

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. A 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. A 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.