

Thème 1.4 LE REVENU COMME FACTEUR D'INSERTION

Par Yannick VANDERBORGHT
& Philippe VAN PARIJS



Yannick Vanderborght est Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (Centre de recherches en Science politique – CreSPO) et rattaché à la Chaire Hoover (UCL). Il était invité à la 8ème Journée des Insertions à la table ronde: l'intégration sociale vue de France et de Belgique - convergences et disparités.

Philippe Van Parijs, co-auteur de cet article, est Professeur à l'UCL & Harvard, et responsable de la Chaire Hoover (UCL).

Ils ont publié ensemble L'allocation universelle, Paris: La Découverte (Repères), 2005.

LUTTER CONTRE LA PAUVRETE EN GARANTISSANT LE DROIT AU REVENU

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 «Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale», elle fait partie d'une stratégie baptisée EU2020, qui vise à atteindre un certain nombre d'objectifs ambitieux à l'horizon 2020. Parmi ceux-ci, une réduction de 20 millions du nombre d'Européens vivant sous le seuil de pauvreté¹. Puisque les autorités européennes elles-mêmes prétendent, dans ce cadre, chercher à favoriser résolument «l'innovation en matière de politique sociale», pourquoi ne pas réfléchir à une réforme radicale de notre système d'assistance: remplacez le revenu minimum par une «allocation universelle», garantissant enfin à chacun un droit inconditionnel au revenu? Ne serait-ce pas là une bonne façon

d'infléchir nos systèmes de protection sociale pour leur permettre de mieux lutter contre l'exclusion, tout en réduisant le chômage²?

Une idée déjà ancienne

Bien sûr, même si elle n'a jamais été mise en œuvre, 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 XVIIIe siècle et formulée indépendamment au cours du XIXe 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 XXe siècle. A l'origine, les partisans de l'allocation universelle la présentaient comme une forme de compensation 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 cours du XXe siècle, on retrouvera l'idée défendue par des traillistes britanniques, des démocrates américains, des libéraux canadiens, des socialistes néerlandais, des nationalistes catalans, des écologistes irlandais, et bien d'autres. Elle sera également explorée par de nombreux universitaires, dont plusieurs Prix Nobel d'économie.



Le débat belge sur l'allocation universelle, quant à lui, a véritablement débuté dans les années 1980. D'abord confiné aux formations écologistes *Ecolo* et *Agalev*, il commence à toucher un public plus large à partir d'octobre 1984. Un prix de la prestigieuse Fondation Roi Baudouin récompense alors un essai qui lui avait été soumis par un groupe informel, le *Collectif Charles Fourier*, qui incluait notamment Philippe Van Parijs et l'économiste Philippe Defeyt, figure historique d'*Ecolo* aujourd'hui Président du CPAS de Namur. En avril 1985, ce collectif édite un numéro spécial du mensuel *La Revue Nouvelle*, qui exercera par la suite une influence considérable sur le débat belge et, plus largement, francophone. Pour la première fois, l'expression «allocation universelle» est lancée dans la discussion publique. Elle reste communément utilisée dans les autres pays ou régions francophones (France, Québec, Suisse romande), alors que dans le monde anglophone on parle plutôt de «revenu de base» (*basic income*).

Dans la foulée, en 1986, quelques chercheurs et activistes européens fondent à Louvain-la-Neuve le *Basic Income European*

Network (BIEN), réseau européen destiné à penser et promouvoir l'allocation universelle. En 2004, lors de son congrès de Barcelone, ce réseau se transforme en une organisation mondiale rebaptisée pour l'occasion *Basic Income Earth Network* (www.basicincome.org). Plus actif que jamais, ce réseau publie une lettre d'information régulière et a suscité la création de la revue scientifique *Basic Income Studies* (www.bepress.com/bis/). Son dernier congrès à ce jour a eu lieu à Sao Paulo (Brésil) en juillet 2010, et fut l'occasion d'une rencontre entre son comité exécutif et le Président Lula da Silva.

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 Belgique comme ailleurs, ne peut plus ignorer l'idée.

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. La Belgique a introduit son «minimum de moyens d'existence» (*mimimex*) dès 1974, transformé depuis 2002 en «revenu d'intégration sociale». Ce dispositif est semblable à ce qu'on trouve chez nos voisins, comme le «revenu de solidarité active» français (l'*ex-RMI*).

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 éventuel contrat d'intégration sociale.

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 santé³. 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.

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 totale-ment 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.

leure 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. Les institutions européennes ont ainsi fait de «*l'inclusion active*» la pierre angulaire de leurs efforts pour combattre la pauvreté. La Belgique elle-même insiste sur la nécessité de promouvoir «*l'intégration sociale*» dans le contexte d'un «*Etat social actif*». Au-delà

des bonnes intentions, 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. Le droit au revenu, 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 par-

viennent à trouver un emploi peu rémunéré. Les gains obtenus sont parfois plus qu'annulés par la réduction correspondante ou le retrait total du transfert. Les mécanismes dits «d'exonération socioprofessionnelle» sont complexes, limités dans le temps, et créent des inégalités sur le marché du travail.

En cas d'allocation universelle, par contre, l'accès à l'emploi, même faiblement payé, peut produire ou à temps partiel, améliorer durablement 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 que 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.



1. Le seuil de pauvreté officiel de l'UE (seuil de "risque de pauvreté") est fixé à 60% du revenu disponible médian. Le revenu médian partage une population en deux: 50% de la population dispose d'un revenu supérieur, 50% d'un revenu inférieur. Le revenu disponible est le revenu après taxes et transferts. En 2009, 80.199.000 Européens vivaient sous le seuil de pauvreté, soit 16,3% de la population (Source: Eurostat 2011).
2. Le présent article est une version légèrement remaniée et mise à jour d'un article initialement paru en anglais et en français dans ENARgy, Newsletter of the European Network Against Racism, novembre 2009, n°30.
3. Les allocations familiales belges sont inconditionnelles en un double sens: elles ne sont pas soumises à contrôle de ressources ni à obligation d'insertion. A strictement parler, elles ne sont toutefois pas individuelles, puisque le montant de l'allocation dépend du rang de l'enfant. Autre caractéristique qui tempère cette fois l'universalité du système: les enfants de travailleurs indépendants ont longtemps donné droit à des allocations de montants inférieurs aux allocations prévues pour enfants de travailleurs salariés. Cette dernière anomalie a été en grande partie levée, mais le montant demeure actuellement légèrement inférieur pour le premier enfant. Enfin, il est à noter qu'en Belgique les familles pauvres bénéficient d'allocations majorées.
4. Parmi les multiples scénarios de financement, cf. le récent ouvrage coordonné par le réseau BIEN-Suisse (2010), Le financement d'un revenu de base inconditionnel, Zurich: Seismo, ISBN 978-2-88351-049-4.