

L'allocation universelle contre la pauvreté

Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs, Chaire Hoover, Université de Louvain-la-Neuve



En 1986, quelques chercheurs et activistes européens fondaient à Louvain-la-Neuve le Basic Income European Network (BIEN), destiné à penser et promouvoir l'idée d'une allocation universelle, ou d'un "revenu de base" pour tous. En 2004, lors de son congrès de Barcelone, ce réseau se transformait en une organisation mondiale rebaptisée pour l'occasion Basic Income Earth Network (www.basicincome.org). Il publie une newsletter régulière et a suscité la création de la revue scientifique Basic Income Studies (www.bepress.com/bis/). Son prochain congrès aura lieu à Sao Paulo en juillet 2010 et sera ouvert par le président brésilien Lula.

Les débats 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 Espagne (www.redrentabasica.org) et en Allemagne (www.grundeinkommen.de) montrent que de nombreuses questions demeurent ouvertes quant à la proposition d'allocation universelle. 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 comme ailleurs, ne peut plus ignorer l'idée. L'ouverture prochaine de l'année européenne de lutte contre la pauvreté doit être l'occasion de comprendre pourquoi.

Une idée déjà ancienne

L'idée d'octroyer à chaque individu le bénéfice d'une part des richesses de la collectivité, sans conditions, est loin d'être nouvelle. Née à la fin du XVIII^e siècle et formulée indépendamment au cours du XIX^e siècle par une poignée de penseurs plus ou moins utopistes, elle a fait l'objet d'un début de débat public à divers endroits au cours du XX^e siècle. A l'origine, les partisans de l'allocation universelle la présentaient comme une forme de compensation

1 Pour plus d'informations, voir Vanderborght, Yannick & Van Parijs, Philippe, *L'allocation universelle*, Paris: La Découverte, 2005. (Edition allemande: Campus, 2005; portugaise: Civilizaçao brasileira, 2006; espagnole: Paidós, 2006; italienne: EGEA, 2006; anglaise augmentée: Harvard University Press, en préparation); Vanderborght, Yannick & Van Parijs, Philippe, "From Euro-Stipendium to Euro-Dividend", *Journal of European Social Policy*, 11 (2001), 342-346; Van Parijs, Philippe, "Bottom-up Social Europe", keynote address at the conference "The EU's evolving social policy", Helsinki, November 2006. www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/DOCH_165_PVP_.pdf.

pour l'appropriation des terres par une petite minorité. Ainsi, 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 territorial" correspondant à la valeur par tête du territoire national et de ses ressources naturelles. Par la suite, le raisonnement se généralise: nos économies produisent des richesses dont nous sommes collectivement propriétaires, et qui demeurent très inégalement réparties. Une façon commode d'organiser leur redistribution consiste à octroyer à chacun un socle de ressources, qui lui permette de poursuivre librement sa conception d'une vie accomplie.

Au fil du temps, la proposition a été défendue par des démocrates américains, des libéraux canadiens, des socialistes néerlandais, des nationalistes catalans et bien d'autres. Aujourd'hui, en Europe comme en Amérique du Nord, ce sont les partis écologistes qui ont porté cette proposition avec le plus de constance, mais on en trouve des partisans dans toutes les familles politiques. Et l'argumentation, peu à peu, s'est faite plus pragmatique: il s'agit d'infléchir nos systèmes de protection sociale pour leur permettre de mieux lutter simultanément contre le chômage et contre la pauvreté.

Plus ambitieux qu'un revenu minimum

La majorité des pays européens ont désormais introduit des systèmes d'assistance sociale qui permettent, en principe du moins, à ceux qui n'ont pas ou peu de ressources de bénéficier d'un revenu minimum. Il est permis d'espérer que, dans les années à venir, les quelques Etats membres retardataires, l'Italie par exemple, suivent cet exemple et mettent enfin en place un tel filet de dernier recours.

L'allocation universelle se veut toutefois plus ambitieuse. Certes, il y a des 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 il y a aussi trois différences essentielles. 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, elle est accordée sur base universelle, c'est-à-dire sans aucun contrôle de ressources. Riches et pauvres la perçoivent, quel que soit leur niveau de revenu. Enfin, elle est attribuée sans aucune exigence de contrepartie, que ce soit la disponibilité au travail ou l'obligation de signer un contrat d'insertion.

Cette triple inconditionnalité n'est pas totalement révolutionnaire. Plusieurs pays connaissent déjà des systèmes universels d'allocations familiales, de pension de base et d'assurance soins de santé. Il reste 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 pressant de la pauvreté, de cibler les dépenses sur ceux qui en ont vraiment besoin?

Plus efficace contre la pauvreté

Il serait effectivement insensé de donner une allocation à tous les citoyens si ceci 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 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, ce sont bien entendu surtout les plus riches qui y contribueront.

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 seconds. Plusieurs arguments sont généralement avancés pour expliquer ce paradoxe, qui n'est qu'apparent. En premier lieu, les programmes de transfert 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. 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.

Une version émancipatrice de l'Etat social actif

Il est cependant indéniable que la sécurité économique est accrue, aujourd'hui comme hier, par l'accès à une activité rémunérée. Dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination de l'UE, les institutions européennes ont ainsi fait de l'inclusion active la pierre angulaire de leurs efforts pour combattre la pauvreté. Au-delà de l'affirmation de lignes directrices qui, par définition, restent vagues et non-contraignantes, cet objectif mérite d'être poursuivi avec détermination. Pourquoi alors défendre une mesure aussi radicalement inconditionnelle? N'est-ce pas chercher à éradiquer l'exclusion en incitant à une dangereuse passivité?

Pas du tout. L'allocation universelle, en effet, n'est pas une alternative résignée au plein-emploi, mais une stratégie pour l'atteindre. Les dispositifs d'assistance classique, comme tous les programmes ciblés dont il a été question plus haut, tendent 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. En cas d'allocation universelle, par contre, l'accès à l'emploi, même faiblement payé, peu productif ou à temps partiel, améliore le revenu net par rapport à une situation d'inactivité, l'allocation étant intégralement conservée.

Contrairement aux apparences, l'allocation universelle constitue donc un élément essentiel d'une politique d'inclusion active. Mais alors qu'une version dure de l'activation constitue un retour au travail forcé, elle offre une perspective totalement différente. 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 perspectives d'avenir. Si l'universalité de la mesure en fait un subsidiaire à l'emploi peu rentable (en un sens économique immédiat), son inconditionnalité l'empêche de fonctionner comme subvention aux emplois dégradants.

Un Euro-dividende ?

Il est douteux que l'allocation universelle soit instaurée où ce soit par une transformation abrupte des régimes de transferts. Mais il n'est pas du tout illusoire d'espérer que la proposition et l'argumentation qui la sous-tendent puissent non seulement muscler la résistance à la tentation myope de rendre nos systèmes nationaux de redistribution plus ciblés, mais aussi inspirer des réformes substituant l'universalité à la sélectivité.

Il est même permis de penser qu'à mesure que l'impuissance grandissante des Etats-nations nous forcera à penser et réaliser un dispositif de redistribution inter-individuelle à l'échelle de l'Union européenne, l'idée d'allocation universelle s'imposera d'elle-même: un euro-dividende qui pourrait prendre initialement la forme d'allocations familiales universelles financées au niveau de l'Union et distribuées à un niveau variant en fonction du coût de la vie dans chaque Etat membre. A la fois appui et substitut partiel aux politiques régionale, agricole, sociale et démographique de l'Union, un tel euro-dividende serait en même temps la préfiguration d'un modèle social européen enfin rénové en profondeur.

La voie de l'allocation universelle, en tout cas, ne peut être ignorée par quiconque voit dans la lutte contre la pauvreté non une forme de charité à l'égard de miséreux mais une exigence essentielle d'un idéal de justice qui accorde à la fois à l'égalité et à la liberté la place qui leur revient.

"L'ALLOCATION UNIVERSELLE N'EST PAS UNE ALTERNATIVE RÉSIGNÉE AU PLEIN-EMPLOI, MAIS UNE STRATÉGIE POUR L'ATTEINDRE"