

Philippe Van Parijs
Université catholique de Louvain
Chaire Hoover d'éthique économique et sociale

**L'ALLOCATION UNIVERSELLE:
QUI EXCLUT-ELLE ? COMMENT INTEGRE-T-ELLE ?
BREVE REPONSE A MARC-HENRY SOULET**

*Revue suisse de science politique, Genève,
2 (1), printemps 1996, pp. 133-137.*

La réflexion critique proposée ici par Marc-Henry Soulet est l'exemple même de ce qu'une bonne part de mon travail vise à susciter: une démarche ouverte mais vigilante, traquant les problèmes et scrutant les solutions, affectant une expérience, une compétence, une sensibilité à chaque fois spécifiques à l'exploration attentive de ces rares interstices où notre action est susceptible de s'insérer pour infléchir le cours des choses, rendre notre société plus juste, ou simplement éviter le désastre. C'est donc bien volontiers que je réponds – trop brièvement – à ses quatre interpellations.¹

1. L'allocation universelle pour tous?

Pas vraiment, en effet.

¹ Ecrite à l'invitation de la Revue, cette réaction a été rédigée sur la base de la version du texte de Marc-Henry Soulet présentée oralement à Locarno. Son premier paragraphe s'applique certainement encore plus à la version beaucoup plus élaborée publiée ci-dessus. Et les paragraphes suivants, je l'espère, n'éluent aucune des interrogations centrales présentées dans cette deuxième version – tout comme ils tentaient de n'esquiver aucune de celles que contenait la première.

Pas vraiment aux enfants, dans la mesure où les allocations familiales universelles (indépendantes du statut socio-professionnel et du revenu des parents) et exonérées d'impôt, complément naturel de l'allocation universelle des adultes, devraient bien entendu continuer d'être versées aux parents – plus précisément, à mon sens, à la mère, aussi longtemps que le revenu professionnel moyen de celle-ci restera sensiblement inférieur à celui du père.

Pas non plus aux prisonniers, dont l'incarcération est bien entendu beaucoup plus coûteuse à la collectivité que ne le serait leur allocation universelle, mais qui recouvreront le droit de la percevoir le jour même de leur sortie de prison, modeste base pour un nouveau départ.

Pas non plus aux résidents temporaires ou illégaux, dont l'afflux rendrait l'allocation universelle – comme toute autre forme de revenu minimum garanti – rapidement inviable, mais bien – c'est là peut-être mon seul véritable désaccord avec Jean-Marc Ferry (1995) – aux résidents permanents légaux non-citoyens. Comme ils sont soumis à l'impôt, il serait inique de les en priver. En rendant impossible, parce qu'inacceptable, un assouplissement majeur du marché du travail, les en priver compromettrait en outre la réalisation d'un des objectifs centraux poursuivis. De manière générale, cette résidence légale permanente continuerait de n'être accordée à des non-citoyens que s'ils satisfont à des conditions restrictives, par exemple s'ils peuvent se prévaloir d'un contrat d'emploi ou d'une relation familiale appropriés. A supposer que l'allocation universelle soit introduite au niveau d'un ou plusieurs Etats membres, la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne pourrait cependant poser un problème aigu, quoique commun à toutes les formes de revenu minimum garanti. Ce problème s'est posé, mutatis mutandis, aux Etats-Unis, où les Etats dont la politique sociale était plus généreuse devenaient des welfare magnets vulnérables à l'immigration sélective. La première parade utilisée par ces Etats – l'imposition d'un stage d'un an sans allocations – a été déclarée anticonstitutionnelle par la Cour Suprême en 1969 (voir Peterson 1995: 122-23). Une seconde parade récemment tentée par le Wisconsin – six mois d'allocations au niveau en vigueur de l'Etat d'origine de l'immigrant – semble cependant pouvoir passer le cap de la Cour suprême (ibid., 187-188). Aussi longtemps – et ce sera longtemps – qu'il n'y aura pas de système de revenu minimum garanti intégralement commun, des solutions analogues devront être envisagées au sein de l'Union européenne. Elles constitueront certes en un sens des mesures discriminatoires. Mais elles sont justifiées par le fait qu'en leur absence la situation

garantie aux plus démunis se verrait entraînée dans une désastreuse spirale régressive.

Pas non plus, enfin, aux citoyens non-résidents. Des quatre exclusions ici mentionnées, c'est sans doute la moins explorée. J'en évoque deux facettes qui méritent qu'on y réfléchisse. Premier cas de figure: le pensionné allemand qui se retire à Malaga. Son allocation universelle constituerait à tout le moins une partie de sa pension, le socle auquel des compléments assuranciers, obligatoires ou optionnels, collectifs ou individuels, pourraient venir s'ajouter. Ces compléments, il pourrait les conserver à Malaga, comme il le peut aujourd'hui pour l'ensemble de sa pension. Mais si les citoyens non-résidents n'ont pas droit à l'allocation universelle, il se verrait privé du socle. C'est cohérent, dira-t-on, dans la mesure où, à Malaga, il échapperait à l'impôt allemand. Mais l'allocation universelle n'est-elle pas supposée se substituer à la partie inférieure des transferts existants? Ce ne serait franchement pas le cas si l'on était contraint de renoncer à l'étage inférieur de la pension "chèrement gagnée" au fil de son existence dès le moment où l'on choisirait d'aller en jouir sous d'autres cieux.

Deuxième cas de figure, plus embarrassant sans doute: le jeune viennois qui s'établit sur l'autre rive du Danube, dans la campagne slovaque, où le coût de la vie est massivement moindre qu'à Vienne. Supposons qu'il y perçoive un salaire. Ne serait-il pas incohérent de lui laisser conserver son allocation universelle autrichienne là où il échapperait à l'impôt autrichien? Supposons qu'il ne travaille pas. Ne serait-il pas scandaleux d'agrémenter son oisiveté d'un niveau de vie plus que confortable dont même un labeur acharné ne donne pas l'accès à ses voisins slovaques? D'autre part, comment contrôler la résidence effective sans intrusion indésirable dans la vie privée? En outre, aussi longtemps qu'une allocation universelle insuffisante doit être complétée d'un élément de revenu minimum garanti dont la jouissance requiert la résidence (subventionnement des loyers, RMI restreint aux demandeurs d'emploi), le trésor public pourrait même dériver de cette évasion des économies non négligeables. Faut-il en conclure qu'il serait plus sain d'étendre le droit à l'allocation aux citoyens non résidents ?

2. Une allocation universelle insuffisante pour une bonne vie?

Bien sûr, en commençant en tout cas. Et bien sûr aussi: à condition que soit préservé un système de revenu minimum complémentaire, qui continuerait d'être

soumis aux conditions habituelles. De ce fait, la complexité bureaucratique et la trappe du chômage ne seront pas amoindries autant qu'elles pourraient l'être avec une allocation universelle plus généreuse. Mais même avec un niveau faible d'allocation universelle, il devrait déjà être possible de supprimer un ensemble complexe d'allocations et de dépenses fiscales dont le niveau est encore plus faible (allocations familiales pour étudiants à charge, réductions d'impôts pour familles à un revenu, indemnités de chômage à temps partiel et/ou pour cohabitant, etc.) et, en raison de la réduction de la trappe, de diminuer sensiblement le nombre d'ayant-droit aux prestations conditionnelles qui subsisteraient.

3. Un encouragement systématique des emplois peu rentables ?

Oui. C'est même en un sens l'objectif central, si du moins on fait abstraction, lorsqu'on utilise l'expression "peu rentables", de la rentabilité différée (la formation fournie au travailleur, ou même simplement la préservation de ses capacités productives) et des externalités positives (du point de vue de l'intégration sociale et de l'enrayement de la criminalité par exemple). Mais ceci ne doit se traduire ni dans une dualisation du marché du travail, ni dans l'apparition d'une néo-domesticité.

Jointe à un aménagement du droit du travail (y-compris une réduction correspondante du salaire minimum net garanti, là où il existe), l'introduction d'une allocation universelle peut et doit permettre la création massive (souvent, mais pas toujours, à temps partiel) d'emplois aujourd'hui inviables dont la rémunération mensuelle nette est inférieure à ce qui est requis pour en vivre décemment. Mais il importe que bon nombre de ces emplois soient des emplois marche-pieds ou des emplois-gués, qui permettent de trouver ou retrouver ultérieurement des emplois mieux rémunérés, ou alors que ce soient des emplois dont l'intérêt ou l'agrément intrinsèques rendent acceptables leur faible rémunération.

Pour effectuer le partage subtil entre l'acceptable et l'indécemment, je ne crois pas dans l'efficacité de réglementations bureaucratiques (au delà de normes minimales et d'une pleine responsabilisation des employeurs pour les risques associés à l'emploi concerné). Mais je crois au pouvoir de discrimination que confère l'augmentation du pouvoir de négociation de ceux qui en ont le moins. Aujourd'hui, celles et ceux dont les qualifications sont fort prisées peuvent se permettre de ne pas accepter n'importe quoi en raison de la vaste gamme d'options que leurs qualifications leur offrent. Les moins qualifiés n'ont pas cette chance. C'est là ce qui fait toute l'importance du

caractère inconditionnel de l'allocation universelle, et ce qui la distingue cruciallement d'une politique de viabilisation d'emplois peu rentables par des subventions salariales. Pour que l'allocation universelle puisse avoir un effet discriminant notable, il ne faut pas qu'elle atteigne un niveau suffisant pour pouvoir en vivre durablement. En rendant moins coûteux de renoncer temporairement à tout emploi pour acquérir une formation complémentaire, en permettant d'exercer une activité peu ou irrégulièrement rémunérée mais agréable ou prometteuse, même une allocation universelle très modeste peut accroître significativement les options accessibles à ceux qui en ont le moins, et ainsi leur conférer le pouvoir dont il faut qu'ils disposent pour assurer un développement discriminant de l'emploi peu rentable.

4. L'allocation universelle ne garantit pas l'intégration de et à la société ?

C'est vrai. Il faut voir, bien entendu, que l'allocation universelle ne revient pas (comme on la comprend parfois) à biffer le I du RMI, à supprimer l'exigence de contrepartie sans pour autant supprimer la trappe. Mais pour certains, entraînés trop loin par la spirale de l'exclusion schématiquement décrite dans mon article, la suppression de la trappe n'aura qu'un effet très faible ou très lent. C'est précisément pour éviter qu'un nombre toujours plus élevé de personnes ne se trouvent dans cette situation que le "détrappage" est si urgent. En outre, même pour les autres, ce n'est pas l'allocation universelle elle-même qui (ré)intègre, qui (re)lie. De par son inconditionnalité même, elle est certes la forme la plus généreuse, mais aussi la plus glaciale de l'exercice de la solidarité, et elle serait dès lors bien incapable d'assurer par elle-même la cohésion de la société et l'inclusion de chacun en elle. Si l'instauration de l'allocation universelle est néanmoins essentielle pour l'intégration de et à la société, c'est en raison de ce qu'elle rend possible, de l'activité qu'elle libère, des bonnes volontés que de ce fait elle remotive, des multiples initiatives qui, du fait de sa présence — et des ajustements institutionnels qui doivent l'accompagner —, cessent d'être vouées à l'échec.

L'intégration polymorphe, pluricentrée ainsi visée n'a bien sûr rien d'un embrigadement homogène dans le moule universel d'un statut unique. Il n'empêche. En rendant à nouveau possible à la grande majorité d'accéder à une activité publiquement rémunérée, elle doit permettre de conférer à chacun le sentiment d'appartenance qui dérive d'une insertion, certes très différenciée, dans la vaste division (aujourd'hui transnationale) du travail. Elle doit en outre permettre à tous

de s'identifier à nouveau à un projet de société national (ou régional ou européen) aujourd'hui bien mal en point, qui soit capable d'enrayer l'exclusion sans pour autant propager l'exploitation

Références

FERRY, Jean-Marc (1995). L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté, Paris: Cerf.

PETERSON, Paul E (1995). The Price of Federalism, Washington (DC): Brookings.