

Chapitre 5

Le revenu de base contre la pauvreté ?

Yannick Vanderborght et Kevin Spiritus

1. Introduction

En 2015, l'idée d'introduire un « revenu de base » a fait un retour en force dans l'actualité médiatique en Belgique, du côté néerlandophone comme du côté francophone. Trouvant son origine intellectuelle à la fin du 18^e siècle, elle avait été publiquement défendue par de nombreux universitaires de renom durant la seconde moitié du 20^e siècle (parmi eux, plusieurs Prix Nobel d'économie), dont certains s'étaient regroupés en un 'Basic Income European Network' (BIEN) fondé en 1986 à l'initiative de Philippe Van Parijs¹. Malgré l'élargissement au monde entier de cette organisation, devenue 'Basic Income Earth Network' en 2004, l'idée avait semblé quelque peu oubliée durant la première décennie du 21^e siècle. Une série d'événements survenus à l'étranger ont contribué à ce regain d'intérêt dans nos contrées, comme la publication d'un best-seller sur le sujet aux Pays-Bas (Bregman, 2014), la préparation d'un référendum d'initiative populaire sur le revenu de base en Suisse, ou l'annonce de possibles expérimentations en Finlande et dans plusieurs villes néerlandaises².

Mais de quoi s'agit-il exactement³? Dans sa version la plus simple, le revenu de base (souvent appelé « allocation universelle » et parfois « revenu de citoyenneté » en français) peut être défini comme suit : un revenu régulier versé par une communauté politique à chacun de ses membres, sur base individuelle et sans exigence de contrepartie. Une telle définition permet d'établir d'emblée trois différences importantes entre le revenu de base et les mécanismes de revenu minimum (du type « revenu d'intégration sociale ») déjà introduits dans la majorité des pays européens.

En premier lieu, le revenu de base est strictement « individuel », alors

que les minima sociaux classiques sont attribués en tenant compte de la composition du ménage.

Ensuite, le revenu de base est « universel », octroyé sans contrôle de ressources. Riches et pauvres le 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, il est attribué « 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. Cependant, les trois différences ici exposées indiquent bien qu'une fois mise en œuvre, une telle mesure représenterait une transformation substantielle des politiques de soutien au revenu. Il faut toutefois également insister sur le fait que cette triple inconditionnalité n'est pas totalement révolutionnaire. Les systèmes universels d'allocations familiales, par exemple, sont très répandus en Europe. Les Pays-Bas, de plus, ont également un système universel de pension de base⁴.

Notre objectif, dans ce chapitre, consiste à présenter quelques-uns des arguments les plus convaincants en faveur du revenu de base, tout en attirant l'attention sur des interrogations qui subsistent quant à cette mesure qui, faut-il le rappeler, n'a jamais été mise en œuvre⁵. Nous commencerons par évoquer deux avantages potentiels majeurs de la proposition : son impact en matière de simplification de la lutte contre la pauvreté (section 2), et sa contribution à la promotion de l'inclusion dite « active » (section 3). Nous discuterons ensuite de quelques difficultés de mise en œuvre, en insistant particulièrement sur le probable surcoût budgétaire que l'introduction d'un revenu de base pourrait entraîner (section 4). Ce surcoût probable doit nous encourager à réfléchir à des voies graduelles de réalisation, dont certaines sont à l'évidence plus prometteuses (section 5) que d'autres (section 6). Quelle que soit la voie retenue, nous terminerons par souligner l'importance d'aborder l'innovation en matière de lutte contre la pauvreté dans une perspective résolument libérale égalitaire (section 7).

2. Enrichir les plus riches ou lutter contre la pauvreté ?

De prime abord, le revenu de base a quelque chose de déroutant : octroyer à tous les individus une allocation universelle ne contribuerait-il pas à rendre les riches plus riches encore ? À l'évidence, les défenseurs de cette proposition n'ont pas pour objectif de réaliser une amélioration nette de la situation des plus aisés. Malgré leur diversité, ils se rejoignent au contraire sur l'idée que ce qui importe, c'est d'améliorer autant que possible la situation des plus défavorisés (Standing, 2011 ; 2014)⁶. Pourtant, ne serait-il pas alors plus intelligent de cibler les dépenses sur ceux qui en ont vraiment besoin ?

Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, il est effectivement insensé de donner une allocation à tous les résidents d'un territoire si ceci implique d'accroître le revenu disponible de chacun d'entre eux. D'une façon ou d'une autre, le revenu de base doit être financé, comme n'importe quel autre programme de redistribution. La plupart des versions de la proposition impliquent dès lors une restructuration des dispositifs actuels de transferts sociaux et de l'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 au revenu de base – d'autre part, de réformer ou de supprimer les exonérations fiscales (ou taux réduits) dont les plus riches bénéficient davantage que les plus pauvres. Selon le montant du revenu de base, un surcroît d'impôt plus ou moins important devra être prélevé. Qu'il le soit de manière régressive, progressive ou proportionnelle, sous la forme d'un impôt classique ou d'autres types de prélèvements (voir section 5 ci-dessous), ce sont surtout les plus riches qui devraient y contribuer⁷.

Une allocation accordée même aux riches n'est donc pas nécessairement meilleure pour eux. Mais pourquoi serait-elle meilleure pour les pauvres ? Il est instructif, à cet égard, de comparer un instant les pays de tradition « universaliste », essentiellement, mais pas exclusivement scandinaves, à ceux qui, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, ont le « ciblage » pour tradition. Tous les indicateurs montrent que les premiers parviennent bien mieux à réduire la pauvreté et les inégalités que les seconds⁸, notamment grâce au recours systématique à diverses formes de prestations non ciblées⁹. Plusieurs arguments sont généralement avancés pour expliquer ce paradoxe, qui n'est qu'apparent.

En premier lieu, les programmes de transfert ciblés sur les plus pauvres (dont le revenu d'intégration sociale belge fait partie) sont mal connus de leurs bénéficiaires potentiels, qui se perdent parfois dans un maquis d'organismes, de règlements et de catégorisations (Warin, 2010), pour se retrouver dans une situation de vulnérabilité accrue (*onderbescherming*). 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 ou créer leur propre activité. En évitant ces trois obstacles inhérents aux transferts ciblés sur les plus défavorisés, le paiement régulier d'un revenu universel pourrait donc contribuer à asseoir leur sécurité économique.

3. Droit au travail ou droit au revenu ?

L'un des principaux points de controverses concernant l'allocation universelle concerne ses effets sur le marché du travail. Alors que les pays européens se sont engagés dans la voie de l'inclusion dite « active », un revenu de base si nettement inconditionnel ne risque-t-il pas de mettre à mal les progrès accomplis en ce sens ? En d'autres mots, si pour les raisons mentionnées plus haut, l'universalité peut servir d'instrument dans la lutte contre la pauvreté, l'absence d'exigence de contrepartie ne revient-elle pas à inciter à une dangereuse passivité ? Ne vaudrait-il pas mieux, afin d'assurer une sortie « durable » de l'exclusion, garantir un véritable « droit au travail », par exemple sous la forme de subsides massifs à l'emploi faiblement qualifié, ou via 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 au plein-emploi, mais une stratégie pour l'atteindre. Les dispositifs d'assistance classique, comme tous les programmes ciblés, tendent quant à eux à creuser un véritable piège de l'inactivité en pénalisant les personnes qui parviennent à trouver un emploi peu rémunéré. Ces allocations sont en effet différentielles et fortement dégressives. Le transfert monétaire vient compléter la différence entre le revenu disponible et un seuil maximal préalablement défini (par exemple, en Belgique en 2015, 833,71 € dans le cas d'un isolé). Dès que le revenu disponible aug-

mente, le montant du transfert décroît. Très souvent, cette réduction équivaut à un taux marginal d'imposition implicite de 100% : chaque euro de revenu disponible est déduit de l'allocation, et les gains obtenus sont donc annulés par la réduction correspondante ou le retrait total du transfert. Ce taux marginal est plus élevé encore pour les personnes ayant charge de famille, puisque l'accès à l'emploi entraîne également des coûts liés à la garde des enfants¹⁰.

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, en Belgique, « d'exonération socioprofessionnelle », qui permettent aux bénéficiaires de cumuler une partie de leur allocation avec un revenu issu d'une activité professionnelle¹¹. 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 visait explicitement à permettre aux bénéficiaires de conserver une partie du revenu minimum lors de l'accès à l'emploi.

De tels mécanismes rapprochent les dispositifs d'assistance du revenu de base, en tout cas de sa version « impôt négatif »¹². Cependant, ils conservent des défauts rédhibitoires : complexes et donc mal connus et mal anticipés, ils sont bien souvent également limités dans le temps, ce qui tend à reporter le problème de la baisse de revenu consécutive à l'accès à l'emploi. De plus, leur caractère ciblé (non universel) peut générer des 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 suite à 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 »¹³.

Le revenu de base, quant à lui, devrait également permettre d'encourager l'accès à l'emploi, même faiblement payé, peu productif ou à temps partiel, parce qu'il améliore durablement le revenu net par rapport à une situation d'inactivité. Abstraction faite des mécanismes de récupération *ex post* par l'impôt, il est intégralement conservé, en toutes circonstances. Mais son caractère « universel » l'éloigne des dispositifs décrits ci-dessus : il peut être assimilé à un soutien à l'emploi stable et

permanent, accessible à tous, quel qu'ait été le parcours antérieur. D'après ses partisans, il évite donc la création d'inégalités de rémunérations dans le bas de l'échelle des salaires, tout en étant plus transparent dans son attribution.

Contrairement aux apparences, on peut donc imaginer que le revenu de base s'inscrive dans une stratégie d'inclusion active. Toutefois, il doit alors être nettement distingué de la version dure d'une telle stratégie, qui constituerait un retour au travail forcé via le *workfare*. En effet, l'absence d'exigence de contrepartie inhérente à une allocation inconditionnelle peut conférer aux plus faibles un pouvoir de négociation leur permettant de refuser des emplois abrutissants qui ne leur apportent ni formation ni perspectives d'avenir. Ce pouvoir sera à l'évidence d'autant plus important que le montant de l'allocation est élevé. Pour le dire rapidement, l'argument des défenseurs du revenu de base doit donc ici être compris en un double sens : si l'universalité de la mesure en fait un efficace soutien à l'emploi peu rentable (à nouveau en un sens économique immédiat), son inconditionnalité devrait l'empêcher de fonctionner comme subvention aux emplois dégradants.

4. Une réforme trop coûteuse ?

De prime abord, il n'est donc pas absurde, si l'on souhaite accorder la priorité à l'amélioration du sort des plus défavorisés, de réfléchir à l'idée d'un socle de revenu universel et strictement inconditionnel. Les arguments évoqués ci-dessus, qui sont abondamment discutés dans la littérature scientifique (Widerquist et al., 2013), doivent être pris au sérieux dans le cadre de toute réflexion concernant la lutte contre la pauvreté. Ceci signifie aussi, cependant, que nous devons les examiner avec une certaine prudence. Contrairement à ce qu'affirment parfois les défenseurs du revenu de base, surtout depuis que cette proposition est revenue à l'avant-plan médiatique, plusieurs questions restent actuellement en suspens quant à ses effets potentiels.

Comme cela a été mentionné plus haut, l'essentiel des scénarios de mise en œuvre d'une allocation universelle repose sur une réforme substantielle du système de prélèvements et de transferts. Les deux versants de ce dernier seront affectés afin d'assurer un financement durable du revenu de base : la structure des prélèvements devra être modifiée, alors que certains transferts seront supprimés. La forme concrète prise par cette réforme dépend fortement des détails de chaque système socio-fiscal, et il n'est donc pas possible d'en traiter ici de façon exhaustive¹⁴.

Nous tenons néanmoins à souligner quelques-unes des difficultés qui nous paraissent mériter une attention particulière.

La triple inconditionnalité du revenu de base présente des avantages, mais elle a également un coût. L'individualisation du transfert implique de rompre avec la logique qui préside actuellement à l'octroi des prestations d'assistance sociale, comme le revenu d'intégration sociale. Le montant de ce dernier est en effet plus élevé pour une personne isolée (833,71 € en septembre 2015) que pour une personne vivant en couple (555,81 € en septembre 2015). Cette prise en compte des économies d'échelle a le défaut d'encourager les bénéficiaires à s'isoler, parfois fictivement, mais présente un substantiel avantage budgétaire. Cet avantage disparaît en cas d'individualisation du paiement. Le surcoût de cette dernière est encore augmenté du fait que certains individus, ne bénéficiant actuellement d'aucun transfert (en raison de la prise en compte des revenus de leur conjoint, en particulier), pourront jouir du revenu de base.

L'universalité, quant à elle, permet au revenu de base de contribuer à combler la trappe de l'inactivité, en garantissant aux travailleurs faiblement productifs l'assurance d'un complément financier qui s'ajoute aux gains obtenus sur le marché du travail. À salaire constant, cette baisse des taux marginaux d'imposition effectifs dans le bas de la distribution des revenus est donc particulièrement bénéfique pour cette catégorie de travailleurs, souvent occupés à temps partiel. Elle l'est beaucoup moins, cependant, pour les travailleurs plus productifs, que tout prédispose à être les contributeurs nets du nouveau système.

Comme sur bien d'autres sujets, les économistes sont loin d'être unanimes sur les effets liés à la mise en place d'un revenu de base. Mais la majorité des études à notre disposition concluent que celle-ci impliquera, précisément en raison de l'individualisation et de l'universalisation, une hausse substantielle des taux marginaux d'imposition frappant les travailleurs plus productifs. Lorsque cette hausse est prise en compte dans le cadre de modèles microéconomiques qui permettent de simuler les comportements individuels face à de telles modifications, l'effet semble sans appel : une fraction non négligeable de la population, très souvent située dans la « classe moyenne », risque de diminuer son offre de travail. En 2015, le 'Centraal Planbureau' (CPB) néerlandais a ainsi calculé qu'aux Pays-Bas, un revenu de base de 687 € par mois pouvait être financé par un impôt linéaire de 56,5%, mais que la hausse significative du taux marginal d'imposition aurait pour conséquence

une perte nette de plusieurs dizaines de milliers d'emplois (Jongen, de Boer & Dekker, 2015)¹⁵.

Bien évidemment, il faut analyser les résultats des simulations de ce type avec circonspection. Les paramètres du modèle ainsi que sa base empirique sont des éléments déterminants dans la façon dont il permet de mesurer l'impact d'une réforme. En outre, ces simulations sont fondées sur l'observation de l'effet sur l'offre de travail, faisant abstraction de l'effet potentiel sur la demande, alors que l'introduction d'un revenu de base sans exigence de contrepartie entraînera des modifications de cette dernière, par exemple via l'amélioration des conditions de rémunération de certains emplois. Malgré ces réserves, nous pensons que les résultats de ces simulations devraient encourager les partisans d'une allocation universelle à imaginer des voies de réforme permettant d'éviter les effets, potentiellement négatifs, de la proposition qu'ils défendent. Dans les deux sections qui suivent, nous en évoquons brièvement quelques-unes.

5. **Rendre l'introduction d'un revenu de base plus réaliste ?**

La voie la plus sage, pour ce faire, consiste probablement à renoncer (du moins à court terme), à mettre en œuvre une allocation universelle dont le montant serait fixé au niveau du seuil de pauvreté (c'est-à-dire autour de 1 000 € par mois pour un isolé). Un transfert plus modeste, dont le niveau pourrait être fixé à 400 € ou 500 € en Belgique, permettrait de réduire significativement le taux de prélèvement, et donc de réduire l'ampleur de la possible réduction de l'offre de travail. Ce socle de revenu resterait bien sûr complété par des allocations conditionnelles, qu'elles prennent la forme de prestations d'assistance ou d'assurance. Un isolé bénéficiaire du revenu d'intégration sociale pourrait, par exemple, percevoir 333,71 € au titre de l'assistance, au-dessus d'un socle inconditionnel de 500 €, pour un montant total équivalent aux prestations actuellement en place.

Très souvent, les partisans les plus fervents du revenu de base s'insurgent contre l'idée d'une telle allocation « partielle », de niveau inférieur, rejoignant ainsi leurs opposants qui affirment qu'une prestation aussi modeste « ne changerait rien ». On peut pourtant imaginer plusieurs raisons qui en font une stratégie prometteuse. En premier lieu, puisque le revenu de base demeure universel, il continue à servir de

soutien à l'emploi suivant le mécanisme déjà décrit plus haut. Ensuite, pour tous ceux qui travaillent à temps plein, il peut servir de soutien à la réduction du temps de travail. Enfin, plus globalement, une allocation inconditionnelle même modeste favorise la formation, en particulier pour les plus jeunes qui, de façon croissante, acceptent d'effectuer des stages non rémunérés avant de pouvoir s'intégrer sur le marché du travail. L'amplitude des trois effets est évidemment d'autant plus importante que le niveau de l'allocation est élevé. Mais ils pourraient déjà être observés avec un revenu de base plus modeste, rendant plus fluide un marché du travail dont les rigidités actuelles pénalisent essentiellement les *outsiders*, celles et ceux qui sont aujourd'hui contraints à l'inactivité¹⁶.

Une autre voie de réalisation pourrait plutôt consister à tenter, malgré tout, de maintenir un niveau de prestation plus élevé, tout en cherchant alors à réduire son impact négatif sur les travailleurs plus productifs en vue de conserver la base fiscale nécessaire au financement du nouveau transfert. Ceci pourrait éventuellement être réalisé de deux façons.

Il s'agirait, d'une part, d'opter pour un profil de taxation régressif plutôt que linéaire. La quasi-totalité des simulations microéconomiques disponibles postule en effet, suivant la célèbre formulation de l'économiste britannique Anthony Atkinson dans un ouvrage explicitement intitulé 'The Basic Income/Flat Tax Proposal' (Atkinson, 1995), qu'un prélèvement linéaire est inhérent au financement d'une allocation universelle. C'est ainsi, typiquement, qu'un impôt linéaire de 56,5% sert à financer le revenu de base dans la modélisation du CPB néerlandais mentionnée plus haut. La littérature sur la taxation optimale nous enseigne pourtant qu'il est préférable d'introduire des taux marginaux d'imposition plus élevés dans le bas de l'échelle des revenus, moins élevés dans le milieu de cette dernière, pour les faire remonter ensuite dans le haut de la distribution (Diamond, 1998). La régressivité partielle ainsi introduite permettrait de limiter la réduction de l'offre de travail constatée dans la plupart des simulations fondées sur une taxation linéaire. Pour les travailleurs très peu productifs, mais peu nombreux, une telle imposition régressive combinée à la garantie d'un revenu de base constituerait bien une amélioration nette par rapport à la situation actuelle, qui implique souvent des taux marginaux effectifs proches de 100%. Pour les travailleurs situés dans le milieu de la distribution, la hausse des taux serait plus limitée que dans le cas d'une taxation linéaire, ce qui aurait pour avantage majeur de mieux préserver les incitants à maintenir leur offre de travail à son niveau actuel. Les plus

fortunés, enfin, dont les revenus seraient globalement soumis à une taxation moyenne plus élevée, seraient nécessairement et dans tous les cas contributeurs nets au nouveau système.

D'autre part, on pourrait également concevoir une diversification des sources de financement. Plutôt que de compter sur le seul impôt des personnes physiques, il s'agirait alors de financer une partie du surcoût « via » d'autres prélèvements. Le recours à la taxation indirecte de type TVA, par exemple, est très souvent évoqué dans la littérature sur le revenu de base¹⁷, tout comme la taxation des transactions financières¹⁸. Ces autres modes de financement posent cependant des problèmes spécifiques dont il ne faut pas sous-estimer l'importance. Une TVA mal calibrée tendra à pénaliser fortement ceux qui ont une propension plus faible à épargner, et sera donc équivalente à une taxation plus élevée des revenus du travail via son effet sur le prix des biens de consommation courante. Une taxation des transactions financières, sans doute souhaitable afin de limiter la volatilité des marchés financiers, ne générera quant à elle que de très modestes rentrées fiscales, puisqu'un taux significatif risquerait d'entraîner une contraction très rapide de la base taxable.

6. Renoncer à l'individualisation, garantir la participation ?

Les voies de réalisation brièvement évoquées dans la section précédente ont l'avantage de préserver la triple inconditionnalité du revenu de base. Il est toutefois également possible de transiger sur l'une ou l'autre de ces trois caractéristiques centrales. Prenons à présent deux exemples pour illustrer une telle stratégie, d'abord en ce qui concerne l'individualisation, ensuite en ce qui concerne l'absence d'exigence de contrepartie. Dans les deux cas, nous semble-t-il, ces voies de réalisation présentent des défauts majeurs qui devraient nous conduire à donner la préférence aux voies déjà discutées ci-dessus.

Les partisans du revenu de base pourraient tout d'abord être tentés de répondre au défi du surcoût en imaginant un mécanisme de revenu inconditionnel versé au niveau du ménage, plutôt qu'une allocation strictement individuelle¹⁹. Un tel dispositif paraît toutefois problématique 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. Ce phénomène, actuellement observé dans le cas de nombreuses prestations non individualisées, suppose une vérification régulière des conditions de vie des bénéficiaires. Les contrôles administratifs devront donc être maintenus, voire renforcés, si l'on veut assurer la pérennité et la légitimité du dispositif. Une allocation 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. De façon quelque peu paradoxale, l'individualisation peut donc être vue comme un encouragement à la coopération plutôt que comme une prime à l'individualisme. Deuxièmement, plus fondamentalement, l'individualisation peut être considérée comme une composante essentielle de toute stratégie de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Un revenu garanti individualisé améliore en effet la situation du conjoint le plus vulnérable en lui assurant une allocation, sans discontinuité, quel que soit le revenu global du ménage. L'individualisation permet non seulement 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 femmes²⁰.

Plutôt que de renoncer à l'individualisation, il est peut-être préférable de transiger alors sur ce qui constitue sans doute l'inconditionnalité la plus radicale du revenu de base : l'absence d'exigence de contrepartie. En effet, si l'allocation universelle soutient l'emploi faiblement rémunéré, 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 Malibu » (Van Parijs, 1991). Afin d'éviter ce type de coûteux comportements « parasites » (Van Donseelaar, 2009) et inciter chacun à se montrer productif en remplissant son obligation de réciprocité, ne vaudrait-il pas mieux introduire un « revenu de participation », suivant une fois encore une proposition d'Anthony Atkinson (1996 ; 1998 ; 2015) ?

L'idée paraît simple. Plutôt que d'octroyer à chacun une allocation sans condition, 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 le revenu de base 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 » (Atkinson, 1998 : 147).

Diverses objections majeures peuvent être formulées à l'égard de cette proposition, en apparence séduisante. On insistera ici brièvement sur deux d'entre elles²¹. Tout d'abord, si du moins le montant de l'indemnité 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 une telle conditionnalité semble donc aussi 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 défavorisés. Mieux vaut renoncer à celle-ci, en acceptant l'idée qu'une mesure telle que le revenu de base 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. C'est sur cette dernière caractéristique que nous insistons dans notre dernière section, avant de conclure.

7. Lutter contre la pauvreté dans une perspective libérale égalitaire

Nous avons donc cherché à montrer combien les questions liées au coût du revenu de base et à ses effets sur le marché du travail devaient être abordées de front. Théoriquement, contrairement à ce qu'affirment souvent ses adversaires, une telle allocation universelle est bien susceptible de constituer l'élément central d'une stratégie renouvelée de lutte contre la pauvreté. Empiriquement, cependant, l'absence de mise en œuvre concrète à ce jour ainsi que l'existence de microsimulations relativement pessimistes quant aux effets possibles de cette allocation nous invitent à élaborer des stratégies graduelles et réversibles. En procédant de la sorte, comme on a pu le voir dans la discussion des voies de réalisation ci-dessus, il importe de ne pas perdre de vue l'aspect le plus crucial de la proposition de revenu de base : sa capacité à infléchir le débat sur la lutte contre la pauvreté dans une perspective libérale égalitaire.

Le caractère « égalitariste » de la proposition est apparu dès l'origine des discussions sur l'allocation universelle, à la fin du 18^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 19^e siècle, par des penseurs plus ou moins utopistes. 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 naturelles (Charlier, 1848 ; Cunliffe & Erreygers, 2001). 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 réparties (Simon, 2001). Une façon commode d'organiser leur juste distribution 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 » du revenu de base, qui a parfois perturbé les tenants habituels de l'égalitarisme, du côté des partis sociaux-démocrates ou dans le monde syndical (Vanderborgh, 2005). Le fait de garantir à chacun un tel revenu, sans condition, est en effet une manière d'égaliser les chances de pouvoir jouir d'une liberté individuelle plus étendue (Van

Parijs, 1995 ; Widerquist, 2011). Certains soupçonnent dès lors cette mesure de favoriser l'individualisme et le repli dans la sphère privée, sans égard 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 trop étroit qu'elle a été justement perçue, en particulier par les écologistes, comme favorable aux activités non marchandes et autonomes (Arnsperger, 2010 ; Gorz, 1997 ; Offe, 1992 ; Van Parijs, 2009).

8. Conclusion

Il faut bien sûr admettre que le revenu de base ne pourra à lui seul 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. Cependant, 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. Que le revenu de base soit mis en œuvre ou qu'il demeure à l'état d'utopie, la réflexion à son propos nous montre en effet, par contraste, combien les politiques classiques de lutte contre la pauvreté tendent à être « illibérales ». Parfois fondées sur la suspicion, reposant très souvent sur la surveillance des populations précarisées, elles génèrent de multiples effets pervers qu'il n'est plus possible d'ignorer.

En raison des difficultés soulevées plus haut, et du caractère radical de la réforme qu'il représente, il est douteux que le revenu de base soit instauré où que ce soit par une transformation abrupte des systèmes d'assistance. En Belgique, le débat à son propos devrait toutefois contribuer à alimenter les réflexions en cours sur l'individualisation et l'automatisme des droits sociaux. Et 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 plus ambitieuses, substituant l'universalité à la sélectivité, faisant reculer le paternalisme au profit de la liberté, renversant ainsi les tendances prédominantes 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 à 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 » financé par la TVA (Van Parijs, 2013), qui pourrait initialement prendre la forme d'allocations familiales universelles financées au niveau de l'Union européenne (Levy, Lietz & Sutherland, 2006). Le montant de ces prestations devrait varier en fonction du coût de la vie dans chaque État membre. À la fois appui et substitut partiel aux politiques de cohésion de l'Union, un tel eurodividende pourrait constituer l'un des éléments centraux d'un modèle social européen enfin rénové en profondeur. Un modèle social dans lequel la lutte contre la pauvreté ne sera plus considérée comme un impératif de charité, mais comme une exigence de justice.

Notes

1. Pour un bref aperçu historique, voir <http://www.basicincome.org/basic-income/history/>
2. Un « Réseau belge pour le revenu de base » a été fondé en juin 2012 (<http://basicincome.be>). En Belgique, l'idée de revenu de base avait été popularisée à la fin des années 1990 par l'homme d'affaires Roland Duchâtelet et son parti politique « Vivant », dans une variante tout à fait spécifique.
3. Une version antérieure de la présente contribution est parue dans Farrel et al. (2013).
4. *Algemene Ouderdomswet*.
5. Mis à part le cas particulier d'un dividende pétrolier ('Alaska Permanent Fund Dividend') versé par l'État d'Alaska depuis 1982.
6. Cette priorité accordée aux plus défavorisés est évidemment inspirée de Rawls (1971).
7. Parmi les multiples scénarios de financement, voir par exemple BIEN-Suisse (2010), ou encore Healy, Murphy et Ward (2012).
8. Voir par exemple Wilkinson & Pickett (2009).
9. Bradshaw (2012) démontre par exemple la supériorité des prestations universelles en matière de lutte contre la pauvreté à travers l'exemple des allocations familiales. Dans les pays de tradition universaliste, un ensemble de facteurs contribuent conjointement à l'amélioration comparative du sort des plus défavorisés. Aux prestations universelles en cash viennent notamment s'ajouter la fourniture de services (en matière de santé ou d'aide à la petite enfance, par exemple), le tout financé par des taux de prélèvements relativement élevés. Pour une discussion des recherches récentes à propos de l'universalisme et de la sélectivité, voir Marx, Nolan & Olivera (2014), qui soulignent notamment le fait qu'une logique universaliste peut être introduite dans les dispositifs ciblés, comme dans le cas du RSA français que nous discutons plus bas.

10. L'accès à l'emploi entraîne également souvent la perte de nombreux avantages financiers ciblés sur les inactifs. Pour une évaluation des coûts liés à la reprise d'emploi des bénéficiaires du revenu d'intégration en Wallonie, voir Cherenti (2012).
11. Voir à ce sujet l'étude de la Fondation Roi Baudouin : De Vil et Van Mechelen (2011).
12. Techniquement, l'impôt négatif est assez proche du revenu de base, mais est payé *ex post*, après contrôle des ressources, alors que le revenu de base est payé *ex ante*. Voir Friedman (1968).
13. Rollot (2010) ; voir aussi Warin (2011).
14. Pour un exemple récent dans un cas similaire à celui de la Belgique, voir le modèle développé par l'économiste Marc de Basquiat pour la France (de Basquiat & Koenig, 2014).
15. Malheureusement, de telles simulations n'ont pas été récemment produites pour la Belgique.
16. Il faut reconnaître que l'amplitude de ces effets est très difficile à anticiper avec exactitude, en l'absence de mise en œuvre d'une allocation universelle à ce jour. En la matière, il est possible de tirer des enseignements de simulations microéconomiques (voir plus bas) et d'expérimentations sociales (voir, par exemple, Forget, 2011), même si ces enseignements demeurent limités (voir Widerquist, 2005).
17. En Belgique, la proposition la plus débattue a probablement été celle de Duchâtelet (1994). Autre exemple, Kundig (2010) propose un scénario pour la Suisse, permettant le financement d'un revenu de base de 2 250 CHF par une « TVA sociale » combinée à l'impôt sur le revenu. En Allemagne, Götz Werner (2007) propose l'introduction d'un revenu de base de 1 000 € financé par une TVA de 45%.
18. La taxe « Tobin » sur les transactions financières est particulièrement présente dans le débat allemand sur le revenu de base. Voir par exemple Rätz, Paternoga et Steinbach (2005).
19. C'est par exemple la proposition faite par Denis Clerc, dans le contexte français (Clerc, 2010).
20. La revue 'Basic Income Studies' a consacré son numéro de décembre 2008 à la question du lien entre féminisme et allocation universelle.
21. Pour une discussion plus approfondie, voir Vanderborght et Van Parijs (2001), De Wispelaere et Stirton (2007).