

L'allocation universelle. Utopie pour l'Europe d'aujourd'hui

Philippe Van Parijs

"Par l'instauration d'une allocation universelle", proclame l'affiche que vient de diffuser le syndicat néerlandais des travailleurs de l'alimentation, "vous ferez d'une pierre deux coups. Elle rendra les gens plus libres et plus heureux. Et - qui sait? - le travail s'en trouvera plus équitablement réparti." Cela fait plus de dix ans que le Voedingsbond FNV mène sur ce thème une action inlassable. L'allocation universelle, dont l'affiche vante les mérites, n'est pas un revenu minimum garanti classique du type du RMI, instauré au Pays-Bas dès 1965 sous le nom de *bijstand*. Comme le RMI, celui-ci est subordonné à un contrôle des ressources et soumis, avec une rigueur variable, à la condition d'être demandeur de formation ou d'emploi. L'allocation universelle, par contre, ne serait réservée ni aux nécessiteux ni aux chômeurs involontaires, mais versée à toutes et à tous, sans condition. Et ce qui a conduit le Voedingsbond et d'autres organisations sociales européennes à la prôner, ce sont précisément les leçons qu'ils ont tirées de l'expérience déjà longue des formules conditionnelles de revenu garanti.

Une technique douce de partage du travail

L'analyse sous-jacente est en gros la suivante. Le revenu minimum garanti permet certes - et c'est beaucoup - d'assurer à la plupart de quoi subsister. Mais au lieu de fonctionner comme une aide provisoire en attendant un nouveau départ dans la vie, il fonctionne de plus en plus comme une allocation-terminus qui rend tout juste tolérable le piège dans lequel ses bénéficiaires sont définitivement tombés. Pourquoi? Fondamentalement parce que l'économie s'avère de moins en moins capable de sécréter un nombre suffisant d'emplois assez productifs pour assurer durablement une rémunération nette au moins égale au revenu garanti. Où chercher le salut? Pas dans une reprise ou une accélération de la croissance, tant en raison des limites écologiques qui contraignent celle-ci qu'en raison des gains de productivité qui l'accompagnent. Pas non plus dans une expansion ou une amélioration de la formation. Car si l'accroissement des chances de trouver un emploi qu'un individu peut escompter d'une amélioration judicieuse de sa formation est souvent considérable, la réduction du chômage qu'une société peut attendre d'une amélioration générale de la formation est incomparablement plus modeste - que vous voyiez mieux si vous vous levez n'implique pas que tous verraient mieux si tous se levaient! - et devient vite insuffisante pour justifier le sacrifice des précieuses ressources humaines qu'il faudrait y affecter.

Que penser alors d'un partage des emplois existants par la réduction de la durée légale du travail? Hélas pas grand chose. Car une réduction générale et substantielle de cette durée entraînerait inévitablement des pénuries sectorielles et locales de main d'oeuvre qualifiée et un gonflement des coûts de recrutement et de formation extrêmement nocifs sur le plan de l'efficacité économique. En outre, en ce qui concerne la catégorie des travailleurs peu

qualifiés, la plus touchée par le chômage et donc celle dont il s'agit plus que toute autre d'améliorer le sort, une réduction substantielle du temps de travail serait soit contreproductive - au cas où le salaire annuel serait maintenu, et donc le coût horaire du travail peu qualifié augmenté -, soit inacceptable - au cas où le salaire annuel serait proportionnellement réduit, au point de tomber en dessous du niveau de subsistance pour les emplois les moins qualifiés.

Ce double écueil prive de tout avenir l'idée d'une réduction substantielle de la durée légale du travail. Mais il ne doit pas réduire aux désespoir ceux que cette idée attire. Car l'introduction d'une allocation universelle constitue précisément la version la plus radicale d'une stratégie douce qui promeut le partage de l'emploi au lieu de chercher à l'imposer. D'une part, en effet, l'instauration d'une allocation universelle revient en quelque sorte à universaliser l'indemnité de pause-carrière ou la prime au temps partiel, et permet ainsi à certains de ceux qui ont un emploi de s'en dessaisir temporairement ou partiellement. D'autre part, en constituant un socle sûr auquel les autres revenus peuvent s'ajouter, elle s'attaque directement à la trappe du chômage créée par les systèmes actuels de revenu minimum garanti et rend viables des emplois - par exemple à temps partiel ou avec une composante importante de formation - dont la rémunération, pour être rentable, devrait être inférieure au revenu de subsistance.

Ce double effet, bien entendu, sera d'autant plus prononcé que le niveau de l'allocation universelle sera élevé. Dans l'immédiat, cependant, il est exclu de songer à l'introduire à un niveau qui approche celui du RMI. Celui-ci devra donc être maintenu, comme du reste les pensions, les allocations de chômage et les autres transferts, mais à un niveau désormais diminué du montant de l'allocation universelle. Que celle-ci n'excède pas, mettons, la moitié du RMI actuel, ne l'empêcherait pas pour autant de contribuer puissamment, par les deux voies esquissés ci-dessus, à partager les emplois et les avantages qui y sont liés. En s'attaquant de front aux effets pervers engendrés par les systèmes conditionnels de revenu garanti, l'instauration d'une allocation universelle constitue une composante irremplaçable de toute stratégie réaliste pour réduire drastiquement et durablement le type de chômage que nous connaissons, pour échapper au sort tragique d'une société de plus en plus dualisée, de plus en plus défigurée par l'exclusion.

Un socle pour l'Europe

Que l'on s'accorde à voir dans l'allocation universelle un objectif souhaitable ⁽¹⁾ n'en fait cependant pas nécessairement autre chose que l'un de ces innombrables rêves généreux qui jonchent l'histoire des espérances déçues.

Car supposons d'abord que l'on essaie d'instaurer une allocation universelle au niveau d'un pays européen pris isolément. Que ce soit à travers son impact sur l'offre de travail ou sur la rentabilité du capital, ne doit-on pas craindre qu'une telle mesure fasse courir de graves dangers à la compétitivité nationale? Le risque d'exode graduel des activités productives qui en résulterait inévitablement dans le cadre du marché unique n'est-il pas un risque qu'aucun gouvernement avisé ne peut se permettre de prendre? Comme le notait au dernier congrès du BIEN ⁽²⁾ l'économiste de Cambridge Anthony Atkinson, si la soutenabilité économique d'une allocation universelle nettement inférieure au RMI (mais ne se substituant pas à lui) ne fait guère problème, y-compris dans le cadre d'une petite économie ouverte, l'obstacle politique que constitue l'utilisation rhétorique de craintes économiques peut néanmoins s'avérer décisif.

Que penser alors de l'instauration d'une allocation universelle au niveau européen? Certes, les différences entre les systèmes de sécurité sociale sont si profondes et si sensibles, quant à la structure des transferts, leurs niveaux, leur mode de financement et leur articulation avec la fiscalité, que toute tentative de les harmoniser substantiellement, et a fortiori de les intégrer en un système unique, est d'avance vouée à l'échec. Mais l'instauration d'une allocation universelle modeste au niveau européen n'exige rien de tel. Il s'agit plutôt d'introduire un socle commun, à l'existence duquel chaque système pourrait s'ajuster à sa façon, sans devoir pour autant se couler dans un moule unique.

Pour que cette idée d'un socle commun puisse prendre forme, il faut trouver un mode de financement qui puisse opérer de manière suffisamment homogène dans les divers pays concernés. Trois possibilités viennent à l'esprit: la taxation de l'énergie, celle des revenus mobiliers, celle de la valeur ajoutée. Chacune de ces possibilités a ses avantages et ses désavantages, et une exploration poussée des conséquences probables du recours à chacune d'elle est cruciale. Mais rien n'interdit de penser qu'une proposition économiquement réaliste et institutionnellement cohérente puisse être trouvée du côté de l'une ou l'autre, ou d'une combinaison de ces sources de financement ⁽³⁾.

Du chaos des faits et des discours se dégage peu à peu l'évidence que la soumission croissante des individus, des régions et des nations aux aléas du marché requiert plus qu'un filet. C'est d'un socle que nos sociétés ont un urgent besoin si elles veulent éviter de se désarticuler sous la pression de la dualisation et des flux migratoires. Mais cette exigence systémique qui s'impose peu à peu à la conscience, rien ne peut en garantir la satisfaction spontanée. Débats d'idées et luttes démocratiques, imagination prophétique et ingéniosité politique forment la voie obligée, et toujours incertaine, que doit emprunter la réalisation de ce en quoi tous finiront sans doute par voir - comme l'affiche du Voedingsbond - une étape essentielle vers un monde où la répartition du travail sera plus équitable et où - qui sait? - les gens seront plus libres et plus heureux.

Notes

(1) Pour une discussion beaucoup plus approfondie de la désirabilité de l'allocation universelle, voir *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform* (P. Van Parijs ed.), Londres: Verso, 1992, et, pour un aperçu rapide, P. Van Parijs, "Peut-on justifier une allocation universelle?", *Futuribles* 144, juin 1990, 29-42.

(2) Le Basic Income European Network, fondé en 1986, est un réseau européen de personnes et d'organisations intéressées par le thème de l'allocation universelle. Il publie un bulletin d'information trimestriel, dont le dernier numéro peut être obtenu sur simple demande (BIEN Newsletter, c/o Chaire Hoover, 3 Place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique, fax: 32-10-473952). Le dernier congrès du B.I.E.N. s'est déroulé à Paris en septembre 1992 à l'initiative de l'Association pour l'Instauration du Revenu d'Existence (A.I.R.E., c/o Futuribles, 55 rue de Varennes, F-75341 Paris). Le prochain se déroulera à Londres du 8 au 10 septembre 1994 à l'initiative du Citizens Income Study Centre (St Philips Building, Sheffield Street, London WC2A 2EX).

(3) Voir M. Genet et P. Van Parijs, "Eurogrant", *BIRG Bulletin* (Londres) 15, 1992, 4-7, pour une exploration rudimentaire de la première des trois voies suggérées.

L'allocation universelle dans l'histoire des idées

1796: Dans un mémoire adressé au Directoire, Thomas Paine propose l'instauration d'une pension universelle (à partir de 50 ans) et d'une dotation universelle (à 21 ans) en reconnaissance de la propriété commune de la Terre.

[1888: Le romancier socialiste américain Edward Bellamy imagine un revenu de base uniforme couplé à un substantiel service social obligatoire, idée ultérieurement réinventée par Josef Popper-Lynkeus, Jacques Duboin, Alexandre Marc, André Gorz et bien d'autres.]

[1918: Bertrand Russell voit dans un revenu de base inconditionnel un compromis attrayant entre anarchisme et socialisme.]

1920: Le Quaker anglais Dennis Milner publie un livre proposant et défendant, sous le nom de state bonus, la première proposition pleinement explicite d'allocation universelle, [tandis que le major Douglas greffe l'idée sur des spéculations monétaires en proposant le social credit.]

[1936: L'économiste polonais Oskar Lange fait du "dividende social" une composante centrale de son épure du socialisme de marché.]

[1943: Lady Juliet Rhys-Williams introduit l'idée d'un revenu de base dans son projet de sécurité sociale pour le Royaume-Uni. Celui-ci est supplanté après la guerre par le projet rival d'un autre membre libéral de la Chambre des Lords William Beveridge, qui comprend lui aussi un revenu minimum garanti, mais de nature conditionnelle.]

1962: L'économiste américain Milton Friedman lance l'idée d'impôt négatif sur le revenu, variante néo-libérale de l'allocation universelle.

1972: George Mac Govern, candidat démocrate aux élections présidentielles américaines, propose l'introduction d'un demogrant.

1981: Le syndicat de l'alimentation du FNV lance le débat sur l'allocation universelle aux Pays-Bas, seul pays d'Europe où un large débat public ait eu lieu.

1986: Le Basic Income European Network, [réseau européen d'intellectuels et associations intéressés par l'idée d'allocation universelle,] est fondé [à Louvain-la-Neuve, d'abord sous la présidence de Claus Offe (Université de Brême), puis sous la co-présidence de Guy Standing (B.I.T.) et Edwin Morley-Fletcher (Lega delle Cooperative e Mutue).]

[1989: Le Prix Nobel d'économie James Meade fait du "dividende social" un élément central de son Agathotopie, combinaison de ce que capitalisme et socialisme ont à offrir de meilleur.]

[1992: Le quatrième Congrès du B.I.E.N. se tient à Paris.]

Quelques étapes de la préhistoire de l'allocation universelle dans les faits

1938: La Nouvelle-Zélande introduit une pension universelle pour tous les plus de 65 ans (quelles que soient leur carrière et leurs ressources)

1944: Le Canada introduit un système universel d'allocations familiales (chaque enfant y a droit, quel que soit le statut de ses parents)

1946: Le Royaume-Uni introduit un système universel de protection contre la maladie et l'invalidité (il n'est pas nécessaire d'avoir cotisé pour en bénéficier)

1982: L'Etat d'Alaska commence à verser à chaque résident, de manière indifférenciée et inconditionnelle, un revenu pouvant aller jusqu'à \$1000 par an et financé par une part de la rente provenant de l'exploitation du pétrole.