consisté à « mercantiliser » et à privatiser certains espaces essentiels pour la vie sociale. La même caste d'experts à qui a été confiée la gestion de la propriété publique est désormais chargée d'exécuter cette liquidation. Il est curieux de constater que ce mouvement a lieu au moment même où le capitalisme historique connaît de grandes difficultés pour conserver le taux de rentabilité qui caractérisait le capitalisme industriel pendant l'âge

730. Brenner, 2002 et 2006.

d'or de l'après-guerre. Le cycle industriel ne produit pas suffisamment pour continuer à faire fonctionner la machine du profit capitaliste, et les anciennes conquêtes sociales se présentent comme les « nouveaux biens communs » auxquels il est possible de s'attaquer pour rechercher ces avantages perdus⁷³¹.

Les finances, grâce à leur capacité à produire de l'argent – sanctionnée par les institutions –, deviennent le fer de lance de ce processus. De cette manière, les garanties publiques d'autrefois sont devenues des actifs financiers dotés d'une valeur négociable sur le marché mondial des capitaux qui, c'est le moins que l'on puisse dire, attache peu d'importance à la reproduction sociale. Un bon exemple de ce processus est la façon dont une garantie sociale publique comme les retraites est devenue le moteur de grandes opérations financières par le biais des fonds de pension privés. Un autre exemple est la façon dont le droit au logement – autre droit ancien – est devenu une masse de dette hypothécaire qui transfère continuellement les ressources des familles vers les finances.

Cependant, ce processus que nous appelons « financiarisation » transforme non seulement les anciens droits et services sociaux de la citoyenneté en actifs cotés sur les marchés financiers et immobiliers mais colonise aussi de nouveaux espaces mercantiles. Les actifs naturels tels que l'air, l'eau, la terre ou l'énergie souffrent de l'assaut de la nouvelle colonisation financière dans toute sa puissance, qui les place, ainsi que leurs usagers traditionnels, à la merci d'un mode d'accumulation intensif des matériaux et des déchets. D'un autre côté, des relations sociales telles que l'assistance, qui étaient traditionnellement étrangères au marché, se manifestent également sous forme de niches commerciales présentées comme des solutions à la dissolution des relations sociales provoquée par la marchandisation et la financiarisation de la vie quotidienne.

Les fortes contraintes auxquelles est soumise aujourd'hui la sphère de la reproduction dans son ensemble sont le résultat de tous ces processus régressifs de colonisation des différents aspects qui forment le noyau de la vie sociale. On peut identifier cette tension comme une forme de précarité généralisée, qui se traduit par un besoin de vivre au jour le jour et nous ramène à ce présent continu qui caractérisait dans le passé l'expérience

731. Le concept d'« accumulation par dépossession » a été inventé par David Harvey, qui décrit les principaux processus d'« accumulation primitive », mais évite la philosophie de l'histoire qu'impliquent les termes « primitive » ou « originelle », et rétablit dans ce processus la condition d'une caractéristique permanente du capitalisme, notamment de ses phases financiarisées. Harvey, 2010.

temporelle du prolétariat dépossédé. Bien qu'elle affecte l'ensemble de la société, cette précarité a une plus forte incidence sur la vie et le corps de ceux qui ne sont pas aptes ou qui n'ont pas accès au marché de la production. L'expropriation des biens communs non marchandisés et les restrictions d'accès qu'elle comporte ont abouti à la suppression des ressources qui garantissaient une distribution sociale plus équilibrée de celles-ci.

3. La stratégie des biens communs

Face à cette perte de la substance matérielle des relations sociales autonomes, les institutions qui gèrent les biens communs opèrent suivant une logique complètement différente. Ce qui différencie ces institutions relève du domaine social : les relations communautaires. Autrement dit, le renouvellement des domaines de reproduction sociale garantissant la vie en commun ne peut avoir lieu par voie institutionnelle, du moins dans le contexte des institutions actuelles, et doit en outre se produire au cœur même de la matérialité de la vie communautaire. La valeur d'usage, la durabilité, la gestion collective transparente en sont quelques émanations. Il importe donc de comprendre que la propriété commune ne se prête pas à une réduction des formes de propriété existantes. Pas plus la propriété publique que la propriété privée ne sont en mesure de devenir les éléments moteurs de ce projet de récupération des mécanismes de reproduction sociale ou, par extension, d'articuler toute forme de sociabilité non dominée par le marché. La véritable question est peut-être autre : comment pourrait-on redéfinir la propriété publique et la propriété privée après que les mécanismes matériels et politiques qui garantissent l'existence seront récupérés ?

On pourrait soutenir la thèse selon laquelle cette perspective ne tient pas compte de certains aspects qui sont au cœur du modèle actuel de pouvoir et d'exploitation capitalistes. A première vue, le problème de la propriété des moyens de production, à l'exception de la terre, et la question du contrôle de la main-d'œuvre qui en découle se situent en dehors de la problématique relative aux biens communs. Il en va de même pour ce que l'on appelle la «problématique générale de la représentation politique». Par conséquent, il pourrait être utile de préciser la portée concrète de cette perspective. En effet, comme nous le soutenons, toute la stratégie repose sur la désignation des domaines les plus importants pour la reproduction sociale et sur leur protection contre les menaces du marché, qui constituent le premier pas vers leur dissolution. Si l'on tient compte de l'interdépendance concrète des sphères de production et de reproduction, il est difficile d'affirmer que la conquête d'espaces libres de

reproduction sociale ne peut avoir de conséquences sur la production. En effet, au Moyen Age, l'homme du peuple ne vendait pas sa force de travail sur le marché mais maintenait ses activités économiques dans les limites d'institutions qui consistaient en de solides réseaux d'appartenance tels que la famille ou le village.

La mise en place des institutions liées aux biens communs, qui entraîne une redéfinition de l'approche habituelle des luttes sociales et politiques – bien que les processus de contrôle de la main-d'œuvre soient gérés de façon indirecte et qu'une réduction substantielle du pouvoir capitaliste des employeurs soit à prévoir – doit dans une certaine mesure s'étendre vers le centre de l'exploitation capitaliste. L'extension de la propriété commune aux processus de reproduction sociale tend vers une démarchandisation et une démonétisation de la vie. Dans un certain sens, il sera question d'une « déprolétarianisation » massive qui pourra être opposée à la logique de la dépossession sans pour autant aller à l'encontre d'autres aides financières comme le revenu minimum. D'une certaine manière, le revenu minimum peut être considéré à son tour comme un outil servant à donner une réalité sociale à des biens communs immatériels comme la connaissance collective ou les processus créatifs urbains reposant sur les « externalités » de Jane Jacobs⁷³². Quoi qu'il en soit, l'extension des biens communs suppose une affirmation de l'autonomie de la reproduction sociale et un renforcement des réseaux communautaires; elle s'oppose donc, en principe, aux conceptions du revenu minimum qui ne prennent pas en compte les problèmes liés à la marchandisation croissante de la vie sociale. On peut avancer un argument semblable en ce qui concerne les possibilités offertes par de nouvelles politiques démocratiques. La libération des biens communs met en place une démocratie directe pour tous les aspects qui sont directement en rapport avec la reproduction sociale. On pourrait difficilement envisager que le système politique reste intact après un tel changement, mais il est vrai toutefois que le « problème de la représentation » affecte les plus hauts niveaux de gouvernement, ainsi que les décisions et les processus qui ne peuvent être résolus par une communauté permanente de parties prenantes. L'offre de la démocratie directe devrait s'accompagner de propositions de réforme radicale et de création de nouveaux systèmes politiques.

Bien qu'un certain nombre de problèmes sociaux extrêmement classiques persistent, nous vivons une période historique où l'évolution des crises se traduit par une consolidation de l'hégémonie politique de la

732. Jacobs, 1969.

financiarisation. On constate que l'extraction de la plus-value est aussi bien le fruit de processus capitalistes classiques que celui de l'omniprésence de marchés de crédits qui drainent une part croissante de la production sociale vers les marchés financiers. A l'image des prélèvements arbitraires du féodalisme, la financiarisation forme ses profits par un recours accru au produit social qui est centralisé et redistribué uniquement en fonction de ses propres stratégies de pouvoir. Le reste du corps social, les majorités sociales et les institutions publiques sont soumis à un régime de pénurie qui détermine les relations sociales. Réduction des dépenses publiques, privatisation, stagnation des salaires, précarité croissante, chômage : les conséquences de ce système ne sont pas à chercher bien loin. A partir de là, en effet, un nouveau scénario se dessine où la peur est la principale motivation idéologique pour se soumettre à la discipline du travail capitaliste ; l'ancienne « peur de la faim » s'est désormais muée en peur de la chute sur l'échelle sociale, en peur de l'autre généralisé ou de toute autre menace perçue contre les rares ressources que la financiarisation n'exige pas. Les symptômes les plus connus de cette peur profonde sont la démobilisation, le microfascisme, la guerre entre pauvres, la « psychologisation » du malaise social, l'atomisation, les modèles de consommation à bout de souffle, etc. Cependant, ce régime disciplinaire dépend d'une condition à laquelle il convient de s'opposer catégoriquement : il n'existe pas de véritable pénurie mais seulement une répartition incroyablement injuste et polarisée de la richesse.

En raison de l'extraordinaire pouvoir de la centralisation des ressources par les moyens financiers et de leur redistribution sélective vers le haut de la pyramide des revenus – c'est-à-dire les 10 % environ de la population (ou moins selon le contexte) qui s'approprient la plupart du produit social –, il est difficile d'estimer l'ampleur actuelle de la richesse sociale. C'est l'un des principaux effets secondaires des inégalités sociales. D'une part, il convient de tenir compte de ce que l'on peut appeler la « richesse matériellement existante », c'est-à-dire l'énorme quantité de biens et de capitaux qui existent à l'heure actuelle ; si elle était entièrement redistribuée, cette richesse pourrait satisfaire littéralement les besoins de toute la planète. Cependant, il convient de réfléchir à d'autres types de richesse, comme le pouvoir de la connaissance, de la coopération sociale libérée, des relations sociales autonomes, c'est-à-dire toutes ces dimensions immatérielles des forces de production qui sont soumises à un régime de pénurie artificielle par un système d'extorsion reposant sur les externalités sociales, les restrictions d'accès et les différents types d'économie « à péage ». La propriété intellectuelle, la privatisation de l'enseignement supérieur et la limitation des potentialités du savoir par la réorientation de sa production

vers les intérêts immédiats des entreprises capitalistes sont quelques-uns des effets les plus visibles de cette négation de la dimension collective de ce type de production.

D'autre part, le fait de reconnaître cette immense richesse et sa conversion en valeurs d'usage distribuées équitablement devrait libérer la pression sur ce que l'on peut appeler les « ressources physiquement rares », par opposition aux « ressources socialement rares ». Il s'agit du stock de capital naturel qui continue à faire l'objet de prédation, à tel point que nous nous précipitons plus que jamais vers une crise écologique mondiale. A l'inverse de certains discours qui semblent faire croire qu'un changement socio-économique radical pourrait automatiquement succéder à une pression accrue sur les ressources et en posant un regard critique sur les conceptions du capitalisme vert tablant sur la possibilité d'un « Green New Deal », nous croyons que les voies à emprunter pour faire face efficacement aux dynamiques de la crise écologique doivent intégrer pleinement la redistribution de la richesse, des formes de propriété, l'autonomisation politique de ceux qui sont sans voix et la refonte du pouvoir de commandement capitaliste. Ces aspects restent certes en dehors de la sphère politique, mais la pénurie des ressources ne fera que produire des modèles plus durs de domination de la nature. Tous ces processus où il y a un écart important et croissant entre capacités sociales et besoins sociaux, d'une part, et les rapports de pouvoir et de propriété existants, d'autre part, évoquent la pertinence historique d'un nouveau régime de gestion des ressources capable de dégager la richesse existante tout en modérant la pression sur les écosystèmes. Cela pourrait être la fonction de la propriété commune.

Tous les éléments dont nous disposons semblent contredire la « tragédie des biens communs »⁷³³, qui prédisait que la propriété commune aboutirait inéluctablement à un épuisement des ressources. En effet, on peut facilement objecter que les biens communs décrits par Hardin étaient dépourvus de leur composante principale, la gestion commune active, et que son célèbre article n'est donc qu'une simple description de la détérioration rapide des biens communs sous la pression de la propriété privée⁷³⁴. Contrairement aux prévisions faites par Hardin, plus la propriété privée capitaliste de la terre s'étend mondialement et plus le capital naturel est surexploité, plus la production de déchets augmente et plus les relations physiques des écosystèmes se détériorent rapidement. Les discours néoli-

733. Hardin, 1968.

734. La différence entre un bien commun géré activement et un système de libre accès sans restriction est une critique classique de Hardin. Martínez Alier, 2005.

béraux qui servent d'ancrage idéologique au démantèlement des biens communs font de l'efficacité de la propriété privée un argument en faveur de la privatisation. Contre-exemples flagrants de cette tendance, les rares lieux où subsiste encore une gestion commune des ressources sont des îlots de gestion efficace, de satisfaction des besoins et de durabilité. Ces exemples de gestion commune efficace montrent que la propriété privée et publique peut ne pas être inévitable d'un point de vue économique et que la gestion démocratique commune offre une solution parfaitement valable, voire supérieure⁷³⁵. En outre, tous les faits démontrent que les différents discours qui préconisent la privatisation ont conduit à une destruction plus rapide des ressources et à une inégalité accrue dans l'accès à celles-ci.

Loin d'être un mouvement nostalgique envisageant un retour au passé, la tendance vers la propriété commune pourrait marquer une nouvelle période historique qui se différencierait véritablement du nihilisme de l'accumulation financière et de la dépossession qui alimente le capitalisme financiarisé actuel. Il est important de comprendre que le capitalisme contemporain ne peut tout simplement pas nous conduire là où un minimum de progrès social est supposé avoir lieu.

Bibliographie

Brenner R. (1976), «Agrarian class structure and economic development in pre-industrial Europe» (Structure de la classe agraire et développement agricole dans l'Europe préindustrielle), *Past and Present*, n° 70, février, p. 30-75.

Brenner R. (2002), *The boom and the bubble* (Le boom et la bulle), Verso, Londres.

Brenner R. (2006), *The economics of global turbulence: the advanced capitalist economies from long boom to long downturn*, Verso, Londres.

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

Federici S. (2004), *Caliban and the witch: women, the body, and primitive accumulation* (Caliban et la sorcière – Femmes, corps et accumulation originelle), Autonomedia, New York.

735. Il s'agit d'une autre idée essentielle qui forme la base des travaux d'Elinor Ostrom. Ostrom, 2001.

- Hardin G. (1968), «The tragedy of the commons», *Science*, vol. 162, n° 3859, 13 décembre.
- Harvey D. (2010), *Le nouvel impérialisme*, Les Prairies ordinaires, Paris, 2010.
- Hatzfeld H. (1989), *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Presses universitaires de Nancy, Nancy.
- Hilton R. (1973), *Bond men made free*, Methuen, Londres.
- Hobsbawm E. et Rude G. (1969), *Captain swing*, Weinfeld and Nichols, Londres.
- Jacobs J. (1969), *The economy of cities (L'économie des villes)*, Random House, Londres.
- Martínez-Alier J. (2005), *El ecologismo de los pobres (L'écologisme des pauvres)*, Icaria, Barcelone.
- Marx K. [1867] 1974, *El capital*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Observatorio Metropolitano (2011), *Carta de los comunales de Madrid*, Traficantes de Sueños.
- Ostrom E. (2001), «Reformulating the commons», in Burger J. et al. (éd.), *Protecting the commons : a framework for resource management in the Americas*, Island Press, Washington DC, p. 17-41.
- Polanyi K. (1983), *La grande transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Bibliothèque des sciences, Paris.
- Wright E. O. (2010), *Envisioning real utopias*, Verso, Londres.

QUELLE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU XXI^e SIÈCLE ?

Gilda Farrell

Introduction : pourquoi y a-t-il des pauvres ?

Nous voici à la fin de cet ouvrage, avec tant d'interrogations encore sur un phénomène – la pauvreté – qui ne devrait pas exister dans des sociétés démocratiques où la « bonne gouvernance » suppose que chacun ait la possibilité de vivre dans la dignité. La bonne gouvernance implique la juste compréhension et la régulation des interrelations sociales et économiques qui produisent des processus d'inclusion ou d'exclusion, de justice ou d'injustice. De ce fait, elle devrait aboutir à l'éradication, voire même à la prévention, de la pauvreté. Considérer la « pauvreté » comme un phénomène isolé (ou pire encore, comme un phénomène qui dépendrait uniquement de l'incapacité des pauvres à gérer leurs propres vies) est un indicateur de mauvaise gouvernance : cette vision cloisonne les réalités sociales pour les traiter par des interventions administratives plutôt que grâce à des approches systémiques.

La réponse à une telle conception consiste à cibler la pauvreté (ou les pauvres), en s'appuyant sur des mesures chiffrées. C'est en partie pour cette raison qu'après tant de calculs statistiques et de production de rapports pour identifier, classer et catégoriser les pauvres, les résultats en termes d'éradication de la pauvreté, voire même de sa réduction, sont minces. De plus, la prévention de la pauvreté, comme l'explique l'article 30 de la Charte sociale européenne, peine à faire partie constitutive des agendas politiques.

Les politiques ciblées ignorent les causes de la pauvreté ainsi que son caractère relationnel, interdépendant et « multiple » par rapport à un cadre concret de *bien-être de tous* (il faut bien noter que l'on ne dit pas « bien-être pour le plus grand nombre »⁷³⁶) dans un contexte donné. En effet, ces politiques ne cherchent pas à modifier le cadre de relations dans lequel la pauvreté émerge mais à soulager ses effets dans le court terme, en laissant notamment au marché du travail le soin de stabiliser les situations dans le long terme.

736. Cette notion utilitariste implique que l'on peut se contenter de faire le maximum pour le bien-être d'une partie de la population tandis qu'il faut accepter le malheur des autres – la majorité – pour qui le bien-être ou le bonheur n'a pas été au rendez-vous. A ce propos, voir Galbraith, 2011.

En guise de conclusion, il est indispensable de s'interroger sur le rôle de la mesure de la pauvreté, sur les liens entre mesure et politiques publiques, pour réfléchir ensuite sur les voies possibles pour transformer la lutte contre la pauvreté en un objectif politique partagé par la société, dans une perspective de bonne gouvernance.

Avant de développer ces points, une question préalable doit donc être posée : pourquoi y a-t-il des pauvres? Quelles sont les dynamiques qui expliquent en Europe la présence de personnes subissant les conséquences de la pauvreté malgré l'existence de richesses, d'institutions, d'un cadre de reconnaissance des droits humains et de mécanismes d'identification/analyse des conditions de vie des individus et des groupes sociaux?

La réponse n'est pas aisée. Néanmoins, avançons quelques idées. La pauvreté existe en Europe parce que des personnes ou des groupes sociaux :

- ne pèsent pas dans la distribution des richesses et des bénéfices du progrès social; pire encore, selon la vision courante qui attribue le progrès aux élites, ces personnes ne sont pas considérées comme étant essentielles pour l'avancement de la société, d'où l'idée qu'il suffit de distribuer des miettes pour préserver le calme et la résignation de ceux qui ne contribuent pas au progrès;
- perdent, par une combinaison de facteurs, la possibilité concrète d'améliorer ou de maîtriser leur condition de vie malgré leurs propres efforts et sacrifices personnels;
- sont soumis à des préjugés, à la stigmatisation et à des règles de jeu et de pouvoir établies avec l'objectif de les contrôler plutôt que de promouvoir leur potentiel;
- sont dépouillés des capacités d'articuler leurs propres intérêts dans l'espace public, de les exprimer en interagissant avec d'autres groupes sociaux et d'influencer, par ce biais, le choix des priorités sociétales et politiques. Alors que, par ailleurs, les mécanismes conventionnels d'intermédiation (partis, syndicats, etc.) s'affaiblissent ou recentrent leur attention sur les classes moyennes et les élites, les pauvres restent confinés au dialogue au sein de leur propre univers, avec des personnes partageant les mêmes conditions, ou reçoivent des promesses qui ne sont pas tenues;
- sont privés du contrôle sur leur propre environnement de vie, y compris des biens essentiels à la dignité humaine : la terre lorsqu'ils souhaitent s'installer, une maison/un appartement lorsqu'ils souhaitent s'autonomiser, l'eau lorsqu'ils souhaitent irriguer, un salaire décent lorsqu'ils

travaillent... ; ils doivent vivre dans des endroits pollués, laids, privés d'espaces verts et de loisirs, de culture et de détente ;

- subissent de plein fouet les conséquences négatives des actions/décisions qu'ils n'ont pas prises ou pu influencer, ainsi que de l'inaction d'autrui, y compris de la part des services de l'Etat, des pouvoirs constitués, des entreprises, etc.

Enfin, sont encore plus pauvres en Europe ceux qui vivent dans des sociétés qui tolèrent ou sont indifférentes à l'injustice, puisque dans de tels contextes les plus faibles ne peuvent même pas faire appel aux principes de la solidarité humaine.

Ces quelques idées montrent à quel point comprendre les causes de la pauvreté est essentiel pour que la lutte pour l'éradiquer devienne un objectif politique atteignable. Cela est d'autant plus important que l'accomplissement des promesses démocratiques constitue le pilier fondamental de la cohésion sociale, de la confiance dans les institutions et dans l'avenir.

1. La mesure de la pauvreté

Malgré la complexité des interrelations évoquées ci-dessus qui génèrent la pauvreté, la question de sa diminution est traitée aujourd'hui en s'appuyant sur la mesure d'une de ses conséquences, à savoir l'absence de revenu suffisant pour satisfaire ses propres besoins. Examinons de plus près ces mesures.

Fondées sur des seuils économiques (absolus et relatifs par rapport aux revenus) ou sur une perception subjective, les mesures généralement utilisées ont en commun de déterminer le niveau de satisfaction ou d'insatisfaction que le revenu génère par rapport à la consommation de biens et de services d'un individu ou d'une famille. Ces définitions, qui montrent plutôt la capacité d'achat, catégorisent les pauvres en établissant une sorte de sous-consommateur dépouillé des moyens matériels pour subvenir individuellement à ses besoins. Quant à la mesure de la pauvreté subjective, celle-ci est construite à partir d'enquêtes dont les questions sont clairement orientées sur la satisfaction par la consommation⁷³⁷. Les autres

737. La pauvreté subjective mesure la capacité à joindre les deux bouts ou le montant nécessaire pour vivre sans luxe mais décemment, sans se priver du nécessaire. Le montant indiqué peut être mesuré par rapport au revenu déclaré pour établir si la famille possède ou non les ressources adéquates. Ce concept montre la perception personnelle d'une condition de mal-être ou d'absence de satisfaction dans la consommation par rapport au propre revenu. L'idée de «l'adéquation» de la consommation suppose que chaque

éléments complémentaires qui sont parfois pris en compte (dans des approches multidimensionnelles) concernent le plus souvent l'isolement ou l'absence de lien social, en tant que caractéristiques des personnes et non pas en tant que résultat des dynamiques sociales d'exclusion.

Dans les Etats membres de l'Union européenne⁷³⁸, la pauvreté est définie en fonction d'un revenu familial (calculé sur la base des échelles d'équivalence⁷³⁹) égal ou inférieur à 60 % de la médiane des revenus dans le pays de référence⁷⁴⁰. Ce seuil (et définition à la fois) de pauvreté relative est une frontière conventionnelle qui soulève des interrogations lorsqu'il s'agit d'appliquer des politiques capables d'agir sur les causes de la pauvreté pour l'éradiquer dans le long terme. Sans prétendre à l'exhaustivité, examinons certaines des questions qu'amène cette mesure.

- a) La mesure n'établit pas de rapport entre croissance économique et ampleur de la pauvreté : si le revenu de l'ensemble de la population augmente dans les mêmes proportions que la croissance, le taux

individu ou famille a des modèles de consommation relativement bien définis. Ce type de mesure relève le risque socio-économique et les facteurs de fragilité spécifique (difficultés à couvrir certaines dépenses, conduisant notamment à l'endettement), d'autres préoccupations (chômage, diminution des retraites) et les effets de l'inflation.

738. Dans des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment la Russie et d'autres pays de l'Europe orientale, des approches absolues à la pauvreté sont utilisées. En Russie, actuellement, la méthode officielle employée par le Bureau statistique d'Etat (Rosstat) pour déterminer le pourcentage de population pauvre se fonde sur la comparaison des revenus moyens mensuels par tête avec le minimum de subsistance, c'est-à-dire avec le coût du panier de consommation minimal. Ce panier comprend les références de 11 groupes de produits, de 10 groupes de denrées non alimentaires et de 7 groupes de services payants. L'évaluation officielle du niveau de pauvreté est obtenue non à partir des résultats d'une enquête par sondage auprès des ménages mais à partir d'une distribution modélisée des revenus, suivant un modèle log-normal. La procédure comprend une méthode de réévaluation du niveau moyen des revenus à partir des données sur les dépenses de la population, mais la dispersion des revenus a été évaluée à partir des résultats de l'enquête sur les budgets des ménages. Pour plus de détails sur cette question, voir l'article de Lydia Prokofieva dans cet ouvrage.

739. L'échelle d'équivalence correspond à l'ensemble des coefficients de correction utilisés pour déterminer le seuil de pauvreté des familles ayant plus de deux membres. En Italie, par exemple, elle est de 2,16 pour une famille de six personnes.

740. Dans l'Union européenne, un seuil par pays est utilisé, calculé en proportion du revenu médian. Le plus souvent, c'est le seuil de 60 % qui est utilisé. Les seuils varient en fonction du niveau de vie de chaque pays, et ils sont calculés en parité de pouvoir d'achat. Ainsi, selon Eurostat en 2008, le seuil du Royaume-Uni (967 euros) est six fois plus élevé que le seuil roumain (159 euros). Les écarts sont importants entre les anciens pays de l'Union européenne et les nouveaux pays entrants.

de pauvreté demeure identique⁷⁴¹. En définissant la pauvreté par les «revenus», cette mesure saisit une partie des inégalités tout en ignorant l'effet du «stock», c'est-à-dire de la possession du patrimoine, sur la possibilité de bénéficier de l'augmentation de richesse. Selon J. Stiglitz⁷⁴², 1 % des habitants des Etats-Unis perçoivent environ un quart du revenu national par an; si, en revanche, on se réfère à la richesse plutôt qu'au revenu, 1 % en contrôlent 40 %. Il y a vingt-cinq ans, ces chiffres étaient de 12 % du revenu et de 33 % de la richesse. En réalité, l'impact de la croissance sur la pauvreté dépend du niveau de concentration du patrimoine. Ainsi, le même auteur a démontré que les bénéfices de la croissance des dernières décennies – et même plus – sont allés aux Américains les plus riches. La concentration des richesses a eu lieu à cause de l'absence d'une fiscalité progressive sur les gains du capital et sur la transmission du patrimoine ainsi que du faible investissement dans des biens publics et biens communs. Cette tendance montre que la croissance ancrée dans une société à forte inégalité de patrimoine a davantage un effet de dépouillement et de net transfert des richesses des plus pauvres et des classes moyennes vers une minorité plus riche. La croissance a accentué les inégalités, au détriment de la majorité qui a vu son niveau de vie s'éloigner de celui des plus riches : 99 % dans le cas des Etats-Unis. Lorsque la concentration de la richesse dans certains pays d'Europe s'approche de celle des Etats-Unis, il devient nécessaire de s'interroger sur l'intérêt de cette mesure pour comprendre les mécanismes de captation des bénéfices de l'augmentation de la richesse par les plus riches.

- b) La mesure ne prend pas en considération la dégradation des revenus des classes moyennes (au-dessus du seuil de pauvreté) qui entraîne une réduction du revenu médian et peut créer l'illusion que la pauvreté diminue, alors que les conditions de vie des personnes pauvres ne sont pas changées.
- c) Elle ne tient pas compte de l'intensité de la pauvreté et de l'augmentation des inégalités : les inégalités peuvent augmenter aux extrêmes de la distribution sans pour autant avoir une influence sur la médiane qui indique simplement que 50 % des personnes reçoivent plus et 50 % moins qu'un certain revenu.
- d) Outre le fait d'ignorer la possession du patrimoine, cette mesure ne prend pas en compte non plus la différenciation dans la composition

741. Sénat de la République française, 2008.

742. Voir Stiglitz, 2011.

du revenu lié au patrimoine. Si l'on considère les sept catégories de revenus distingués par le système fiscal allemand (tableau 1)⁷⁴³, on observe une plus grande inégalité dans la distribution des revenus dérivant justement de la possession de patrimoine⁷⁴⁴.

Tableau 1. Différents types de revenu et niveaux d'inégalité, Allemagne, 2006

	% sur la totalité des revenus imposés**	Revenu moyen (€)	Revenu médian (€)	Inégalité 2006 (ratio revenu médian sur revenu moyen)
Autres*	3,8	7 615	6 595	0,87
Emploi	76,3	35 627	29 202	0,82
Patrimoines financiers	2,0	6 351	1 888	0,30
Agriculture et foresterie	0,8	13 869	3 478	0,25
Patrimoine immobilier	0,8	1 639	376	0,23
Affaires	10,3	22 948	4 555	0,20
Auto-emploi	6,0	31 786	5 484	0,17

Sources : Statistiques fiscales ; Destatis, 2011, 6, 10.

* Notamment des retraites.

** Excluant déductions fiscales et contributions à la sécurité sociale.

Pour mieux préciser le problème, rappelons qu'en Allemagne le revenu du patrimoine/capital (profit des entreprises, revenu d'auto-emploi et du patrimoine financier et immobilier) a augmenté dans le total national, tandis que le revenu du travail a diminué entre 1991 et 2007. Ce changement est plus marqué lorsque l'on examine la distribution par décile. Dans le décile supérieur, le revenu du capital, qui est distribué de façon plus inégale, augmente. En 2007, le décile le plus élevé possédait 61,1 % de la richesse totale (et 1 % en possédait 23 %), tandis que les sept déciles plus faibles en possédaient 9 %. Ainsi, 40 % des Allemands ne possèdent pas de patrimoine ou en possèdent très peu. Entre 2002 et 2007, c'est le patrimoine du décile supérieur qui a augmenté, tandis que les neuf restants ont vu leur patrimoine diminuer par rapport au total : le coefficient de Gini pour le patrimoine est passé de 0,777 en 2002 à 0,779 en

743. Les données pour l'Allemagne ont été collectées et analysées par Arne Scholz, assistant de recherche au Conseil de l'Europe en 2010 et 2011.

744. Le niveau d'inégalité s'obtient en divisant le revenu médian par le revenu moyen. Plus la valeur est basse, plus le niveau d'inégalité est élevée.

2007. L'inégalité dans la distribution du revenu s'accroît également. Après transferts, les revenus du décile supérieur sont passés entre 1991 et 2007 de 20,7 à 24 % (du revenu total) tandis que le revenu des cinq déciles inférieurs a baissé – dans la même période – de 32,9 % à 30,6 %. En ignorant la composition du revenu, la mesure de la pauvreté par la médiane des revenus ne peut pas donner lieu à des politiques facilitant l'accès équitable au patrimoine (logement, terre, technologie, etc.), ni à des politiques explorant l'intérêt de la notion de bien commun.

- e) En outre, cette mesure ne prend pas en considération le rôle de l'héritage. En Allemagne, par exemple, en 2007, le quintile le plus faible a hérité dans moins de cas que le quintile supérieur (10,2 % comparés à 23,0 %).

Tableau 2. Héritage en Allemagne, 2007

Montant de l'héritage	Cas d'héritage par catégorie	Montant total par catégorie (en k€)	% de cas par rapport au total des cas	% d'héritage par rapport au montant total
Sous 10 000	44 765	1 116 588	24,18 %	3,52 %
10 000-50 000	69 012	4 042 333	37,28 %	12,73 %
50 000-100 000	28 018	3 441 607	15,13 %	10,84 %
100 000-200 000	20 491	4 363 390	11,07 %	13,74 %
200 000-300 000	8 230	2 667 771	4,45 %	8,40 %
300 000-500 000	6 370	2 977 588	3,44 %	9,38 %
500 000-2 500 000	6 938	6 917 512	3,75 %	21,79 %
2 500 000-5 000 000	784	2 047 382	0,42 %	6,45 %
+ de 5 000 000	516	4 171 680	0,28 %	13,14 %
Total	185 124	31 745 851		

Source : Statistiques fiscales, Destatis 2009b, p. 14.

Le tableau 2 montre qu'en 2007, parmi les 185 000 personnes qui ont reçu soit un héritage soit un don, 61 % ont reçu moins de 50 000 euros équivalant à 16,25 % du total hérité, tandis que 0,70 % ont reçu plus de 2,5 millions pour un total de 19,59 %. Des analystes considèrent (Destatis⁷⁴⁵, 2009a, p. 14; Rickens, 2011) qu'en Allemagne, dans les années à venir, 1 %

745. Pour des raisons de méthode, le Bureau fédéral de statistiques donne des informations seulement pour certaines années, ce qui rend difficile la comparaison sur une période plus longue (Destatis, 2009a, p. 7).

des enfants vont hériter d'un quart de la richesse (aujourd'hui 1 % de la population possède 23 % du patrimoine). Tandis que la taxation sur l'héritage s'est affaiblie, la plupart des enfants allemands pourront accéder au patrimoine uniquement par le travail lourdement taxé.

- f) La mesure ne considère pas la question de la mobilité par les revenus. En Allemagne encore, si l'on compare 1992-1995 et 2004-2007, on constate que la mobilité des revenus diminue notamment dans les extrêmes de la distribution. Cela implique que pour les quintiles à plus faible revenu, il devient de plus en plus difficile d'améliorer sa situation, tandis que ceux à plus fort revenu sont en mesure de conserver leur position sociale (Sachverständigenrat, 2009, p. 319-320).
- g) La mesure ne prend pas non plus en considération le «revenu négatif» ou endettement des individus/familles, qui peut peser lourdement sur la capacité des plus pauvres à améliorer leur situation, notamment lorsque les prix des logements augmentent sans contrôle et que les investissements en logements sociaux tendent à diminuer. En Allemagne, la richesse nationale (patrimoine financier, tangible et immobilier) a doublé entre 1991 et 2007, l'endettement a également augmenté. Pour ce qui concerne la France, selon l'Insee en 2008 (voir tableau 3), les ménages qui déclarent avoir déposé un dossier de surendettement ont une charge moyenne de remboursement des emprunts de 17 % de leur revenu, ils ont en général des crédits à la consommation en cours de remboursement (67 % des ménages concernés) et sont locataires de leur logement. Contrairement aux personnes accédant à la propriété, ils cumulent à la fois des remboursements de crédit et des charges de logement élevés : 57 % d'entre eux déclarent que les frais liés à leur résidence principale sont lourds (contre 28 % de l'ensemble des ménages); 60 % d'entre eux ont des factures impayées liées à leur logement (loyers, emprunts, impôts, électricité, gaz, eau...), ce qui peut expliquer le dépôt d'un dossier de surendettement. Ce sont en général des ménages ayant un faible niveau de vie, dont la personne de référence a entre 35 et 54 ans. 31 % des ménages qui ont déposé un dossier de surendettement sont pauvres (vivent en dessous du seuil de pauvreté) et 60 % déclarent avoir connu une baisse importante de leurs revenus au cours des douze derniers mois⁷⁴⁶.

746. Voir www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1352. Des données montrent qu'en 2008 les ménages endettés du Q1 représentaient 24 % du total, dont 6 % pour un crédit immobilier, 17 % pour un crédit à la consommation et 1 % pour les deux, tandis que dans le Q5, 68 % des ménages étaient endettés, dont 36 % pour l'achat immobilier, 13 % pour la consommation et 19 % pour les deux.

Tableau 3. Trajectoires vers le surendettement et faible recours aux services bancaires, France, 2008 (en pourcentage du total des ménages)

	Ensemble des ménages		Ménages ayant un faible recours aux services bancaires en 2008		Ménages ayant déposé un dossier de surendettement	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Impayés (liés au logement)	9	8	15	17	52	58
Pauvreté monétaire	12	12	31	32	23	29
Pauvreté (conditions de vie)	12	12	27	28	54	65
Forte baisse de revenus (2007-2008)		14		14		41
Perte ou diminution d'emploi*		51		44		62
Retraite*		14		11		15
Mariage/séparation*		6		7		6
Autres		29		38		17
Divorce/séparation entre 2007 et 2008		3				

* Motif principal déclaré de la baisse de revenus.

Lecture : 17 % des ménages ayant faiblement recours aux services bancaires en 2008 et 58 % des ménages ayant déposé un dossier de surendettement dans les douze derniers mois avaient des impayés liés au logement en 2008.

Champ : ménages métropolitains présents en 2007 et 2008 dans le panel SRCV (statistiques sur les revenus et les conditions de vie).

Source : Insee, enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV), 2008.

- h) Finalement, en termes d'action politique, le rapport entre 60 % de la médiane et les seuils fixés pour accéder à des prestations sociales (le logement social, la santé gratuite, etc.) n'est pas clair. Toute personne/famille ayant un revenu inférieur à 60 % de la médiane a-t-elle le droit à des prestations gratuites pour garantir ses droits fondamentaux ?

Comment conclure cette courte réflexion sur les limites de la mesure statistique? Faire de la lutte contre la pauvreté un objectif politique impliquerait, du point de vue économique, de prendre en considération le rôle du patrimoine dans l'évolution des sources de revenu et dans la capacité d'appropriation des fruits du progrès. Les exemples précédents montrent que, dans l'assiette de richesse matérielle à distribuer, les revenus strictement dépendants du travail pèsent toujours moins que ceux du patrimoine, alors que les plus faibles en sont dépourvus. Par ailleurs, ne pas considérer l'impact de l'endettement équivaut à dénier l'un des aspects cruciaux de la spirale de la pauvreté.

Vouloir combattre la pauvreté par le moyen des transferts sociaux, de l'assistance et de l'activation semble être une entreprise titanesque. D'une part, le patrimoine joue un rôle toujours plus prépondérant dans l'accès au revenu, en provoquant notamment de nets transferts des plus pauvres vers les plus aisés et une concentration croissante de la richesse, comme c'est le cas aux Etats-Unis. D'autre part, la différenciation des revenus du travail se creuse à cause, entre autres, des indemnités extraordinaires qui sont distribuées uniquement dans certains postes, alors que d'autres emplois (souvent peu stables et à temps partiel) continuent à être faiblement rémunérés⁷⁴⁷.

2. La réponse politique à la mesure en termes de transferts, d'assistance sociale et d'activation

Lorsque le revenu personnel/familial détermine l'appartenance à la catégorie «pauvres» ou «à risque de pauvreté» (y compris, on va le voir dans les mesures plus sophistiquées de «vulnérabilité économique» et de «privations multiples» utilisées par exemple en Irlande), l'action politique se profile en premier lieu comme génératrice d'un «complément de revenu». Les taux de pauvreté sont revus en fonction de l'impact des transferts sociaux⁷⁴⁸, c'est-à-dire des allocations et services aux familles,

747. Voir, par exemple au Royaume-Uni, www.ft.com/cms/s/0/e2e673ae-b22a-11e0-9d80-00144feabdc0.html#axzz1ifrFPGJA. L'article de Brian Groom du 19 juillet 2011 dans le *Financial Times* montre que selon l'Office for National Statistics 40 % du total des bonus payés au Royaume-Uni sont allés au 4 % des employés de la City, tandis que la valeur des bonus payés aux travailleurs des services d'éducation, de santé et d'assistance sociale a été négligeable.

748. Au niveau du calcul de l'impact, celui-ci se fait notamment par rapport aux revenus fiscaux qui ignorent l'essentiel des revenus du patrimoine, sous-estimant dans des proportions inconnues les taux de pauvreté : voir www.bip40.org/.

des allocations de chômage, d'invalidité et de maladie, des aides au logement et d'autres aides (hors dépenses de santé et d'éducation – ou transferts en nature – et retraites). Néanmoins, à y regarder de plus près, dans certains pays, ce sont les retraites qui ont un impact important sur le taux de pauvreté (en Italie, par exemple, les retraites font diminuer le taux de pauvreté de 42 % à 22 % et les autres transferts sociaux amènent le taux de pauvreté du pays à 19 %; en Suède, les retraites réduisent la pauvreté de 45 % à 29 % et les autres transferts permettent de le baisser à 11 %). La mise en application des transferts sociaux en espèces (hors retraite) est à la charge d'agences publiques, notamment des services d'assistance sociale, de l'emploi et d'organisations privées le plus souvent aidées dans leur fonctionnement par l'Etat. L'assistance sociale est une catégorie « résiduelle », destinée aux personnes dont l'accès à leurs droits (ou à des conditions dignes de vie) n'est pas garanti (ou est moins garanti) par leurs propres revenus, la sécurité sociale et l'investissement public.

A la différence des siècles derniers, lorsque l'assistance aux pauvres était une question de charité, les transferts et l'assistance sociale dans les Etats modernes sont fondés sur la reconnaissance des droits fondamentaux (travail, revenu minimum, logement, alimentation, adresse de référence, santé, justice) et réalisés par des prestations financées par la fiscalité générale, éventuellement cofinancées par les citoyens eux-mêmes. Le fait que chacun de ces droits soit administré par une agence spécialisée donne souvent lieu à des complications bureaucratiques dans la définition des champs d'action de chacune. La plupart des interventions sont soumises à une triple conditionnalité : sélectivité des besoins à être couverts, démonstration de l'insuffisance des ressources (l'apport est considéré comme résiduel) et engagement dans des mesures d'activation. Elles ont l'objectif primaire de subvenir aux difficultés ou besoins de court terme et de faciliter, le cas échéant, l'intégration des bénéficiaires aux mécanismes d'insertion ou, comme il est souvent souligné, de mener de l'assistanat à l'activité professionnelle.

L'assistance donne lieu à une catégorisation des usagers – personnes âgées, invalides et handicapés, personnes atteintes de maladies mentales, pauvres et exclus, dépendants de drogues, mineurs et parfois migrants – et à des typologies administratives qui déterminent le niveau d'accès aux prestations. Au moyen des classifications et des conditionnalités, les administrations publiques limitent en effet les dépenses, tandis que les usagers ou dits « bénéficiaires », en particulier les plus pauvres, peuvent être victimes de stigmatisation, d'humiliation, de dépendance, de désinformation ainsi que de mécanismes assidus de contrôle (présence, nécessité de prouver la véracité d'une situation, reproduction de documents, etc.).

La conditionnalité de l'assistance sociale commence avec la sélectivité du besoin (qui doit s'inscrire dans le cadre des aides prédéterminées par les administrations concernées), pour ensuite se poursuivre par une demande de démonstration de l'insuffisance de ressources (*means-test*), tant des revenus que du patrimoine, et, finalement, dans le cas des chômeurs, par un engagement dans des mécanismes d'activation.

Ces conditionnalités sont apparemment indépendantes du seuil prédéfini de pauvreté. Elles ont pour rôle de réguler l'accès ou le refus à des prestations préétablies, mettent à l'épreuve les capacités du demandeur de les réunir toutes, elles durent tout au long de l'accompagnement de l'ayant droit par les services compétents et sont évaluées régulièrement pour juger du maintien ou de la suppression de ce qui est appelé « droit », lorsqu'il s'agit en réalité d'une aide assez contrôlée.

Ces mécanismes sont constamment redéfinis par des réformes qui renforcent notamment leur rôle de contrôle. En France, notamment, « au nom de l'« encouragement au travail », les politiques de l'emploi et plus largement les politiques fiscales et sociales ont été réorientées de façon à alterner le bâton et la carotte en direction des chômeurs. Le mécanisme d'intéressement à la reprise de l'emploi par les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) a plusieurs fois été réformé, les dispositifs d'aide au logement ont été reprofilés, les seuils et la durée d'exonération de la taxe d'habitation ont été revus, la prime pour l'emploi créée en 2001 a été renforcée par des gouvernements successifs, le revenu minimum d'activité a fait son apparition en 2004, et le RMI, qui n'a pas été valorisé depuis bien longtemps, a perdu 25 % de sa valeur par rapport au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) [...] Les droits aux allocations chômage ont été revus à la baisse en 2004 et en 2006 [...] Parallèlement, les contrôles et les sanctions à l'égard des « faux chômeurs » se sont précisés. Depuis 2001, dans le cadre du projet d'action personnalisé (PAP), l'Assedic peut saisir la direction départementale du travail « lorsqu'elle estime qu'il existe un doute sur le respect de la condition de recherche d'emploi ou sur la volonté de l'allocataire de suivre une formation prévue par le PAP »⁷⁴⁹.

La multiplication des conditions renforce la dépendance des services sociaux, ce qui est contraire au souhait officiel de favoriser l'autonomisation des pauvres. Les personnes ne deviennent pas acteurs de leur intégration : elles doivent remplir formulaires et devoirs. Même le fait d'avoir les conditions réunies ne garantit pas une réponse positive. Les pauvres

749. Cordonnier, 2011, p. 35 et 36.

soumis à ces procédures peuvent parfois être confrontés à des pratiques de non-droit ou à l'impossibilité de faire valoir leurs droits, comme le montrent quelques exemples fournis par des associations de personnes vivant dans la pauvreté⁷⁵⁰ :

- a) *sur le droit au travail*. L'accès à l'allocation de chômage, au revenu minimum ou à d'autres revenus d'accompagnement est conditionné à la disponibilité à intégrer le marché du travail, au suivi de formations ou à la signature d'un plan d'accompagnement des chômeurs, avec une disponibilité pour assister à des convocations, sous peine d'en être exclu. Ces conditions ne tiennent pas compte de l'épuisement physique et psychologique de la personne, de l'organisation de la garde des enfants et de l'incompatibilité des horaires de travail, des frais liés à l'emploi (transport, vêtements). Les qualifications exigées ignorent souvent l'expérience vécue, et, finalement, la précarité des statuts proposés (temps partiel non choisi, CDD, travail pénible, etc.) n'apporte pas de sécurité financière. De plus, apporter des preuves de recherche d'emploi dans un contexte où il n'y a pas d'emploi devient une mission ardue ;
- b) *sur le droit à l'alimentation*. Les distributions (gratuites ou moyennant un faible prix) se font plutôt en fonction des disponibilités des denrées que de la poursuite d'une politique d'alimentation saine et correspondant aux besoins⁷⁵¹. L'obligation de se rendre au restaurant social existe dans certains pays et le contrôle des dépenses (guidance budgétaire) est souvent vécu par les personnes vivant dans la pauvreté comme de l'ingérence ;
- c) *sur le droit à la santé*. Il peut arriver que pour quelques euros de différence (une rémunération dépassant de très peu un barème prédéfini) une personne reste en dehors de l'assistance gratuite. Par ailleurs, il n'y a que très peu de données sur l'impact sur la vie des personnes en situation de pauvreté des prestations qui restent en dehors de la couverture reconnue (lunettes, soins dentaires, etc.) ;
- d) *sur le droit à une adresse de référence*⁷⁵². L'adresse de référence est indispensable pour obtenir (maintenir) une indemnité, une pension,

750. Collectif Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté, 2010.

751 En guise d'exemple, dans une parodie organisée par les assistantes sociales d'un pays européen sur le rapport entre elles-mêmes et les bénéficiaires, l'une d'entre elles a rappelé les remerciements répétés d'une mère pauvre pour le panier reçu, même si elle avait demandé du lait pour son enfant et que le lait n'était pas inclus dans la provision.

752. Voir les activités de l'ONG Avvocato di strada : www.avvocatodistrada.it.

etc. Les sans-abri peuvent être renvoyés d'un service à l'autre et cette pratique peut durer longtemps. Pour les personnes sans abri, les droits ne disparaissent pas en théorie, mais, dans les faits, ces personnes n'y ont plus accès.

En conclusion, l'accès à chaque « droit » par les personnes vivant dans la pauvreté est soumis à des procédures, à des conditions d'application, de recours, de modalités de mise en œuvre organisées par les administrations, les services ou les instances judiciaires. Est-ce alors un combat contre la pauvreté ou contre les pauvres ?

Peut-on faire mieux ? Prévenir et combattre la pauvreté exigent au moins trois types de changements pour engager autrement les responsabilités : au niveau de la définition des personnes subissant les conséquences de la pauvreté, au niveau des méthodes et au niveau des concepts clés qui gouvernent la société. Ces changements sont indispensables pour faire de la pauvreté un problème « commun », c'est-à-dire une question faisant partie des préoccupations politiques, ouvrant ainsi à la prise de conscience des responsabilités de la pluralité des acteurs sociaux.

3. Prévenir et éradiquer la pauvreté par la responsabilité partagée : méthode, concepts, définition

Essayons à présent d'avancer quelques idées par rapport aux trois changements suggérés ci-dessus.

3.1. Changement dans la définition de la pauvreté

Lorsque la pauvreté est définie par la mesure de la capacité de la population de subvenir à ses propres besoins grâce à un revenu, la réponse politique, on l'a vu, est celle de l'assistance pour compléter le revenu ou permettre l'accès à des services, voire un accès à une consommation immédiate. Une telle définition n'offre pas une réflexion sur les responsabilités que les membres d'une société partagent pour vivre ensemble en équité et en justice. En plus, elle ne permet pas de reconnaître la privation des ressources et des capacités indispensables pour vivre dans la dignité dans un contexte donné, c'est-à-dire la possibilité d'avoir un accès équitable aux biens et services que la société rend disponibles. En suivant le raisonnement proposé par Martha Nussbaum, nous allons développer l'idée de privation des différentes capacités (ou « libertés fondamentales »), comme le fait de pouvoir vivre longtemps dans de bonnes conditions, pouvoir s'engager dans toute forme d'échange, pouvoir participer

à la prise de décision, critiquer et influencer les décisions) indispensables au XXI^e siècle pour vivre dans la dignité.

La pauvreté a plusieurs visages et touche à la vie, à la santé ou même à l'imagination et à la pensée. Les personnes (groupes sociaux) qui la subissent :

- (*vie*) n'ont pas de perspective d'une vie la plus longue possible dans de bonnes conditions, ont peur de leur propre avenir, de celui de leurs enfants et de leurs parents; n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins essentiels malgré des sacrifices et sont privées de l'accès à des biens qui par nature font partie du patrimoine commun de l'humanité;
- (*santé*) malgré l'existence de services de santé, sont privées des soins essentiels, ou ont accès à des services sans qualité, après de longues files d'attente, sont stigmatisées ou se voient refuser l'accès à ces services;
- (*intégrité physique et morale*) ont peur, se sentent menacées par le manque de nourriture ou le manque de qualité de la nourriture, n'ont pas de logement ou sont mal logées, peuvent être délogées ou expulsées de leur logement ou refuge, n'arrivent pas à payer les loyers, les charges, les prêts hypothécaires ou d'autre type; de plus, elles sont obligées de s'endetter pour consommer; sont considérées comme des profiteurs des allocations sociales et deviennent un numéro dans un dossier administratif; ont honte d'elles-mêmes;
- (*sens, imagination et pensée*) sont privées d'espaces de créativité ou d'expression de soi (leurs idées et vécus ne sont pas pris en considération pour forger la connaissance de la société et leur langage est dénigré); elles sont constamment soumises à des pressions matérielles ou à la violence verbale ou physique, n'arrivent pas à prendre de recul;
- (*raison pratique*) n'ont pas le droit d'exprimer des critiques, de juger de la qualité des services, d'interagir avec différents groupes sociaux pour créer des références sur l'avenir de la société, les transitions et les transformations à y apporter; n'arrivent pas à obtenir l'information qu'elles souhaitent pour exercer leurs droits;
- (*appartenance*) sont soumises à l'indifférence et au manque d'intérêt, ne sont pas respectées, reçoivent des mauvais traitements ou sont contraintes de perdre leur temps dans des files d'attente des administrations publiques ou organisations privées; n'accèdent pas à la justice, y compris par les voies légales; en sont dépouillées ou ne

peuvent pas communiquer leur culture, ou sont considérées comme des gens n'ayant pas de culture; restent en dehors des réseaux sociaux d'influence et des contacts facilitant l'ouverture et la solution de problèmes, et leurs opinions et intérêts n'ont pas de poids dans la vie politique; vivent dans des ghettos dégradés, dans des quartiers sans politiques d'entretien; peinent à s'engager dans des démarches et échanges économiques, politiques, sociaux, culturels, etc.;

- (*rapports avec la nature, les autres espèces et l'espace public*) vivent dans des endroits pollués, bruyants, laids, privés de nature et d'aménagements de loisirs; leur liberté d'occuper l'espace public est restreinte et conditionnée par des règlements ou des attitudes;
- (*jeu*) sont dépourvues de l'accès à la détente, à l'utilisation de leur propre temps pour le loisir et l'épanouissement; leur temps libre est traversé d'angoisse;
- (*contrôle sur son propre environnement*) sont soumises à l'exploitation et à la concurrence pour des postes de travail de faible qualité et mal payés; privées d'autonomie, entre autres, par un accès réduit à l'enseignement supérieur; elles sont soumises à la contrainte, à des inégalités et des discriminations dans l'accès aux droits et subissent les effets des décisions prises par d'autres; leur prise d'initiative et de risque économique n'est pas encouragée ni soutenue par les structures pertinentes; elles ne maîtrisent pas leur temps et leur mobilité physique et sociale, et sont souvent privées d'une deuxième chance; malgré leurs efforts, elles n'arrivent pas à se doter d'un cadre de vie décent et ne sont pas considérées comme prenant part au progrès.

3.2. Changement de méthode

Tenant compte de la complexité des rapports économiques, sociaux, politiques et culturels qui génèrent la pauvreté et des conséquences qu'ils entraînent, plutôt que de « mesurer » la pauvreté, il faudrait l'« évaluer » par rapport à l'objectif de cohésion sociale, objectif qui se traduit par l'organisation de processus politiques visant à assurer le bien-être de tous.

Tandis que la mesure correspond à une statistique, l'évaluation implique la compréhension de l'étendue des inégalités dans l'accès aux différentes composantes du bien-être. Ces composantes, matérielles et immatérielles, devraient être définies par rapport à chaque contexte, en donnant ainsi à la lutte contre la pauvreté un caractère concret, adaptable par chacun et qui responsabilise au sens large les différents acteurs, au-delà même des

administrations publiques et des ONG déjà chargées de la mise en place des politiques d'atténuation de la pauvreté.

L'approche devrait conduire à identifier les situations extrêmes, les différents niveaux de conditions de vie parmi des populations partageant un « espace congruent de coexistence » (une ville, un village, une commune, etc.)⁷⁵³. Par exemple, si dans une ville une partie de la population est obligée de chercher sa nourriture dans les poubelles tandis qu'une autre, à quelques mètres de distance, achète de la nourriture biologique, il faut s'interroger sur le choix de société que l'on pourrait offrir à ceux qui fouillent les poubelles pour se nourrir? La lutte contre la pauvreté devrait conduire progressivement à permettre à tous d'accéder à une alimentation saine. Dans ce cas, comme dans tant d'autres, en utilisant une méthode d'identification des polarités sociales, la lutte contre la pauvreté se traduit par une détermination d'objectifs concrets de progrès pour tout ce qui compose le bien-être, afin que les populations puissent jouir d'une qualité de vie digne dans le contexte qui nous est donné au XXI^e siècle⁷⁵⁴.

Il semble également indispensable d'évaluer les biens publics (voire communs) nécessaires au bien-être de tous, cela dans l'objectif de les reconnaître comme indispensables au renouveau démocratique de la vie collective et de chacun, et d'investir pour leur maintien et leur développement : les espaces publics, les transports, des services publics accessibles dans des périmètres raisonnables, sans difficultés d'accès, où chacun reçoit le même traitement et jouit des mêmes prestations, l'éducation, la santé, les patrimoines architecturaux et historiques, l'eau, les paysages et espaces verts accessibles à tous, les espaces de récréation et d'expression de la créativité, etc. Il est indispensable à cet égard d'évaluer l'impact des services publics sur le maintien de l'équité, s'agissant notamment de l'éducation : par exemple, déterminer le coût pour la collectivité du parcours éducatif des enfants des milieux favorisés par rapport à celui des enfants des milieux modestes, y compris pour l'enseignement supérieur.

753. Par espace « congruent » de coexistence, on entend un espace socialement mixte, c'est-à-dire partagé par des personnes ayant des conditions et des rôles sociaux différents. Un espace non congruent est par exemple un quartier marginalisé où tous les habitants sont soumis à la pauvreté, ou un quartier habité uniquement par des personnes ayant un revenu élevé.

754. Le Conseil de l'Europe a développé ces dernières années une définition du bien-être servant de référence dans la lutte contre la pauvreté, qui est déterminée avec la participation des citoyens; cette même approche a été appliquée dans différentes villes pour engager la responsabilité des citoyens dans cette lutte et consiste à identifier les causes de la pauvreté et à trouver des adaptations sur le plan social selon chaque contexte. Voir <https://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php?page=Products>.

Par ailleurs, il faut encourager le débat sur l'accès aux espaces publics. Les gares, par exemple, permettent aux personnes sans abri de se sentir «à l'abri»⁷⁵⁵, d'avoir un minimum de vie sociale. Privatiser ces espaces, en menant des actions d'expulsion des «indésirables», rend la vie de ces personnes encore plus dure, tandis que des méthodes de gestion inclusive, s'inspirant de l'idée de bien commun, pourront être mises en place⁷⁵⁶.

L'identification des carences, tant dans la disponibilité que dans l'accessibilité de ces éléments essentiels au bien-être de tous, devrait mener à une prise de conscience des phénomènes de ségrégation (ghettoïsation, séparation d'espaces d'éducation, de consommation, de loisirs, d'expression publique et artistique, opportunité, etc.)⁷⁵⁷. Une politique de lutte contre la pauvreté devrait conduire progressivement à améliorer la disponibilité et l'accès à des espaces publics et d'expression, et à des environnements décents, beaux et stimulants pour tous.

L'évaluation de la place attribuée aux droits civiques, politiques, sociaux et culturels des personnes vivant dans la pauvreté devrait également tenir compte du contenu et du niveau de jouissance des droits de ceux qui en sont déjà satisfaits. Il s'agit, par exemple, de savoir si dans la démocratie représentative les personnes privées de moyens arrivent à exprimer leurs aspirations, et cela avec un minimum de certitude d'influencer des décisions clés; il s'agit aussi de comprendre si les lois, politiques, structures établies au fil des années pour faciliter l'exercice des droits civiques, politiques, sociaux et culturels de tous sont financées de façon appropriée dans le temps ou s'il s'agit de promesses à court terme, vides de substance et non fiables lorsqu'elles concernent les plus faibles.

Rarement la jouissance des droits civiques, politiques et culturels des personnes qui subissent les conséquences de la pauvreté fait l'objet de préoccupations politiques. Rares sont les propositions liant l'exercice des droits sociaux à la jouissance des droits civiques, politiques et culturels. Des questions relatives au taux de participation politique des personnes en situation de pauvreté, à leur poids dans les centres de décision, à leur capacité de faire valoir leurs droits, d'accéder à une justice équitable, d'éviter les abus institutionnels, etc., devraient faire l'objet de débat. Dans

755. Les personnes sans abri se sentent en fait constamment menacées lorsqu'elles sont dans des endroits isolés, avec peu d'affluence.

756. Projet Hope in Stations; Doherty, 2008.

757. Alberto Magnaghi propose des méthodes d'identification et de réappropriation des éléments physiques et identitaires qui contribuent au bien-être commun, des biens communs nécessaires pour se sentir partie prenante d'un endroit, d'un quartier, d'une ville. Voir Magnaghi, 2003.

cette optique, l'idée de droits fondamentaux en tant que biens communs devrait être explorée, c'est-à-dire des « biens » qui, parce reconnus comme indispensables à la dignité de chacun, ne seraient pas soumis aux lois des marchés, mais seraient accessibles indépendamment des moyens dont on dispose.

Ensuite, l'évaluation devrait porter sur les ressources publiques, privées ou communes disponibles, abandonnées ou potentiellement mobilisables pour lutter contre la pauvreté.

Lorsqu'il s'agit de la pauvreté, la rareté des ressources disponibles est toujours rappelée : les subventions publiques (en diminution lors des crises), le volontariat, les donations. Néanmoins, toute communauté humaine possède des ressources, certaines même abandonnées, qui peuvent être réactivées ou redéployées dans une perspective de progrès allant vers la dignité de tous : des terres, des maisons, des locaux non utilisés qui pourraient être mis à disposition sous différentes modalités équitables d'accès, des savoirs à transmettre, des emplois à partager, des capitaux à investir pour stimuler l'initiative, du temps à consacrer⁷⁵⁸... Par exemple, des médiations entre propriétaires de maisons ou de terres et ceux ayant besoin d'y accéder pourraient s'organiser avec le concours des autorités locales. L'abandon ou la négligence des ressources existantes devrait faire l'objet de débats publics lorsque des parties de la population sont privées d'accès à celles-ci.

L'évaluation devrait porter aussi sur les objectifs et les effets de la fiscalité. La création d'un bouclier fiscal pour protéger ceux qui subissent les conséquences de la pauvreté devrait être considérée⁷⁵⁹. La fiscalité devrait pouvoir faciliter des transferts sociaux en évitant les processus bureaucratiques. Par exemple, en deçà d'un niveau de revenu, la TVA (impôt nettement régressif) pourrait être reversée aux personnes en situation de pauvreté⁷⁶⁰. En effet, plusieurs études montrent que les ménages ayant un faible revenu consomment la totalité de leur revenu, n'ont pas de marge pour l'épargne et versent une part proportionnellement plus élevée pour la TVA, tandis qu'en parallèle des niches fiscales

758. Cette idée a été formulée par les citoyens de la ville de Covilhã, au Portugal, lors des réflexions autour de la mise en place d'une charte locale des responsabilités partagées pour la lutte contre la pauvreté.

759. A ce propos, voir Hessel et Morin, 2011, p. 45.

760. En France, par exemple, la TVA représentait 8,1 % du revenu disponible des ménages du premier décile (les plus pauvres), 5,9 % pour le cinquième et seulement 3,4 % pour le dixième (les plus aisés). Ce phénomène s'explique par le fait que les premiers n'épargnent pas tandis que le taux d'épargne des derniers est de 40 %. Voir Gadrey, 2005.

sont créées pour les épargnants, c'est-à-dire pour les groupes plus aisés des populations européennes⁷⁶¹.

L'utilisation des mécanismes de la fiscalité et de revenu garanti (comme le suggèrent des articles dans ce volume) pour stabiliser la vie des personnes plus faibles devrait être privilégiée par rapport à des politiques de guichet, qui, bien qu'elles permettent des contacts et des échanges humains, peuvent être source d'humiliation.

Ces quelques idées, certainement incomplètes, ouvrent la réflexion sur la marge de manœuvre permettant d'entamer une vraie lutte contre la pauvreté, où le rôle des Etats, outre la garantie des transferts sociaux, l'équité dans l'accès aux services publics (éducation, santé, culture, etc.), s'étendrait à l'activation des cadres, conditions, structures et mécanismes visant à prévenir et à éradiquer la pauvreté dans le long terme. Les Etats faciliteront la mobilisation des savoirs, des ressources et des modalités pour responsabiliser les acteurs sociaux, tout en posant la question de l'inégalité de pouvoir et d'influence.

3.3. Changement dans la compréhension du contenu des concepts

La prévention et la lutte contre la pauvreté demanderaient de revisiter quatre concepts essentiels à l'articulation de la vie sociale au XXI^e siècle. Il s'agit de :

- l'interdépendance ;
- l'efficacité ;
- la priorité ;
- la transformation.

L'interdépendance régit la vie au XXI^e siècle. Comment créer les conditions pour reconnaître l'interdépendance entre riches et pauvres, comment poser la question du partage des risques et des responsabilités, en tenant compte de l'inégalité de pouvoir et d'influence? Plutôt que d'aide et de charité, la réciprocité, la reconnaissance et la coopération devraient faire partie de la définition de l'interdépendance et cela pour réduire le pouvoir d'exclure, éviter que des décisions prises par certains aient des conséquences dramatiques sur la vie des autres. Il faut développer l'idée de bénéfice commun, de richesse commune et rendre lisibles

761. Par exemple en France, la capacité d'épargne des six premiers déciles est très faible ou nulle. S'agissant de la réforme de la fiscalité, voir Landais, Piketty et Saez, 2011.

les impacts des décisions prises au nom de la majorité ou du pouvoir de décision. L'interdépendance devrait encourager des nouveaux accords sur l'utilisation et l'accès aux ressources, des modalités de gestion et de décision horizontales pour lesquelles participeraient de multiples acteurs, en incluant les plus faibles⁷⁶².

La compréhension de l'*efficience* a été biaisée car elle a été assimilée à la réduction du coût de travail (de certains!). Pour combattre la pauvreté, l'efficience doit éviter tout gaspillage, permettre la démocratisation de la gestion des ressources existantes (les formes hiérarchiques de gestion deviennent sources de gaspillage). L'efficience dans la prévention et l'éradication de la pauvreté demanderait de connecter, de créer des relations durables entre les différents services, actions et institutions (y compris entre ceux chargés de la mise en place des politiques de réduction de la pauvreté)⁷⁶³, de valoriser l'expérience et la connaissance de chacun, et de trouver des équilibres entre satisfaction des besoins individuels, intérêts collectifs et biens communs. Les coûts de l'exclusion devraient faire l'objet d'analyse d'efficience.

Etablir l(a/es) *priorité(s)* est essentiel à une société cohésive. La priorité étant de satisfaire les besoins des plus faibles, l'exercice démocratique du choix devrait inciter à renforcer la capacité de créer et de maintenir des biens publics et communs. Dans la lutte contre la pauvreté, l'identification des priorités devrait éviter de conduire à une démocratie défensive, une démocratie conçue par ceux qui, au nom de la protection de leurs propres droits, refusent de partager les bénéfices du bien-être social, notamment avec les pauvres, les migrants et les derniers arrivés. La définition des priorités implique que, plutôt que de poursuivre des bénéfices à court terme, des investissements publics/citoyens puissent viser à satisfaire à long terme l'accès équitable de tous aux droits. L'Etat pourrait assumer la fonction d'investisseur social, en complément de l'Etat «assistanciel», comme le suggèrent Hessel et Morin⁷⁶⁴; les citoyens investisseurs en biens communs pourraient changer la perspective de l'appartenance et du vivre ensemble.

La *transformation* est également essentielle dans une société cohésive et dynamique. Une société de pouvoirs concentrés, d'absence de mobilité sociale, d'oppression de toute nouvelle forme de justice et d'équité est une société stagnante, sans espoir. Dans la lutte contre la pauvreté, la transformation suppose de promouvoir l'expression des voix des plus

762. Voir à ce propos la Charte européenne des responsabilités sociales partagées.

763. Voir à cet égard l'expérience des contrats sociaux multipartites.

764. Hessel et Morin, 2011, p. 36.

faibles dans des cadres de délibération démocratique⁷⁶⁵. Elle suppose aussi l'apprentissage mutuel et une intelligence inclusive, celle qui refuse l'exclusion et la marginalisation, et qui permet de comprendre le sens de l'intérêt mutuel, de l'appartenance collective et de la réciprocité. La transformation est indispensable pour créer des institutions et des formes de coexistence répondant au besoin de développer et de protéger la dignité humaine, d'assurer l'accès équitable aux biens publics et aux biens communs essentiels au bien-être et à la gestion équitable des conflits, ainsi que pour donner vie à des processus d'apprentissage des contraintes et des avantages pour tous.

Pour décliner ces quatre concepts dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, une vision des biens communs devrait être développée. Nombreux sont ceux qui y réfléchissent en Europe⁷⁶⁶. Pour lier de telles réflexions avec la problématique qui nous intéresse, il est essentiel de reconnaître, de promouvoir et de préserver des biens communs, indépendamment du bénéfice direct et immédiat que chacun individuellement peut retirer de son existence.

Conclusions : un avenir digne pour tous au XXI^e siècle grâce au partage des responsabilités et des décisions

Avant d'écrire cette contribution, je me suis replongée avec une certaine angoisse dans mes archives depuis 2000... tant de documents sur la mesure de la pauvreté, les caractéristiques des pauvres, les engagements politiques pour lutter contre la pauvreté, la catégorisation des pauvres, les enfants pauvres, les personnes âgées en situation de pauvreté, les familles monoparentales, les migrants pauvres... C'est une longue histoire que celle des diagnostics sur la pauvreté. Tant d'investissement en papier, en encre, en expertise, et les pauvres sont pourtant toujours là, pourquoi? Parce que les pauvres sont en effet une catégorie résiduelle, qui n'exprime pas de conflit d'intérêts, et l'échec des politiques à leur égard (ou l'absence de toute évaluation sérieuse des résultats de celles-ci) n'a aucune conséquence.

765. Dans le but d'élargir les connaissances sur les inégalités et d'engager les diverses parties prenantes dans la lutte contre la pauvreté, des expériences de processus de délibération ont été menées dans des villes européennes avec la participation de citoyens aux statuts et rôles différents, en particulier des personnes qui souffrent des conséquences de la pauvreté. Les résultats de ce travail seront publiés par le Conseil de l'Europe en 2012, dans le cadre d'un guide méthodologique sur le thème « Vivre dans la dignité au XXI^e siècle ».

766. Voir par exemple dans cet ouvrage les textes de Louise Haagh et de Yannick Vanderborght.

La question n'est pas tant d'assurer l'existence physique des personnes pauvres (même s'il n'existe pas d'appareil juridique ou de cadre légal pour juger des responsabilités lorsque quelqu'un meurt de faim ou de froid dans la rue), mais l'existence même de la société, sans laquelle aucune personne ne peut aspirer à vivre de façon digne. Parfois, pourtant, on arrive à penser que les décisions politiques, économiques et autres peuvent être prises sans écouter la voix des plus faibles ! Quel avenir peut espérer une société de gaspillage humain, qui dénie ou rend inutiles les capacités d'une partie de sa population et dans laquelle les enfants des pauvres sont condamnés à être pauvres ? C'est une question de démocratie vraie à laquelle il faut pouvoir répondre : pour assurer un avenir digne pour tous au XXI^e siècle, les responsabilités et les décisions doivent être partagées.

Bibliographie

Collectif Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté (2010), « Conditionnalité des droits », Belgique, www.mouvement-lst.org/documents/2010-12-10_conditionnalite_droits.pdf.

Conseil de l'Europe (2011), *Vers une Europe des responsabilités sociales partagées : défis et stratégies*, Tendances de la cohésion sociale, n° 23, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Cordonnier L. (2011), « Economistes en guerre contre les chômeurs », in Galbraith J.K., *L'Art d'ignorer les pauvres*, Les Liens qui libèrent (LLL), Paris.

Dauphin L. (2011), « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », INSEE, www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1352.

Destatis, *Statistisches Bundesamt Deutschland* [Bureau allemand des statistiques fédérales] (2009a), « Finanzen und Steuern. Steuerhaushalt 2008 », Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/SteuerhaushaltJ2140400087004,property=file.pdf>.

Destatis, *Statistisches Bundesamt Deutschland* [Bureau allemand des statistiques fédérales] (2009b), « Finanzen und Steuern. Erbschaft- und Schenkungsteuer. 2007 », Wiesbaden, Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/Steuern/ErbschaftSchenkungssteuer/ErbschaftSchenkungssteuer5736101079004,property=file.pdf>.

Destatis, *Statistisches Bundesamt Deutschland* (2011), «Finanzen und Steuern. Jährliche Einkommensteuerstatistik. Sonderthema: Sonstige Einkünfte. 2006», Fachserie 14, Reihe 7.1.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, disponible en allemand sur: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/Steuern/LohnEinkommensteuer/Einkommensteuerstatistik2140711067004,property=file.pdf>.

Doherty J. (éd.) (2008), «Homelessness and exclusion: regulating public space in European cities», in *Surveillance and Inequality, Surveillance and Society*, vol. 5 n° 3, Surveillance Studies Network, Ontario.

Gadrey J. (2005), «Inégalités, pauvreté et distribution», *Alternatives économiques*, n° 239, septembre.

Galbraith J.K. (2011), *L'Art d'ignorer les pauvres*, Les Liens qui Libèrent (LLL), Paris.

Groom B. (2011), «City pays out £14bn in bonuses», *Financial Times*, 19 juillet, www.ft.com/cms/s/0/e2e673ae-b22a-11e0-9d80-00144feabd00.html#axzz1ifrFPGJA.

Hessel S. et Morin E. (2011), *Le Chemin de l'espérance*, Fayard, Paris.

Landais C., Piketty T. et Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, La République des idées, Seuil, Paris.

Magnaghi A. (2003), *Le Projet local*, Editions Mardaga, Liège.

Rickens, C. (2011), «Ungerechte Besteuerung. Warum Deutschlands Reiche immer reicher werden», Spiegel online, 11 avril 2011 : <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,753245,00.html>.

Sachverständigenrat (2009), «Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2009/2010. Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen». Analyse zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Wiesbaden, Sachverständigenrat : http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga09_ana.pdf.

Sénat de la République française (2008), *La mesure de la pauvreté et de l'inclusion sociale*, Les documents de travail du Sénat, série Etudes économiques, juin.

Stiglitz J. (2011), «Of the 1 %, by the 1 %, for the 1 %», *Vanity Fair*, mai, www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105.

Articles publiés dans ce volume

Haag L., « Le revenu de base et les différents droits égalitaires à la sécurité », p. 309.

Prokofieva L., « La justice sociale et la pauvreté en Russie », p. 211.

Vanderborght Y., « Allocation universelle, justice sociale et pauvreté », p. 291.

AUTEURS

Alessandra Sciorba

Docteure en droits humains et chercheuse en sociologie, université de Palerme. Elle a participé depuis le début au projet du Conseil de l'Europe « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté ».

Emilio Santoro

Professeur associé en sociologie et philosophie du droit, université de Florence.

Laurent Bonelli

Maître de conférences en sciences politiques à l'université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense.

Diane Roman

Membre junior de l'Institut universitaire de France, professeure de droit public à l'université François-Rabelais (Tours) et chercheuse au CREDOF, université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense.

Johannes Gerds

Assesseur légal, juge, Allemagne

Ilona Tomova

Professeure associée, Institut de recherche sur la population et les sciences humaines, Académie des sciences bulgare.

Lidia Prokofieva

Chercheuse de l'Académie des sciences de Russie, chercheuse invitée de l'Institut d'études avancées de Nantes.

Dirk Berg-Schlosser

Docteur en sciences politiques et professeur à la Philipps-Universität Marburg.

Federica Sossi

Maître de conférences en esthétique à l'université de Bergame.

Anna Coote et Faiza Shaheen

Anna Coote est chargée des politiques sociales et Faiza Shaheen est chercheuse à la New Economics Foundation (NEF).

Yannick Vanderborght

Professeur de sciences politiques aux facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles (Centre de recherches en science politique) et professeur invité à l'université catholique de Louvain (chaire Hoover d'éthique économique et sociale).

Louise Haagh

Maître de conférences, Département de sciences politiques de l'université de York.

Ugo Mattei

Chaire de droit international et comparé Alfred et Hanna Fromm, University of California Hastings; professeur de droit civil, université de Turin; coordonnateur des études, International University College, Turin.

Tommaso Fattori

Forum italiano dei movimenti per l'acqua.

Gilda Farrell

Chef de la Division «cohésion sociale, recherche et anticipation», DG démocratie, Conseil de l'Europe.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kléber@coe.int
http://www.librairie-kléber.com

GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obrońcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
http://www.livrariaportugal.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

SPAIN/ESPAGNE

Díaz de Santos Barcelona
C/ Balmes, 417-419
ES-08022 BARCELONA
Tel.: +34 93 212 86 47
Fax: +34 93 211 49 91
E-mail: david@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

Díaz de Santos Madrid

C/Albasanz, 2
ES-28037 MADRID
Tel.: +34 91 743 48 90
Fax: +34 91 743 40 23
E-mail: jpinilla@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Nous nous trouvons dans une période de l'Histoire où les inégalités économiques sont chaque jour plus répandues. Si la situation d'extrême pauvreté, vécue par la majorité de la population dans les pays en développement (les pays du tiers-monde), coïncide souvent avec l'absence de démocratie et la violation des droits les plus fondamentaux, une partie non négligeable des habitants des pays dudit « premier » monde vivent dans des conditions de pauvreté (bien qu'il s'agisse surtout de pauvreté « relative ») et voient leurs droits bafoués. La situation européenne, analysée dans cet ouvrage, est douloureuse : tout le continent est frappé par la pauvreté qui augmente, ainsi que par la dégradation des conditions de vie et les conflits sociaux qui en découlent.

La crise économique et financière a entraîné la suppression de millions d'emplois ainsi qu'une précarité pour nombre de ceux qui continuent à travailler. Par ailleurs, l'insécurité économique augmente les tensions sociales – en exacerbant par exemple la xénophobie. Pourtant, la crise économique et financière pourrait offrir une possibilité très intéressante de repenser le système économique et social dans son ensemble : la pauvreté dans les sociétés modernes n'a jamais été uniquement une question de manque de richesse.

Il est urgent d'élaborer aujourd'hui un nouveau discours sur la pauvreté. C'est en poursuivant cet objectif que le Conseil de l'Europe donne une suite à cette publication, dans le cadre du projet « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté », cofinancé par la Commission européenne.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-7422-2



44€/88 \$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe