

Justice fiscale, lutte contre la pauvreté et accès à l'autonomie

Yannick Vanderborght,

professeur aux facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles), Centre de recherches en science politique, et à l'Université catholique de Louvain, chaire Hoover d'éthique économique et sociale,

et Philippe Van Parijs,

professeur à l'Université catholique de Louvain, responsable de la chaire Hoover d'éthique économique et sociale, et à l'université Harvard.

DÉPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES, DENIS CLERC ALIMENTE le débat économique français de façon précise et informée, pédagogique et – parfois – iconoclaste. En formulant cette ambitieuse proposition de réforme fiscale, il poursuit une entreprise d'une importance capitale. L'Europe a plus que jamais besoin d'économistes capables d'allier compétence théorique et sens des réalités, analyse attentive des données empiriques et affirmation résolue d'une visée éthique.

Dans l'ensemble, nous partageons la perspective qu'il expose ici. L'accroissement des inégalités, couplé à une hausse de la précarité, aboutit à un triste paradoxe, qui ne vaut pas que pour la France : « *Nous vivons dans un pays riche où il y*

a beaucoup (trop) de pauvres. » Comme d'autres en Europe et ailleurs, le système fiscal français, profondément opaque, truffé de règles d'exception et de passe-droits, n'est plus en mesure de jouer un rôle pourtant fondamental : celui d'assurer une redistribution verticale substantielle, du haut vers le bas de l'échelle des revenus.

Comme le montre Denis Clerc, une simplification de ce système, y compris le passage à un taux d'imposition linéaire, permettrait d'en accroître la progressivité, à condition bien sûr qu'elle s'accompagne de la mise en place d'un « revenu garanti ». Ce revenu doit-il prendre la forme d'un impôt négatif, comme le souhaite Denis Clerc, ou celle, plus ambitieuse, d'une « allocation universelle » ? C'est la question sur laquelle nous concentrerons notre attention dans cette brève réaction [4].

[4] Pour une discussion plus approfondie de l'allocation universelle, nous renvoyons le lecteur à notre « Repères » sur le sujet : Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs, *L'Allocation universelle*, coll. « Repères », Paris, La Découverte, 2005. Une édition revue et augmentée (en anglais) est en préparation.

L'allocation universelle : de gauche ou de droite ?

Commençons par clarifier un point qui semble faire trop souvent problème lorsque l'idée d'allocation universelle est évoquée en France : l'idée est-elle vraiment de gauche, ou plutôt de droite ? D'après Denis Clerc, ses partisans se recruteraient soit du côté des « socialistes radicaux », soit des « anarcho-libéraux non moins radicaux ». Pourtant, parmi les grands économistes ayant ardemment défendu cette idée, on trouve des personnalités qu'il faut certes ranger à la gauche de l'échiquier politique, comme James Tobin, John Kenneth Galbraith, Anthony Atkinson ou Herbert Simon, mais qu'il serait bizarre de qualifier de « socialistes radicaux »... Et plutôt que chez les travaillistes ou les libertariens, c'est du côté des écologistes qu'il faut aller chercher le soutien le plus ferme et le plus répandu pour l'allocation universelle, en tout cas dans les pays occidentaux.

Plus que de dresser la cartographie des plaidoyers, ce qui importe avant tout c'est de souligner d'emblée combien cette idée s'inscrit à nos yeux dans une perspective résolument libérale de gauche. En garantissant à chaque individu, sans condition de ressources ni exigence de contrepartie, l'accès à un revenu régulier, l'allocation universelle rectifie les inégalités de dotation dont sont victimes les plus défavorisés. En outre, elle opère cette compensation dans le respect des diverses conceptions de la vie bonne : chacun demeure libre d'en faire l'usage qui lui semble approprié. C'est peut-être parce qu'elle combine de la sorte souci pour l'égalité et respect de la liberté



[2] Attribuée à tort, puisque c'est le Français Antoine-Augustin Cournot qui a proposé la première formulation de l'impôt négatif en 1838, dans ses *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*. En outre, si Milton Friedman relance effectivement le débat à ce sujet dans les années 1960, il reconnaîtra lui-même plus tard que « l'idée était vraiment dans l'air, et n'était pas complètement nouvelle » (in « The Suplity-Friedman exchange », *The Basic Income European Network : BIEN NewsFlash*, n° 3, mai 2000, disponible sur www.basicincome.org).

que l'allocation universelle perturbe ceux qui observent de près le paysage politique français.

Pourquoi l'universalisme ?

Une différence fondamentale entre la proposition de Denis Clerc et l'allocation universelle, que nous défendons, requiert une deuxième clarification. Alors que sa formule reste ciblée, la nôtre est par définition universelle. La réforme imaginée par Denis Clerc reviendrait à la mise en place de ce qui est communément appelé un « impôt négatif sur le revenu », dont la paternité est souvent attribuée à Milton Friedman [2]. Il s'agirait en substance de combiner un prélèvement positif, ici établi au taux linéaire de 40 %, à un crédit d'impôt uniforme et remboursable qui prendrait donc la forme d'un « *impôt négatif* ». Le paiement du revenu garanti serait ainsi réservé aux ménages pauvres, ou du moins à ceux dont le « niveau de vie » est inférieur à un seuil préalablement défini.

Dans le cas d'une allocation universelle, riches et pauvres bénéficient du versement du revenu garanti. Cette variante semble donc gaspiller de précieuses ressources en donnant à tous ce dont certains n'ont nul besoin. Comme le rappelle judicieusement Denis Clerc, le gaspillage n'est pourtant qu'apparent : « *tout le monde perçoit la même chose, mais certains payent et d'autres pas, ce qui le rend [le revenu d'existence] finançable et redistributif* ». Le même mécanisme vaut bien entendu pour tous les autres programmes de nature universelle, en espèces – comme les allocations familiales – ou en nature – comme l'éducation gratuite pour tous.

En d'autres termes, l'impact redistributif de l'allocation universelle que nous proposons peut en principe être exactement identique à celui de l'impôt négatif envisagé par Denis Clerc. Il suffit pour cela que le montant de l'allocation universelle soit égal au montant du crédit d'impôt remboursable. Dans une perspective dynamique, impôt négatif et allocation universelle engendrent cependant des effets significativement différents, que Denis Clerc tend visiblement à minimiser. L'allocation universelle agit en effet comme une « avance », qui accroît le revenu brut de chaque individu, avec récupération ultérieure partielle ou totale. Le dispositif d'impôt négatif, en revanche, ne peut déterminer à qui payer une allocation que lorsque les déclarations fiscales ont pu être remplies et contrôlées, c'est-à-dire *ex post*.

Pour éviter que les plus pauvres ne sombrent dans la misère, il doit donc être complété par un système d'avances ciblées.

Mais si l'on cherche à garantir de façon durable la sécurité économique des plus défavorisés, il est clair qu'un programme universel, auquel l'accès est automatique *ex ante*, doit être préféré. Les programmes ciblés, en raison même de leur nature sélective, tendent à atteindre une proportion plus faible de bénéficiaires potentiels, que ce soit pour des raisons liées à l'absence d'information ou à la honte d'avoir à prouver un état de besoin pour bénéficier de la solidarité collective. En outre, du point de vue même de la cohésion sociale – une valeur dont se réclame explicitement Denis

Clerc –, il importe de rappeler combien l'universalisme « *est une expression paradigmatique de l'idée d'égalité* » : les prestations universelles sont, en quelque sorte, une affirmation vigoureuse du principe de « *l'appartenance commune à la société* » [3].

Les ménages plutôt que les individus ?

Ceci posé, il importe également de se pencher sur une deuxième différence fondamentale, sur laquelle Denis Clerc insiste cette fois plus fortement. Comme il est de coutume dans les propositions d'impôt négatif, le droit à son « revenu garanti » serait calculé sur la base des revenus (ou plutôt, dans ses propres termes, du « niveau de vie ») du ménage, après prise en compte de sa composition en « unités de consommation ». Par contraste, l'allocation universelle serait payée sur une base individuelle. Alors que la première proposition, l'impôt négatif, tiendrait compte des économies d'échelle au sein des ménages, la seconde, en les ignorant, violerait un principe élémentaire d'équité entre eux. De surcroît, poursuit Denis Clerc, l'individualisation rendrait la mise en œuvre du revenu garanti extrêmement coûteuse, ce qui aurait pour conséquence socialement inacceptable l'abaissement du niveau potentiel de l'allocation.

C'est une objection fréquemment formulée à l'encontre de toute individualisation des prestations. Pourquoi y sommes-nous néanmoins favorables ? Si le niveau du revenu garanti dépend du niveau de vie du foyer fiscal, comme dans la proposition de

SI L'ON CHERCHE À GARANTIR DE FAÇON DURABLE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DES PLUS DÉFAVORISÉS, IL EST CLAIR QU'UN PROGRAMME UNIVERSEL, AUQUEL L'ACCÈS EST AUTOMATIQUE EX ANTE, DOIT ÊTRE PRÉFÉRÉ .

[3] Citations extraites de Tim Horton et James Gregory, *The Solidarity Society* (Londres, Fabian Society/Webb Memorial Trust, 2009, p. 135). Cet ouvrage, publié par l'illustre Fabian Society – l'un des plus anciens *think tanks* du monde, proche du Labour Party –, inclut un vigoureux plaidoyer pour l'universalisme, dans le contexte d'un système de protection sociale qui, au Royaume-Uni, a trop souvent privilégié la sélectivité.



**UN REVENU GARANTI INDIVIDUALISÉ,
PAR EXEMPLE SOUS LA FORME
D'UNE ALLOCATION UNIVERSELLE, AMÉLIORE
LA SITUATION DU CONJOINT LE PLUS
VULNÉRABLE EN LUI ASSURANT UNE
ALLOCATION, SANS DISCONTINUITÉ, QUEL QUE
SOIT LE REVENU GLOBAL DU MÉNAGE.**

Denis Clerc, 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 existantes. Les contrôles administratifs devront donc être maintenus, voire renforcés, si l'on veut assurer la pérennité et la légitimité du dispositif. En revanche, une prestation individuelle, par définition indépendante de la composition du ménage, présenterait l'avantage d'éliminer le coût et les atteintes à la vie privée induits par ces contrôles, qui prennent trop souvent la forme de visites domiciliaires permettant de vérifier le statut des allocataires. En ne pénalisant pas ceux qui décident de cohabiter par le retrait d'une part de leur revenu, l'allocation universelle favoriserait en outre la vie commune, l'une des conditions favorables à la sortie de la pauvreté.

Plus fondamentalement, l'individualisation est une composante essentielle de toute stratégie égalitariste. Dans le cas de ménages dont un membre n'a pas de salaire ou gagne très peu – situation pas si hypothétique pour une part significative des femmes françaises –, le scénario de Denis Clerc reviendra *de facto* à augmenter exclusivement, ou en tout cas plus que proportionnellement, le revenu net du conjoint qui travaille. Bien sûr, lorsque la redistribution intraménage fonctionne de façon équitable, une telle situation ne pose pas nécessairement problème. Mais la littérature féministe nous force à ne pas considérer trop facilement que c'est toujours le cas. Les données empiriques sur l'impact financier des divorces montrent par exemple que les femmes sont en moyenne les principales victimes des séparations, en raison d'une plus grande vulnérabilité financière au sein du foyer.

Un revenu garanti individualisé, par exemple sous la forme d'une allocation universelle, 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 de limiter les conséquences néfastes des inégalités intrafamiliales, mais aussi d'accroître la liberté réelle de chaque membre du ménage, ou l'« autonomie

individuelle », ce qui n'est évidemment pas pour déplaire aux « libéraux-égalitaires » que nous sommes, ni à bon nombre de féministes ^[4].

Cela dit, il est important de reconnaître l'inéluctabilité d'une tension entre le coût de l'individualisation et celui de la réduction de la pauvreté monétaire des ménages. Attribuer à tous une allocation universelle d'un montant égal au seuil de pauvreté pour un isolé aurait un coût prohibitif. Denis Clerc, sur ce point, a raison. Mais ce n'est pas le cas pour une allocation universelle partielle d'un montant égal à la moitié du seuil de pauvreté pour un couple de cohabitants. Dans ce cas, il faudrait bien sûr maintenir un dispositif résiduel ciblé pour les ménages ne comportant qu'un adulte, qui ont du reste plus souvent besoin que les autres d'une aide sociale non matérielle. Un tel système mixte ne présenterait certes pas tous les avantages d'une individualisation intégrale, mais s'en approcherait de façon tout à fait prometteuse.

Pour une réforme fiscale libérale-égalitaire

Comme indiqué en introduction, au-delà de quelques divergences importantes que nous nous sommes employés à expliciter brièvement, nous rejoignons Denis Clerc sur de nombreux points. Comme lui, nous estimons que la réforme du système fiscal est une condition cruciale dans la poursuite de l'idéal d'une société juste. Comme lui, nous estimons que la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités doit être, en France comme ailleurs, une priorité absolue. Enfin, comme lui également, nous estimons nécessaire de maintenir des transferts monétaires substantiels, parce que ceux-ci opèrent une redistribution respectueuse des préférences individuelles.

Si, pour des raisons d'opportunité politique, il apparaît que la formule d'un impôt négatif est plus réaliste, nous pourrons nous y rallier. De ce point de vue, les propositions de Denis Clerc devront constituer une référence majeure, au même titre que les réflexions antérieures de Roger Godino ou de Thomas Piketty ^[5]. Dans ce cas, nous persisterons néanmoins à croire que cette réforme ne doit représenter qu'une étape, certes encourageante et peut-être indispensable, sur le chemin d'une véritable allocation universelle. ■

[4] La revue *Basic Income Studies* a consacré l'un de ses numéros à cette question des liens entre féminisme et allocation universelle. Cf. *Basic Income Studies*, vol. 3, n° 3, déc. 2008, « Should feminists endorse basic income ? » (www.bepress.com/bis/vol3/iss3).

[5] Cf. en particulier Roger Godino, « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n° 104, fév. 1999, p. 7-20, et la réaction de Thomas Piketty dans le même numéro : « Allocation compensatrice de revenu ou revenu universel », p. 21-29.