

Texte ayant été publié in Jean-Paul Fitoussi et Patrick Savidan (dir.) *Comprendre*, n° 4, « Les inégalités », Paris, PUF, octobre 2003, pp. 155-200, trad. fr. par Solange Chavel.

Philippe Van Parijs

**L'allocation universelle :
une idée simple et forte pour le XXI^{ème} siècle¹**

Donner à tous les citoyens un revenu modeste, mais inconditionnel, et leur laisser le soin de le compléter à volonté par des revenus provenant d'autres sources.

Cette idée d'une extrême simplicité a des antécédents étonnamment variés. Au cours des deux derniers siècles, elle a été formulée de manière indépendante sous différents noms - « dividende territorial » et « prime d'état », par exemple « *demogrant* » et « revenu de citoyenneté », « allocation universelle » et « revenu de base » - et le plus souvent sans grand succès. A la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, elle a connu une brusque popularité aux Etats-Unis, et a même été présentée par un candidat à la présidence, mais elle est rapidement tombée aux oubliettes. Toutefois, ces vingt dernières années, elle est devenue peu à peu l'objet d'une discussion publique sans précédent et qui prend rapidement de l'ampleur à travers l'Union Européenne. Certains y voient un remède décisif pour bien des fléaux sociaux, y compris le chômage et la pauvreté. D'autres dénoncent une proposition insensée, impraticable sur le plan économique et discutable sur le plan éthique, qui doit être oubliée aussi vite que possible et jetée une bonne fois pour toutes à la poubelle de l'histoire des idées.

Pour éclairer ce débat, je commencerai par en dire un peu plus sur ce qu'est l'allocation universelle et ce qu'elle n'est pas, et sur ce qui la distingue des systèmes existants de revenu garanti. Il sera alors plus facile de comprendre pourquoi l'allocation universelle a suscité récemment une telle attention, pourquoi on peut s'attendre à une vigoureuse résistance et comment on en viendra finalement à bout. J'ai la ferme conviction que l'allocation universelle ne sera pas oubliée, et qu'elle ne doit pas être jetée aux orties. L'allocation universelle est de ces quelques idées simples qui doivent et vont modeler puissamment, d'abord le débat, puis la réalité, de ce nouveau siècle.

¹ La première version de cet article a été rédigée pour le séminaire international : « Politiques publiques et instruments de lutte contre la pauvreté dans l'Union Européenne : un revenu minimum garanti », organisé sous l'égide de la présidence portugaise de l'Union Européenne (Almancil, Portugal, février 2000). Des versions ultérieures ont servi de textes de référence pour le 8ème congrès du Basic Income European Network (Berlin, octobre 2000) et, conjointement à un article de Bruce Ackerman et Anne Alstott, pour le colloque « Rethinking Redistribution » (Madison, Wisconsin, mai 2002). La version actuelle doit paraître dans un numéro spécial de *Politics and Society* et dans *Wright Erik O. (dir.), Reinventing Distribution. The Ethics and Politics of Basic Income and Stakeholder Grants*, Londres et New York, Verso, 2003.

1. Ce qu'est l'allocation universelle, et ce qu'elle n'est pas

Une allocation universelle est un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres sur une base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence en termes de travail. Telle est la définition que j'adopte. Elle ne convient pas à tous les usages actuels de l'expression anglaise « basic income », ou à ses traductions les plus courantes dans d'autres langues européennes, comme « Bürgergeld », « allocation universelle », « renta básica », « reddito di cittadinanza », « basisinkomen », ou « borgerlon ». Certains de ces usages actuels sont plus larges : ils comprennent aussi par exemple les allocations dont le montant dépend de la situation familiale, ou bien qui sont dispensées sous la forme de crédits d'impôt. D'autres usages sont plus étroits : ils exigent par exemple, que le montant de l'allocation universelle permette de satisfaire les besoins de base, ou bien qu'il vienne remplacer tous les autres transferts. Le but de la définition précédente n'est pas de statuer sur l'usage mais de clarifier les arguments. Tournons-nous tour à tour rapidement vers chacun de ses éléments.

(1) Un revenu

Payée en espèces, plutôt qu'en nature. On peut imaginer une allocation qui aurait toutes les autres caractéristiques de l'allocation universelle, mais qui serait fournie en nature, par exemple sous la forme d'une portion standard de nourriture, ou de la jouissance d'une parcelle de terre. Elle pourrait encore être fournie sous la forme d'une monnaie spécifique aux usages limités, par exemple des coupons alimentaire, ou des allocations logement, ou autorisant une consommation plus large mais limitée dans le temps et sans possibilité d'épargne, comme dans l'« économie distributive » de Jacques Duboin (1945). Une allocation universelle, au contraire, est fournie en espèces sans aucune restriction sur la nature ou la date de l'utilisation ou de l'investissement qu'elle contribue à financer. Dans la plupart de ses variantes, elle complète, plutôt qu'elle ne remplace, les redistributions en nature déjà existantes comme l'éducation gratuite ou l'assurance de santé de base.

Versée régulièrement, plutôt que sous la forme d'une dotation unique. Une allocation universelle consiste en un pouvoir d'achat accordé à intervalles réguliers, comme une semaine, un mois, un trimestre, ou un an, selon la proposition. On peut aussi concevoir une allocation qui aurait toutes les caractéristiques de l'allocation universelle, mais qui serait fournie en une seule fois, par exemple au début de la vie adulte. La proposition a été émise à l'occasion, par exemple dans le passé par Thomas Paine (1796) et beaucoup plus récemment par Bruce Ackerman et Anne Alstott (1999). Il y a une différence importante entre une allocation universelle régulière et une telle dotation de base. Mais il ne faut pas la surestimer. Premièrement, la dotation de base peut être investie de manière à produire un revenu actuariel équivalent, annuel ou mensuel jusqu'à la mort du bénéficiaire, ce qui correspondrait à une allocation universelle régulière. S'il était déterminé par le marché des assurances, le montant de cette rente serait affecté négativement par rapport à la longueur de l'espérance de vie. Les femmes, par exemple, toucheraient une rente moins élevée que les hommes. Toutefois, les défenseurs de la dotation de base (y compris Paine, Ackerman et Alstott) la complètent d'ordinaire par une pension de base uniforme, à partir d'un certain âge, ce qui annule en grande partie la différence. Deuxièmement, comme l'on peut faire d'autres usages d'une dotation de base que la convertir en une rente, la différence avec une allocation universelle serait en définitive abolie pour l'essentiel si l'on accordait le droit à ses bénéficiaires d'emprunter librement sur le montant futur de leur allocation universelle. Même si l'on protège sagement ce revenu contre la mainmise des créanciers, la sécurité qu'il procure à ses bénéficiaires leur permet plus facilement de contracter des emprunts à chaque étape de la vie et réduit ainsi la différence entre les possibilités qu'offrent respectivement une dotation unique et une allocation universelle régulière..

(2) Versé par une communauté politique

Par définition, une allocation universelle est versée par quelque gouvernement et financée par des ressources contrôlées publiquement. Mais elle n'est pas nécessairement versée par un Etat-nation, ni nécessairement issue d'un système de redistribution par l'impôt.

L'Etat-nation, au-dessous, et au-dessus. Dans la plupart des propositions, l'allocation universelle est censée être versée, et de ce fait financée, au niveau de l'Etat-nation, comme l'indique parfois le choix de noms comme « prime d'Etat », « dividende national » ou « salaire de citoyen ». Cependant, elle peut aussi en principe être versée et financée au niveau d'une subdivision politique de l'Etat-nation, comme la région ou la commune. De fait, la seule entité politique à avoir jamais introduit une véritable allocation universelle, telle qu'elle a été définie, est l'Etat d'Alaska aux Etats-Unis (voir par exemple Palmer, 1997). On peut aussi imaginer une allocation universelle versée par une entité politique supra-nationale. Plusieurs propositions ont été émises au niveau de l'Union Européenne (voir Genet et Van Parijs, 1992 ; Ferry, 2000 ; Van Parijs et Vanderborght, 2001) et d'autres encore, de façon plus spéculative, au niveau des Nations Unies (voir par exemple Kooistra, 1994 ; Barrez, 1999 ; Frankman, 2001).

Redistribution. L'allocation universelle peut, mais ce n'est pas une nécessité, faire l'objet d'un financement spécifique. Si ce n'est pas le cas, elle est simplement financée, comme toutes les autres dépenses publiques, par un fonds commun de recettes issu de sources variées. Parmi les partisans d'un financement spécifique, la plupart envisagent un impôt particulier. Certains songent à un impôt foncier ou un impôt sur les ressources naturelles (de Thomas Paine (1796) et Joseph Charlier (1848) à Raymond Crotty (1987), Marc Davidson (1995) ou James Robertson (1999) par exemple). D'autres sont plus favorables à un prélèvement sur une base de revenu définie de manière très large (par exemple, Pelzer, 1998, 1999) ou à une TVA très étendue (par exemple, Duchatelet, 1992, 1998). Et certains de ceux qui songent à une allocation universelle mondiale soulignent l'intérêt de nouvelles procédures d'imposition comme la « taxe Tobin » sur les mouvements de capitaux spéculatifs (voir Bresson, 1999) ou la « taxe sur l'information électronique » sur les transferts d'information (voir Soete et Kamp, 1996).

Distribution. La taxation redistributive n'est pas nécessairement la seule source de financement. Le système d'allocations de l'Alaska (O'Brien et Olson, 1990 ; Palmer, 1997) est financé par une partie des intérêts que dégage un fond de placements diversifié mis en place par l'état grâce aux royalties des vastes puits de pétrole de l'Alaska. Dans le même ordre d'idées, le projet d'économie juste et efficace de James Meade (1989, 1993, 1994, 1995) comprend une allocation sociale financée grâce aux recettes tirées de biens productifs possédés par l'Etat. Enfin, il y a eu toute une série de propositions de financement de l'allocation universelle par la création de monnaie, depuis le mouvement du Social Credit du Major Douglas (voir Van Trier, 1997) et le Mouvement français pour l'abondance de Jacques et Marie-Louise Duboin (1945, 1985) jusqu'aux propositions plus sophistiquées (et plus modestes) de Joseph Huber (1998, 1999, 2000 avec J. Robertson).

(3) A tous ses membres

Les non-citoyens ? Il peut y avoir des conceptions plus ou moins extensives de ce que signifie être membre d'une communauté politique. Certains, tout particulièrement parmi ceux qui privilégient l'appellation de « revenu citoyen », considèrent que cette qualité de membre ne s'applique qu'aux ressortissants, c'est-à-dire aux citoyens, dans le sens légal du terme. Le droit à une allocation universelle est alors un aspect de l'ensemble des droits et devoirs qui accompagnent la citoyenneté pleine et entière, comme dans la conception du philosophe français Jean-Marc Ferry (1995, 2000). D'autres, particulièrement parmi ceux qui voient dans

l'allocation universelle une mesure politique générale contre l'exclusion considèrent nécessairement cette qualité de membre dans un sens plus large qui tend à inclure tous les résidents permanents légaux. Le critère pratique pourrait être, pour les non-citoyens, un certain temps minimum de résidence ; il peut aussi tout simplement être assuré par les conditions qui définissent actuellement la résidence fiscale.

Les enfants ? Il peut aussi y avoir une conception plus ou moins extensive de la qualité de membre en fonction de l'âge. Certains restreignent par définition l'allocation universelle aux membres adultes de la population, mais inclinent ensuite à l'adosser à un système d'allocations familiales universel, c'est-à-dire sans contrôle des ressources, avec un montant d'allocation qui peut, ou non, être modulé en fonction (positive ou négative) du rang de naissance de l'enfant ou en fonction (positive) de l'âge de l'enfant. D'autres conçoivent l'allocation universelle comme un dû depuis le premier jusqu'au dernier souffle et y voient de ce fait un substitut complet au système d'allocations familiales. Le montant de l'allocation doit alors être indépendant de la situation familiale de l'enfant, en particulier de son rang de naissance. Certains veulent qu'il soit égal à celui des adultes, c'est-à-dire indépendant de l'âge, comme c'est actuellement le cas dans le modeste système d'allocations de l'Alaska, et comme ce le serait selon certaines propositions plus généreuses (par exemple, Miller, 1983). Mais la majorité de ceux qui proposent d'intégrer les allocations familiales dans le projet d'allocation universelle en modulent le montant en fonction de l'âge, le maximum n'étant pas atteint avant la majorité, ou plus tard.

Les retraités ? De la même façon, certains restreignent l'allocation universelle aux membres de la population qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite et y voient alors le complément naturel d'une retraite de base individuelle, sans contrôle des ressources, non-contributive, d'un montant plus élevé, du type de ce qui existe déjà dans certains pays européens comme la Suède ou les Pays-Bas. Dans la plupart des propositions, cependant, l'allocation universelle est garantie au-delà de l'âge de la retraite, soit au même niveau que pour les adultes plus jeunes, soit à niveau un peu plus élevé. Dans tous les cas, cette allocation universelle pour les personnes âgées peut être complétée par un revenu issu de systèmes de retraite contributifs publics ou privés, aussi bien que par l'épargne privée ou par l'emploi.

Les détenus ? Même avec la définition la plus extensive de cette notion pertinente de membre de la communauté politique, toute population pourra toujours comprendre certaines personnes qui ne recevront pas d'allocation universelle. Détenir les criminels en prison est beaucoup plus dispendieux pour la communauté que de leur verser une allocation universelle modeste, même en tenant pleinement compte du travail productif qu'on peut leur faire accomplir. Mais, à moins que la détention ne s'avère injustifiée, il est évident que les prisonniers doivent perdre le bénéfice de leur allocation universelle pendant la durée de leur détention. Mais ils peuvent la toucher de nouveau, aussitôt relâchés. Le même principe devrait être appliqué aux pensionnaires de longue durée d'autres institutions, comme les asiles ou les maisons de retraite, à la condition que le coût de leur séjour soit entièrement pris en charge par la communauté, plutôt que payé par les pensionnaires eux-mêmes.

(4) Sur une base individuelle

Versé à tous. L'allocation universelle est versée à chaque individu membre de la communauté, plutôt qu'à chaque foyer pris comme un tout, ou au chef de famille, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes existants de minimum garanti.

De manière uniforme. Même si une allocation est versée à chaque individu, son montant peut toujours être affecté par la composition du foyer. En tenant compte du fait que le coût de la vie par tête décroît avec la taille du foyer, les systèmes existants de revenu minimum garanti fournissent un revenu par tête plus restreint aux membres d'un couple qu'à

une personne qui vit seule. Une mise en pratique juste et efficace de tels systèmes exige toutefois de la part de l'administration qu'elle soit à même de vérifier les conditions de vie des bénéficiaires. En revanche, une allocation universelle est versée de manière strictement individuelle. Cela signifie non seulement que chaque individu membre de la communauté en bénéficie, mais aussi que le montant de son revenu est indépendant de sa situation familiale. La mise en pratique d'un système d'allocation universelle dispense ainsi de tout contrôle des conditions de vie, et conserve tous les avantages en termes de réduction de coût de la vie que représente le fait d'habiter avec d'autres. C'est précisément parce qu'elle est strictement individuelle que l'allocation universelle tend à résorber les poches d'isolement et à promouvoir la vie commune.

(5) *Sans contrôle des ressources*

Sans considérations de revenu. Par rapport aux systèmes existants de revenu minimum garanti, le trait le plus frappant de l'allocation universelle est sans aucun doute le fait qu'elle soit versée, et du même montant, aussi bien aux riches qu'aux pauvres, sans considération du niveau de leurs revenus. Dans les modalités les plus simples des systèmes actuels, un certain revenu minimum est fixé spécifiquement pour chaque type de foyer (adulte célibataire, couple sans enfant, famille monoparentale avec un enfant, etc.), on évalue le revenu total du foyer issu d'autres sources, et la différence entre ce revenu et le minimum prescrit est reversée à chaque foyer sous forme d'allocation en espèces. En cela, les systèmes existants opèrent *ex post*, sur la base d'une évaluation préalable, fût-elle prévisionnelle, du revenu des bénéficiaires. Un système d'allocation universelle, au contraire, opère *ex ante*, sans tenir compte d'un contrôle des revenus. L'allocation est accordée dans son entier à ceux dont le revenu dépasse le minimum prescrit, de la même façon qu'à ceux dont le revenu n'atteint pas ce minimum. On ne prend pas non plus en compte les autres ressources lorsqu'on détermine le montant auquel une personne a droit : ni les revenus officiels d'une personne, ni l'aide qu'elle pourrait demander à ses proches, ni la valeur de ses biens. Il se peut que les « ressources » imposables soient taxées à un niveau plus élevé pour financer l'allocation universelle. Mais le système de taxes et d'allocations ne se fonde plus sur une dichotomie entre deux notions de « ressources » : une notion large pour les pauvres, qui sert à établir le montant des allocations, une notion étroite pour les gens plus aisés, en fonction de laquelle ils sont imposés.

N'enrichit pas les riches. Ce n'est pas parce que les riches et les pauvres touchent la même allocation universelle, que sa mise en place enrichirait à la fois les riches et les pauvres. Une allocation universelle doit nécessairement être financée.

(1) Si une allocation universelle venait simplement s'ajouter aux systèmes existants de taxes et d'allocations, il est évident que les plus riches devraient financer à la fois leur propre allocation universelle et une partie importante de l'allocation universelle des plus pauvres. Cela fonctionnerait clairement si le financement était assuré par un impôt progressif, mais fonctionnerait également avec un impôt uniforme ou même une taxe régressive sur la consommation. Pour que l'introduction *ex nihilo* d'une allocation universelle assure un avantage financier aux plus pauvres, la condition cruciale est simplement qu'en fonction de leur nombre (et pas nécessairement de leurs revenus), les plus riches contribuent plus à son financement que les plus pauvres.

(2) Cependant, dans la plupart des propositions, l'introduction d'une allocation universelle est combinée avec l'abolition partielle des allocations existantes et des réductions d'impôts. Si la réforme proposée consistait simplement à répartir en couche plus mince entre tous les citoyens les allocations non-contributives actuellement concentrées sur les pauvres, ces derniers seraient forcément perdants. Mais personne ne fait une proposition si absurde.

Dans la plupart des propositions qui reposent sur une imposition directe, l'allocation universelle se substitue non seulement au socle d'allocations non-contributives mais aussi aux exemptions ou réductions d'impôt de chacune des tranches de contribuables à petits revenus. Les conséquences immédiates sur la répartition des revenus peuvent alors être maintenues dans des limites suffisamment étroites pour une allocation universelle modeste. Mais quand son montant augmente, le taux moyen d'imposition s'élève aussi, et la redistribution des plus riches aux plus pauvres est alors plus importante.

Plus avantageux pour les pauvres de donner aux riches ? L'idée n'est donc pas de verser le revenu à tous, riches et pauvres, dans le but d'améliorer le sort des riches. Mais, pour un niveau donné de revenu minimum, y a-t-il une raison de croire que cette solution vaut mieux pour les pauvres qu'un revenu garanti fondé sur un contrôle des ressources ? La réponse est oui, pour au moins trois raisons liées. Premièrement, le taux de rendement de l'allocation sera vraisemblablement plus élevé avec un système universel qu'avec un contrôle des ressources. Il se trouvera moins de pauvres à ne pas avoir été informés de leurs droits et à ne profiter de leurs allocations. Deuxièmement, il n'y a rien d'humiliant à toucher une allocation accordée à chacun, en sa qualité de citoyen. On ne peut en dire autant, même avec les procédures les moins avilissantes et importunes, des allocations destinées spécifiquement aux nécessiteux, aux indigents, à ceux qu'on considère comme incapables de se débrouiller seuls. Du point de vue des pauvres, cela peut constituer un avantage en soi, parce que l'allocation universelle sera moins stigmatisante. Cela a une importance indirecte parce que son aspect stigmatisant affecte le taux de demandes d'allocations. Troisièmement, dans un système d'allocation universelle, le versement régulier et sûr de l'allocation ne s'interrompt pas lorsqu'on accepte un travail, comme c'est le cas dans un système standard avec contrôle des ressources. Comparé à des systèmes avec contrôle des ressources garantissant le même montant de revenu minimum, cela ouvre de réelles perspectives pour des pauvres, qui ont de bonnes raisons de ne pas prendre de risques. Cela revient à supprimer un des aspects de cette ornière du chômage, qui est le corrélat ordinaire des systèmes classiques d'allocations, un aspect auquel les travailleurs sociaux sont souvent bien plus sensibles que les économistes.

Rentabilise le travail ? L'autre aspect de cette ornière du chômage qu'engendrent les systèmes de minimum garanti avec contrôle des ressources est plus souvent souligné par les économistes. Il s'agit de l'absence d'augmentation significative des ressources entre le chômage et un travail faiblement rémunéré. A l'échelon le plus bas dans la répartition des revenus, si chaque euro gagné est compensé, plus ou moins exactement, par la perte d'un euro d'allocations, il ne faut pas être particulièrement paresseux pour refuser un travail qui rapporte de tels revenus, ou pour ne pas chercher activement de tels emplois. Si l'on prend en compte les coûts supplémentaires, frais de transport et problèmes de garde des enfants inclus, il se peut que, dans de telles circonstances, on ne puisse pas se permettre financièrement de travailler. De surcroît, cela n'aurait généralement pas grand sens pour un employeur que d'organiser et offrir de tels emplois, puisque des personnes qui seraient reconnaissantes d'être mises à la porte ne peuvent pas constituer une force de travail consciencieuse et fiable. Une législation sur le salaire minimum peut de toute façon empêcher que des emplois à temps complet soient proposés à un salaire plus bas que le revenu garanti, auquel cas la remarque précédente ne vaut que pour le travail à temps partiel. Le remplacement d'un revenu garanti avec contrôle des ressources par une allocation universelle est souvent présenté comme une façon de faire face à ce second aspect de l'ornière du chômage. Si l'on donnait à chacun une allocation universelle tout en taxant à 100% la part des revenus qui ne dépassent pas le minimum garanti (voir par exemple Salverda, 1984), l'ornière serait la même, sous cet aspect, que dans les systèmes de revenu minimum garanti avec contrôle des ressources. (Voir ci-dessous Fig. 1 et Fig. 2). Mais si l'on pose la modeste hypothèse que le taux d'imposition

explicite appliqué à la tranche des bas revenus demeurera sensiblement inférieure à 100%, alors le raisonnement précédent tient. Puisque vous pouvez conserver le montant total de votre allocation universelle, que vous travailliez ou non, que vous soyez riche ou pauvre, votre situation s'améliore nécessairement lorsque vous travaillez. (Voir ci-dessous Fig. 3).

Equivalent à un impôt négatif sur le revenu ? On peut cependant noter que ce second aspect de l'ornière du chômage peut être évité tout aussi efficacement, semble-t-il, au moyen d'un système avec contrôle des ressources qui ferait décroître l'allocation à un rythme moins rapide que l'augmentation des revenus. C'est ce que permet l'impôt « négatif » sur le revenu, c'est-à-dire un crédit d'impôt uniforme et remboursable. La notion d'impôt négatif a fait sa première apparition dans les écrits de l'économiste français Augustin Cournot (1838). Elle a été proposée succinctement par Milton Friedman (1962) comme un moyen de corriger l'Etat providence, et étudiée plus à fond par James Tobin (1965, 1966, 1967, 1968) et ses collègues comme un moyen de lutter contre la pauvreté en préservant des incitations au travail. Sur la base d'un barème d'impôts explicite qui n'impose aucun revenu à 100% et qui peut être, mais pas nécessairement, linéaire, un impôt négatif a pour résultat de réduire l'imposition de chaque foyer (d'un type donné) d'un même montant déterminé, en payant sous forme d'allocation en espèces la différence entre ce montant et le taux d'imposition, chaque fois que cette différence est positive (voir Fig. 3 ci-dessous). Supposons que l'on fixe le montant du crédit d'impôt au même niveau que sous un système d'allocation universelle donné. Une personne sans revenus, et qui de ce fait n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, recevra alors un montant égal à l'allocation universelle. Quand le revenu augmente, l'allocation diminue, comme c'est le cas dans les systèmes classiques avec contrôle des ressources, mais moins rapidement, c'est-à-dire à un taux tel que le revenu après redistribution sera exactement au même niveau qu'avec le système correspondant d'allocation universelle (voir Fig. 3 et Fig. 4). La variante INR (Impôt Négatif sur le Revenu) consiste simplement à lier les impôts et les allocations. Avec un système d'allocation universelle, les montants nécessaires pour financer le crédit d'impôt du INR sont effectivement prélevés puis redistribués à tous. Avec un INR, les transferts s'effectuent dans un seul sens : des transferts positifs (ou impôts négatifs) pour les foyers situés en dessous du point critique, des transferts négatifs (ou impôts positifs) pour les foyers situés au-dessus (voir Fig. 3).

Moins coûteux qu'un impôt négatif ? L'importance de la différence qu'il y a entre l'allocation universelle et un impôt négatif sur le revenu dépend du détail des procédures administratives. Elle s'amointrit par exemple, si les impôts sont prélevés à la source, sans tenir compte de la situation fiscale du contribuable (plutôt que suite à la déclaration d'impôts), ou bien si les montants imposables sont évalués de manière hebdomadaire ou mensuelle, plutôt qu'annuelle, ou encore si tout le monde a le droit, selon un système de NIT, de recevoir une avance sur le crédit d'impôt prévisionnel (sujette à corrections), ou si tout le monde a droit, selon un système d'allocation universelle, à le toucher sous la forme d'une réduction d'impôts plutôt que d'un versement en espèces. Mais, même dans les variantes les plus proches, une différence demeure entre un système qui opère, par défaut, *ex ante*, et un autre qui opère, par défaut, *ex post*. Toute autre différence constituerait un avantage en faveur de l'option de l'allocation universelle en raison du premier aspect, lié à l'insécurité, de l'ornière du chômage. Toutefois, avec une technique rudimentaire de versement des allocations (de la monnaie apportée par le facteur !), ou avec une administration de collecte des impôts minée par la corruption ou l'inefficacité, les avantages du système de INR, qui en finit avec les allers-retours des montants des impôts, serait écrasant. A une époque de transferts technologiques, et avec une administration des impôts raisonnablement bien gérée, en revanche, la masse du coût administratif associé à un système efficace de revenu minimum garanti consiste dans le coût de l'information et du contrôle : les dépenses causées par la

nécessité d'informer tous les bénéficiaires potentiels de leurs droits et de vérifier si les demandeurs satisfont aux conditions requises. Dans ce cas, un système universel sera plus performant qu'un système fondé sur le contrôle des ressources. Lorsque se font à la fois plus automatiques et plus fiables les versements et les collectes, il devient peu à peu, d'un point de vue administratif, le système le moins coûteux des deux, pour un même nombre de pauvres effectivement atteints. C'est pour des raisons de cet ordre que James Tobin (1997), par exemple, dit préférer un « demogrant » universel à sa variante sous forme d'impôt sur le revenu négatif.

(6) Sans exigence de travail

Sans considération pour la situation au regard de l'emploi. Par définition, le droit à un revenu minimum garanti ne se limite pas à ceux qui ont travaillé suffisamment par le passé, ou versé à la sécurité sociale des contributions suffisantes pour avoir le droit de toucher des allocations chômage. Depuis Juan Luis Vives (1526), toutefois, ses plus récentes variantes ont souvent été liées à l'obligation de remplir quelque travail, que ce soit dans les anciens ateliers de sinistre mémoire ou dans une gamme plus variée d'organisations contemporaines, privées et publiques, en faveur de l'emploi. Parce qu'inconditionnel, une allocation universelle contraste fortement avec ces formes de revenu garanti intimement liées à l'idée d'emploi garanti. Il se distingue aussi des allocations de travail réservées aux foyers dont un membre au moins est employé, comme le American Earned Income tax Credit ou, en Angleterre, le plus récent Working Families Tax Credit. Parce qu'il supprime l'ornière du chômage, en procurant à ses bénéficiaires nets une incitation au travail, une allocation universelle (ou un impôt négatif) peut être comprise et utilisée comme une allocation de travail ou une prime sur les revenus. Mais il ne se réduit pas à cela. Son incondicionalité le distingue de tout type de subvention pour l'emploi, aussi largement comprise fût-elle.

Sans considération pour la motivation. L'allocation universelle se démarque aussi des systèmes classiques de revenu garanti, qui ont tendance à se limiter à ceux qui se montrent d'une manière ou d'une autre désireux de travailler. La portée précise de cette limitation varie sensiblement d'un pays à l'autre, et parfois d'une autorité locale à une autre à l'intérieur du même pays. Cela peut signifier que l'on doit accepter un travail approprié s'il est proposé, avec une discrétion administrative tout à fait révélatrice sur l'interprétation qu'on doit donner à « approprié » en termes de lieu de travail ou de qualifications ; ou bien que l'on doit donner une preuve de son intérêt actif dans la recherche d'un travail ; ou bien que l'on doit accepter et respecter un « contrat d'insertion », qu'il soit lié à un travail rémunéré, à la formation ou à un autre activité utile. Au contraire, une allocation universelle est versée comme un droit – et non sous des prétextes plus ou moins fallacieux – aux femmes au foyer, aux étudiants, à ceux qui sont en congé sabbatique et aux clochards invétérés. Quelques propositions intermédiaires, comme « le revenu de participation » d'Anthony Atkinson (1993a, 1993b, 1996, 1998 ; Vanderborght et Van Parijs, 2001), imposent une condition de contribution sociale, entendue dans un sens large, qui peut être remplie par un travail salarié à temps partiel, en tant qu'employé ou à son compte, par des études, une formation ou une recherche active de travail, la garde à la maison d'un enfant en bas âge ou d'une personne âgée délicate, ou encore par du bénévolat dans une association reconnue. Plus cette condition est interprétée largement, moins il y a de différence avec une allocation universelle.

2. Pourquoi avons-nous besoin d'une allocation universelle ?

Si nous ne voulons pas de contrôle des ressources, il importe d'abandonner la contrainte de travail. Lorsqu'on combine les deux incondicionalités précédemment examinées – l'absence de contrôle des ressources, et l'absence de contrainte de travail – il devient possible de formuler brièvement le cœur de ce qui fait la pertinence de l'allocation

universelle pour la situation présente. A première vue, il y a indépendance totale entre ces deux incondtionnalités, entre l'absence de contrôle du revenu et l'absence de contrainte de travail. Mais la consistance de la proposition d'allocation universelle dépend de manière décisive de leur articulation. L'abolition du contrôle des ressources, comme nous l'avons vu, est intimement liée à l'élimination de l'ornière du chômage (dans ses deux dimensions) et donc à la création de la possibilité d'offrir et d'accepter des travaux faiblement rémunérés, possibilité qui n'existe pas actuellement. Mais certains de ces travaux peuvent être dégoûtants, dégradants, sans débouchés, et ne devraient pas être favorisés. D'autres sont des travaux plaisants, enrichissants, des tremplins, qui valent la peine d'être acceptés, même avec une faible rémunération, en raison de leur valeur intrinsèque, ou de la formation qu'ils offrent. Qui peut fixer la distinction ? Ni les législateurs, ni les bureaucrates, mais les employés, à qui on peut faire confiance pour en savoir beaucoup plus que ce qui est su « en haut » à propos des innombrables aspects d'un travail qu'ils effectuent ou envisagent d'accepter. Ils ont les connaissances qui leur permettraient d'opérer la discrimination, mais pas toujours le pouvoir de le faire, en particulier s'ils possèdent des talents qui présentent une faible valeur, ou une mobilité restreinte. Une allocation universelle sans contrainte de travail assure aux plus faibles un pouvoir de négociation que ne permet pas un revenu garanti conditionné au travail. Autrement dit, l'inconditionnalité par rapport au travail est un outil crucial pour éviter que l'inconditionnalité par rapport aux ressources ne conduise à la multiplication des métiers dégradants.

S'il n'y a pas de contrôle des ressources, alors nous n'avons pas besoin d'une contrainte de travail. Dans le même temps, les incitations au travail qui sont associées à l'inconditionnalité par rapport aux ressources rend moins tentant de recourir à une contrainte de travail pour écarter la crainte suivante : que des allocations versées sans contrepartie nourrissent un sous-prolétariat oisif. En l'absence de contrôle des ressources, on peut s'attendre à ce que la structure d'impôts et d'allocations soit telle que les bénéficiaires puissent augmenter leur revenu de manière significative grâce au travail, même peu rémunéré et à temps partiel, et sans être enfermés dans ces emplois lorsque leurs compétences s'améliorent, ou lorsqu'ils peuvent augmenter leur temps de travail. Une (ré)insertion dans le monde du travail se trouve ainsi facilitée et encouragée, et, pour ceux qui redoutent une division de la société en actifs et non-actifs, il sera de ce fait beaucoup moins nécessaire d'insister pour que le droit à l'allocation soit couplé avec une obligation de (se trouver apte à) travailler. Pour le dire de manière (peut-être trop) ramassée : de la même manière que l'inconditionnalité par rapport au travail empêche l'inconditionnalité par rapport aux ressources de favoriser de manière intolérable l'exploitation (ce qui arriverait en contraignant à accepter des travaux subventionnés méprisables sous la menace de perdre l'allocation), de même, l'inconditionnalité par rapport aux ressources empêche l'inconditionnalité par rapport au travail de nourrir l'exclusion de manière intolérable (ce qui arriverait si l'on invite à ne plus considérer comme problématique un système qui coupe durablement les personnes les moins productives de toute participation au travail, en éradiquant efficacement les emplois peu productifs). Les deux incondtionnalités fondamentales de l'allocation universelle sont logiquement indépendantes, mais intrinsèquement liées en tant que constituants d'une proposition solide.

« Activer » tout en émancipant. Cette solidarité entre les deux incondtionnalités souligne la préoccupation centrale de l'allocation universelle qui veut être une façon spécifique de relever le double défi de la pauvreté et du chômage. En comparaison avec les systèmes de revenu garanti de type traditionnel, l'argument majeur qui plaide en faveur de l'allocation universelle consiste dans cette idée, largement partagée, que la justice sociale n'est pas seulement une affaire de droit à toucher un revenu, mais aussi d'accès à l'activité

(rémunérée ou non). La façon la plus efficace de prendre en compte les deux aspects du revenu et de l'activité consiste à maintenir une redistribution de revenu (pour le dire rapidement) quelle que soit l'activité, ce qui permet d'« activer » les allocations, c'est-à-dire de les étendre au-delà de l'inactivité forcée jusqu'aux activités faiblement rémunérées. On pourrait objecter à bon droit qu'il existe d'autres systèmes, comme le crédit d'impôt sur le revenu gagné ou des primes à l'emploi, susceptible de remplir plus efficacement, ou à moindre coût, l'objectif d'assurer la viabilité des emplois peu productifs en procurant un emploi rémunéré pour les plus nécessiteux. Cependant, si le but n'est pas de maintenir les pauvres au travail à n'importe quel prix, mais plutôt de leur assurer un accès à une activité rémunérée et sensée, l'aspect complètement inconditionnel de l'allocation universelle constitue un avantage de taille : cela rend possible un partage du pouvoir de négociation pour que les moins avantagés puissent, autant que faire se peut, distinguer entre des travaux intéressants ou prometteurs, et des travaux dégradants. Ainsi, c'est sur la base d'une conception extensive de la justice sociale, qui donne au travail l'importance qu'il mérite, et non pas malgré elle, qu'il faut dire que le droit à une allocation universelle doit être aussi inconditionnel qu'il est possible de le faire de manière générale. (Voir Van Parijs (dir.) 1995 pour différents justifications éthiques de l'allocation universelle, Van Parijs, 1995 pour une présentation systématique de l'argument ici esquissé, et Elkin (dir.) 1997, Krebs (dir.) 2000 et Williams (dir.) 2002 pour un ensemble d'évaluations critiques de cet argument).

3. Peut-on financer une allocation universelle ?

Une question mal définie. Exprimée de cette façon très générale, la question n'a pas de sens. Il faut garder ceci présent à l'esprit : il *ne fait pas* partie de la définition de l'allocation universelle qu'elle doit suffire pour satisfaire aux besoins fondamentaux des bénéficiaires : si l'on s'en tient à la définition, le montant de l'allocation universelle peut être supérieur ou inférieur. Et la définition de l'allocation universelle n'exige pas non plus qu'elle remplace toutes les autres allocations payées en espèces : une allocation universelle n'est pas nécessairement une allocation unique. On ne peut apporter une réponse sensée à cette question du financement qu'après avoir précisé le montant auquel on fixe l'allocation universelle et les allocations qu'elle doit éventuellement remplacer. Sous certaines conditions, par exemple « abolir toutes les allocations existantes et redistribuer les ressources correspondantes sous la forme d'une allocation égale pour tous », la réponse est bien évidemment oui. Sous d'autres conditions, par exemple « conserver toutes les allocations existantes et les compléter par une allocation égale pour tous les citoyens d'un montant suffisant pour permettre à une personne de vivre confortablement », la réponse est bien sûr non. Chacune de ces propositions absurdes et extrêmes est parfois assimilée, par définition, avec l'allocation universelle. Mais aucune n'a jamais été, à ma connaissance, soutenue par personne. Toutes les propositions sérieuses se tiennent dans l'entre-deux, et c'est ainsi au cas par cas que l'on doit examiner la faisabilité de l'allocation universelle.

(i) Plus coûteux parce sans contrainte de travail ?

Peut-on cependant trouver certaines raisons d'ordre général pour lesquelles une allocation universelle ne serait pas réalisable à un montant auquel un revenu garanti classique le serait ? Une raison évidente pourrait être simplement que l'allocation universelle est accordée à chacun, qu'il soit ou non désireux de travailler, alors qu'un revenu minimum garanti classique est subordonné à un contrôle de la motivation au travail. Le résultat, soutient-on, est qu'il y aura plus de pauvres à toucher une allocation universelle qu'un revenu garanti traditionnel, ou bien, si le nombre de bénéficiaires n'est pas beaucoup plus élevé, qu'ils travailleront moins que dans un système d'allocation conditionnées par rapport au

travail. En termes de coûts nets, dès lors, un système d'allocation universelle coûtera nécessairement plus.

Indemnité chômage versus *workfare* financé par l'Etat : un dilemme. Un examen plus rigoureux révèle toutefois que cette attente repose sur des fondements bien faibles. En effet, supposons tout d'abord que la contrainte de travail est conçue comme l'obligation d'accepter un emploi offert par un employeur (public ou privé) qui veut en avoir pour son argent. Si le travailleur n'a pas envie de prendre ou de garder cet emploi, sa productivité présumée et effective a peu de chances d'être telle que l'employeur souhaite l'embaucher ou le garder. Mais si le travailleur est réellement disposé à travailler, le fait de ne pas être embauché ou d'être mis à la porte (en raison d'une productivité trop faible, et non pour quelque faute caractérisée) ne peut pas le disqualifier pour un revenu garanti conditionné par le travail, plus que pour une allocation universelle inconditionnelle. La seule différence réelle entre les deux types d'allocations est simplement que le premier gaspille le temps de l'employeur et du travailleur. Supposons maintenant que la contrainte de travail est conçue comme l'obligation d'accepter un travail de second choix procuré par l'Etat dans ce but précis. Rassembler ceux qui ne sont ni employables ni motivés n'est pas exactement la clé d'une productivité élevée, et, sans tenir compte des préjudices produits à long terme sur la moralité des conscrits et sur l'image du secteur public, le coût net pour mettre au travail ce matériau humain récalcitrant pourrait bien être à peine moins élevé que l'emprisonnement complet ; il faudra payer la surveillance et la réparation des bévues qui entachent la contribution que ces employés paresseux apportent au produit national. Le problème économique posé par la contrainte de travail est presque aussi sérieux que le problème économique posé par les prisons.

Il est moins dispendieux de donner aux paresseux. Ainsi, comme l'ont tout à fait reconnu les partisans sensés du *workfare* (par exemple Kaus, 1990), s'il faut imposer une condition de bonne volonté de travailler, il faut la justifier par des raisons éthiques ou politiques, et pas par un fragile argument économique, inspiré de l'hypothèse fallacieuse qu'une allocation couplée avec le travail coûte nécessairement moins cher que la même allocation seule. Si le *workfare* peut s'avérer plus coûteux que le *welfare*, il ne s'ensuit pourtant pas qu'il faille laisser les « inemployables » pourrir dans l'isolement et l'oisiveté. Il doit y avoir et il faut trouver un moyen de les aider à en sortir, à savoir en créant une structure appropriée d'incitations et d'opportunités, comme cherche à faire un revenu universel de base, qu'on y associe ou non un contrôle de la bonne volonté à travailler. La mise en place d'une telle structure est coûteuse, comme nous le verrons brièvement, mais y ajouter une contrainte de travail ne la rendra pas moins chère, bien au contraire. Et ce n'est donc pas l'absence d'une telle contrainte qui met en danger la réalisabilité de l'allocation universelle.

(ii) Plus coûteux parce qu'inconditionnel par rapport au revenu ?

L'équivalence des systèmes avec contrôle des ressources et des systèmes universels. Plutôt que de s'attarder sur le fait que l'allocation universelle est versée à chacun, désireux de travailler ou non, l'idée que l'allocation universelle n'est pas réalisable s'appuie beaucoup plus souvent sur le fait qu'elle est versée aussi bien aux riches qu'aux pauvres. La discussion précédente sur le contrôle des ressources (voir section 1,v), devrait avoir pleinement montré que cette allégation est fautive, engagée sur une mauvaise piste par une compréhension trop superficielle de la notion de coût. Comme le montre la comparaison des figures 1 et 2, il est en principe possible d'établir avec une allocation universelle exactement le même type de relation entre revenus brut et net qu'avec un revenu minimum garanti classique. Si cette relation est la même, c'est que le coût pour ces contribuables qui financent effectivement le système est le même dans les deux cas. S'il l'un est réalisable politiquement, alors l'autre peut

l'être aussi. Si la relation est la même, cela signifie aussi que l'impôt marginal sur les revenus pour chaque tranche de revenus est le même dans les deux cas. Si l'un des deux systèmes est réalisable économiquement, alors l'autre devrait l'être aussi.

Il est moins cher de donner aux riches. Naturellement, le coût budgétaire diffère considérablement dans les deux cas, et s'il était possible de raisonner de façon sensée sur les redistributions de la même manière que sur les autres dépenses publiques, il y aurait effectivement un fort soupçon pour croire qu'un revenu minimal est impossible à financer quand un revenu minimum garanti classique est dans nos moyens. Mais les redistributions ne sont pas des dépenses nettes. Ce sont des réarrangements du pouvoir d'achat. Cela ne veut pas dire qu'elles n'ont aucun coût. Leur distribution a bel et bien un coût pour les contribuables effectifs ; et elles ont un coût économique en raison des désincitations qu'elles engendrent. Mais ces deux coûts, nous l'avons vu, peuvent être les mêmes dans chacun des systèmes. Il faut ajouter les coûts administratifs. Mais, ainsi que nous l'avons relevé plus haut, dans l'hypothèse d'une technologie informatisée et efficace de levée des impôts et de redistribution, il se peut que ces coûts soit moins élevés dans un système universel *ex ante*, que dans un système *ex post* avec contrôle des ressources, au moins pour un certain degré donné d'efficacité pour atteindre les pauvres. Ainsi, paradoxalement, donner à tous n'est pas plus, mais moins cher que donner exclusivement aux pauvres.

(iii) Plus coûteux parce qu'il crée des incitations au travail à la base ?

Coûts marginaux pour les revenus faibles et moyens: la grande négociation. Pour être juste, cependant, le fait que l'allocation universelle opère sans contrôle des ressources se combine évidemment avec cette exigence modérée que le taux d'impôt explicite n'atteigne pas 100%. Cela signifie que le type de proposition pour l'allocation universelle que nous devons rechercher n'est pas représenté par la Figure 2, mais plutôt par la Figure 4, ou au moins par la Figure 6. Eu égard au système classique de minimum garanti représenté par la Figure 1, on ne peut alors plus dire qu'il n'y a pas de coût véritablement plus élevé. Certes, cela ne tient pas seulement au caractère universel de l'allocation, puisque les variantes correspondantes d'impôts négatifs sur le revenu, avec contrôle des ressources, partagent cette même caractéristique. En particulier, un impôt linéaire combiné à un crédit d'impôts uniforme remboursable, au montant actuel du revenu minimum garanti (Figure 3) serait très coûteux de ce point de vue. Pour incomber également aux systèmes d'impôts négatifs sur le revenu, le problème n'en reste pas moins entier, et réclame une réponse adéquate. Le point fondamental demeure que plus l'on veut procurer des incitations matérielles (pour un revenu minimum donné) aux personnes dont le revenu se situe sur le bas de l'échelle, plus il faut accélérer le rythme auquel ces incitations diminuent. Il y a ici une négociation délicate, qu'on peut présenter comme suit.

Un exemple. Si l'on veut à la fois maintenir l'équilibre budgétaire tout en conservant les moyens de verser à chacun une allocation universelle, il faut compenser la diminution du taux d'imposition de la plus faible tranche de revenus de chaque contribuable par une augmentation du taux d'imposition des tranches les plus élevées. Mais, alors que tous reçoivent un revenu dans la tranche la plus basse, tout le monde n'en reçoit pas pour les tranches les plus élevées : plus la tranche est élevée, moins il y a de personnes imposables. Supposons au départ un système d'allocation universelle comme celui qui est décrit Figure 2, c'est-à-dire avec un taux d'imposition de 100% sur la plus basse tranche de revenu qui correspond au taux effectif des systèmes existants de revenu minimum garanti (Figure 1). Si l'on diminue de 20% le taux moyen d'imposition sur la tranche de revenu mensuel comprise entre, disons 0 et 500 euros, il faudra l'équilibrer par une augmentation du taux d'imposition des tranches plus élevées. De combien ? Cela dépend du nombre de contribuables dont le

revenu se situe dans la tranche concernée par l'augmentation d'impôts. Si c'est dans la tranche 500-1000 euros, un grand nombre de revenus seront encore affectés par cette hausse, et l'équilibre budgétaire pourra être atteint par, mettons, une augmentation de 25% du taux d'imposition pour cette tranche. Mais si c'est dans la tranche 2000-2500, un nombre beaucoup plus restreint de contribuables seront concernés, et le taux d'imposition nécessaire pour parvenir à l'équilibre sera, disons, supérieur à 50%. Si l'on en prend acte, la conclusion suivante s'impose : si l'on entend financer une réduction significative du taux réel d'imposition marginal pour les plus bas revenus, il faudra l'augmenter considérablement pour un large spectre de revenus plutôt modestes. Essayer de concentrer la hausse sur les tranches supérieures les ferait bientôt monter en flèche à un taux avoisinant les 100% et ferait s'évanouir une grande part des revenus correspondants (ne serait-ce que pour des objectifs fiscaux intérieurs).

Est-il meilleur pour les pauvres d'être davantage imposés ? Ce n'est pas si terrible qu'il n'y paraît. Les employés qui touchent un revenu modeste dont il faudrait augmenter le taux d'imposition marginal sont aussi les principaux bénéficiaires de l'introduction d'une allocation universelle, puisque l'augmentation d'impôts sur leur salaire est inférieure au montant de l'allocation universelle qu'ils reçoivent alors. L'inquiétude, par conséquent, ne doit pas être de nature distributive. Même si, comme le suggèrent certaines propositions, on termine avec un impôt sur le revenu linéaire, c'est-à-dire si les bas revenus sont imposés au taux auquel les plus élevés le sont actuellement, la réforme permettrait encore une redistribution vers les bas revenus depuis les hauts, pour lesquels la hausse d'impôts sur toutes les tranches de revenus serait supérieure à l'allocation universelle. Toutefois, on peut légitimement avoir quelques inquiétudes sur les conséquences qu'une telle réforme aurait sur les incitations. Comme le soulignent certains adversaires de l'allocation universelle et de l'impôt négatif sur le revenu, les taux marginaux diminueraient pour des tranches où se situent une proportion, peut-être croissante, mais néanmoins relativement faible, des revenus marginaux de l'économie, alors qu'il augmenterait dans une tranche où beaucoup plus de travailleurs seraient affectés. L'incitation au travail et à la formation, à l'effort et à l'innovation serait accentuée pour la tranche de revenus la plus basse (disons, entre 0 et 500 euros par mois), mais elle diminuerait au-delà de ce seuil, là où se concentre la masse de la force de travail sociale, et en particulier sa force de travail la plus productive. Nous serions ainsi bien inspirés de ne pas nous précipiter dans un système où le taux réel d'imposition marginal sur les plus bas revenus ne serait pas plus haut que pour les revenus plus élevés (voir Piketty, 1997).

Majoration d'impôt sur les bas salaires versus allocation universelle partielle. Il y a deux manières de tenir compte de ce conseil dans une proposition d'allocation universelle. La première consiste à corriger un système linéaire, ou même progressif, au moyen d'une « majoration » d'impôt pour les bénéficiaires nets de l'allocation universelle (Figure 6), comme le propose par exemple James Meade (1989). La seconde est une « allocation universelle » partielle, comme en a proposé par exemple le Conseil scientifique hollandais pour la politique du gouvernement (WRR, 1985) et comme l'ont étudié plus en détail depuis les Pays-Bas (Dekkers et Noteboom, 1988 ; de Beer, 1993 ; van der Veen et Pels (dir.), 1995 ; Groot, 1999) et d'autres pays européens (Atkinson, 1989 ; Parker (dir.), 1991 ; Lahtinen, 1992 ; Brittan, 1995 ; Gilain et Van Parijs, 1995 ; Clark et Healy, 1997). Une allocation universelle partielle serait inférieure au montant actuellement garanti pour un célibataire, mais avoisinerait, voire même dépasserait, la moitié du montant actuellement accordé à un couple, et serait couplé avec le maintien d'un système résiduel de revenu garanti avec contrôle des ressources. Cela implique de maintenir un taux d'imposition réel de 100% sur une mince tranche de bas revenus (Figure 7). Selon cette variante, le paradoxe précédent s'accroît : non

seulement il vaut mieux pour les pauvres que les riches reçoivent autant que les pauvres ; mais il vaut aussi mieux pour eux qu'ils soient davantage imposés que les riches.

(iv) Plus coûteux parce que strictement individuel ?

La beauté de l'individualisation. Ainsi, on ne peut nier que l'abandon du contrôle des ressources soulève un problème spécifique de coût, non pas tant du fait que l'allocation universelle soit accordée aussi bien aux riches qu'aux pauvres mais parce que (une part de) son objectif est de procurer aux pauvres des incitations matérielles plus consistantes. Là n'est pas le seul problème spécifique de coût propre aux propositions d'allocation universelle. Un autre surgit immédiatement du fait que, à la différence de la plupart des systèmes existants de minimum garanti, l'allocation universelle est conçue de manière strictement individuelle. Les systèmes précédents ont pour caractéristique d'accorder un montant inférieur d'aide au revenu à chacun des deux membres d'un couple qu'à un célibataire, tout particulièrement si l'on tient compte des allocations logement qui constituent parfois une allocation à part. Pourquoi ? Parce qu'il est manifestement moins coûteux par tête de partager une maison, les biens durables (cuisinière, machine à laver, voiture, lit ?), et certains services (garde d'enfants) avec une ou plusieurs autres personnes que d'en supporter le coût individuellement. La manière la plus économique de prendre à une définition donnée des besoins fondamentaux suppose alors d'établir la situation familiale, et à moduler en conséquence le montant par tête du revenu garanti. Bien sûr, le corrélat de cette conditionnalité domestique est de limiter les économies d'échelle et d'encourager les fausses déclarations de domicile, ce qui rend nécessaire un contrôle des conditions de vie. L'un des avantages flagrants de l'allocation universelle est précisément de faire l'économie de tout cela. Les gens qui s'installent ensemble, créent des liens sociaux et font des économies de logement et de biens de consommation durables, auraient droit aux allocations des économies d'échelle qu'ils engendrent. Il n'y aurait alors pas de bonus pour ceux qui déclarent vivre séparément alors que ce n'est pas le cas, et il ne serait pas nécessaire de vérifier qui vit où et avec qui.

Un autre dilemme : insuffisant ou lié à la situation familiale ? Soit, mais à quel montant fixer l'allocation universelle individuelle et inconditionnelle ? Si c'est au niveau du revenu garanti dont profitent actuellement chacun des membres du couple, le montant sera considérablement inférieur à ce dont a besoin quelqu'un qui n'a pas d'autre choix que de vivre seul. Si c'est au niveau actuellement accordé pour une personne seule, les implications en termes de coût, dans certains pays au moins, sont considérables. Encore une fois, ce n'est pas seulement une question de coût budgétaire. Il y a un coût distributif irréductible, parce qu'il y a une considérable différence de pouvoir d'achat entre un foyer avec un adulte et un foyer avec deux ou plusieurs adultes. Et il y a également un coût économique irréductible, dû principalement à l'augmentation substantielle des taux marginaux que requiert le financement de cette allocation universelle augmentée. A court terme au moins, se pose alors un dilemme entre accorder une allocation universelle complètement individualisée, mais insuffisante, et accorder un revenu suffisant mais modulé en fonction de la situation du foyer (voir Brittan et Webb, 1991 ; Brittan, 1995). Il ne faut pas confondre ce dilemme avec un autre qui serait : appauvrir certains foyers de manière intolérable (avec une allocation universelle individuelle trop faible), ou soumettre tous les foyers, pour une période indéterminée, au contrôle de leurs conditions de vie (avec une allocation universelle suffisante, mais dépendant de la situation familiale). Même avec les contraintes de coût du court terme, ce dernier dilemme ne tient pas, parce qu'il est possible d'imaginer une allocation universelle « partielle » pour tous, strictement individuelle mais insuffisante, combinée avec une assistance sociale considérablement réduite, avec contrôles des ressources et de la situation familiale, pour le petit nombre de ceux qui, malgré le revenu plancher procuré par la ou les allocations universelles de leur foyer, ne gagnent pas suffisamment pour atteindre le seuil au-delà duquel

l'assistance avec contrôle des ressources est coupée (voir Figure 7). En tenant compte du fait qu'il n'est pas conçu pour être un substitut complet et immédiat aux aides sociales existantes, une allocation universelle partielle procure ainsi un moyen séduisant pour résoudre les deux problèmes réels de coûts (créées par les incitations pour les bas revenus et l'individualisation) qui surgiraient d'une allocation universelle complète (voir par exemple Gilain & van Parijs, 1995, pour une microsimulation des conséquences distributives d'une telle allocation universelle partielle pour le cas de la Belgique).

4. Comment avancer ?

Un regard au loin et un regard près de nous. Pour certaines raisons exposées en détail ailleurs (Van Parijs, 1995), une conception cohérente et plausible de la justice sociale exige que, sous certaines réserves, nous recherchions une allocation universelle inconditionnelle aussi élevée qu'il est économique et écologiquement possible, et sur la plus large échelle que l'on puisse envisager politiquement. Mais, s'il est important d'avoir une vision à long terme défendable, il n'est pas moins essentiel d'avancer des propositions précises pour des étapes modestes, immédiatement réalisables et politiquement acceptables. Le type de système de minimum garanti général, mais conditionné par la situation familiale, les ressources, et la volonté de travailler, qui est actuellement en place sous de nombreuses variantes dans la plupart des pays européens (y compris, depuis peu, le Portugal) constitue une étape fondamentale dans la bonne direction. Mais, quelles qu'en soient les conditions bien intentionnées d'« insertion » ou d'« intégration », il ne peut éviter d'engendrer des ornières dont l'importance croît avec la générosité du système et dont la menace se fait plus redoutable alors que la « mondialisation » accentue les inégalités salariales. Dans les pays où ces systèmes de minimum garanti sont en place depuis un certain temps, ces ornières et la culture de l'assistanat qui lui sont, dit-on, corrélées risquent de provoquer un contrecoup politique et le démantèlement de ce qui avait été mis en place. Mais elles ont aussi provoqué des développements progressistes comme l'allocation universelle et les propositions qui lui sont liées. Comme la lutte pour le suffrage universel, la lutte pour l'allocation universelle n'est pas une question de tout ou rien. Ce n'est pas un jeu pour puristes ou fétichistes, mais pour des bricoleurs et des opportunistes. Sans même aller jusqu'à une allocation universelle partielle, les trois types de propositions suivantes sont des candidats envisageables - plus ou moins, selon les institutions de chaque pays et en particulier le système d'impôts et de sécurité sociale – pour une étape suivante prometteuse.

(i) Un crédit d'impôts individuel. Les Pays-Bas possèdent déjà un système universel (c'est-à-dire sans contrôle des ressources) d'allocations familiales, de bourses d'études et de retraites non-contributives, en plus d'un des systèmes de revenu garanti avec contrôle des ressources les plus généreux et englobants au monde. En janvier 2000, le parlement hollandais a approuvé l'essentiel d'un projet du gouvernement pour une vaste réforme des impôts, qui comprend le remplacement de l'exemption des plus bas revenus par un crédit d'impôts strictement individuel à raison d'environ 140 euros par mois pour toutes les familles d'au moins un travailleur (voir Boerlage, 1999). Augmenté progressivement et rendu remboursable individuellement (de sorte que le conjoint sans travail d'un travailleur, par exemple, ait droit à un versement en espèces équivalent au crédit, plutôt que le conjoint qui travaille reçoive un double crédit), cet « impôt négatif sur le revenu » pour les familles qui travaillent fournirait le dernier élément manquant pour la mise en place d'un plancher de revenu universel. Il pourrait alors facilement s'intégrer dans une allocation universelle peu élevée mais strictement individuelle et inconditionnelle. Bien sûr, même si on en augmentait le montant de manière significative, cela demeurerait une allocation universelle partielle, qu'il faudrait encore compléter, au moins pour les personnes isolées, par une assistance résiduelle avec contrôle des ressources. Des systèmes semblables, quoique plus modestes, ont été

adoptés depuis par les gouvernements belge et français (voir Cantillon et al., 2000 ; Cohen, 2001 ; Piketty, 2001 ; Chaidron, 2001 ; Vanderborght, 2001).

(ii) Un impôt négatif sur le revenu, régressif, dépendant de la situation familiale. Malgré un nom rebutant, il s'agirait bel et bien d'un changement capital qui irait dans le bon sens. Sous le nom plus engageant de « Bürgergeld », il a été défendu il y a plusieurs années en Allemagne par Joachim Mitschke (1985, 1995), professeur de finances publiques à l'université de Francfort. Ulrich Mückenberger, Claus Offe et Ilona Oster (1989) ont plaidé pour une version moins spécifique de la même proposition, et Fritz Scharpf (1994, 2000), directeur de l'Institut Max Planck de Cologne le défend comme son premier choix. Plus récemment, sous le nom plus disgracieux d'« allocation compensatrice de revenu », une variante en a été défendue en France par Roger Godino (1999), ancien Doyen de l'école de management INSEAD, et a reçu un soutien prudent du sociologue Robert Castel (1999) et des économistes François Bourguignon (1999) et Laurent Caussat (2000). L'idée est simplement de conserver telle quelle la répartition par foyer du revenu minimum garanti actuel et, au lieu de retirer l'allocation à un taux de 100% quand les revenus augmentent, de la retirer à un taux plus faible, par exemple 70 ou même 50%, de manière à créer des incitations matérielles au travail pour tous les foyers, aussi faible que soit leur pouvoir d'achat. Dans la proposition de Godino pour la France, par exemple, le taux est calculé de façon que l'allocation disparaisse entièrement pour les célibataires lorsque leurs revenus atteignent le niveau du salaire minimum garanti (voir Figure 3), et non plus le niveau bien plus faible du revenu minimum garanti, comme c'est actuellement le cas (Figure 1). Dans le cas d'une famille plus nombreuse, le niveau de départ est plus élevé. Si on applique le même taux réduit pour diminuer l'allocation, celle-ci n'est complètement supprimée que pour un niveau de revenus qui dépasse le salaire minimum. Un avantage politique majeur de cette formule est qu'on peut la présenter comme une mesure qui prend le revenu minimum actuel comme point de départ et qui le renforce en se débarrassant de cette absurde pénalisation de tout effort pour sortir de l'ornière en acceptant une activité faiblement rémunérée. Un inconvénient administratif majeur est qu'elle implique non seulement que beaucoup plus de foyers recevront des allocations (assurément, à un taux moyen bien plus faible), mais, ce qui est plus fâcheux, que le montant de l'allocation auquel a droit un foyer dépend de ses conditions de vie, que l'administration doit alors être autorisée à contrôler.

(iii) Un revenu de participation modeste. Enfin, il est possible de reconstruire à partir des dispositifs existants de congé parental, de formation ou de soin, et de les intégrer, en leur associant des crédits d'impôts pour les employés, dans une allocation universelle soumise à des conditions très larges de contribution sociale, comme le propose par exemple Anthony Atkinson (1993a, 1993b, 1996, 1998) sous le nom de « participation income ». « Pour obtenir un appui politique, avance Atkinson (1993a), il se peut que les défenseurs de l'allocation universelle doivent faire des compromis. Faire des compromis, non pas sur le principe d'un refus de contrôle des ressources, ni sur le principe d'indépendance [c'est-à-dire, l'idée que personne ne doit être directement dépendant d'une personne ou d'un groupe particulier], mais sur l'inconditionnalité du versement ». Un revenu de participation serait une rente sans contrôle des ressources versée à toute personne qui participe diligemment à une activité économique, rémunérée ou non. Les personnes qui s'occupent de jeunes, ou de personnes âgées, entreprennent un travail bénévole ou une formation reconnue, ou qui sont empêchés par la maladie ou un handicap, y auraient droit également. Au bout d'un moment, on comprendrait bien que payer des inspecteurs pour essayer d'attraper les quelques oisifs véritables coûte plus cher, et engendre davantage de ressentiment général, que d'accorder simplement ce modeste revenu minimal à chacun, sans poser de questions. Mais, pendant ce temps, le revenu de participation aura fourni un tremplin politique pour une allocation

universelle. Comparée avec l'approche en termes de réformes de l'impôt sur le revenu et l'approche en termes de réforme de l'assistance sociale, cette troisième approche serait tout particulièrement adaptée si un financement était spécifiquement dégagé pour l'allocation universelle : un impôt sur la consommation d'énergie, ou un dividende sur des biens publics, ou simplement un prélèvement largement fondé sur le produit national. Mais elle peut aussi être combinée avec chacune des deux approches précédentes.

La lutte continue. Dans les pays qui possèdent d'ores et déjà une sorte de minimum garanti, il y a beaucoup de travail à faire, le long de chacune de ces pistes, à la fois intellectuellement et politiquement. Dans les autres pays, il y a encore plus de travail à faire pour construire les premiers éléments d'un vaste système d'assistance sociale, qui pourrait peut-être commencer, comme en Afrique du Sud, par une retraite universelle pour les personnes âgées, ou qui pourrait être liée, comme c'est le cas au Brésil, avec une condition d'assiduité scolaire pour les enfants de ces foyers (Suplicy et Buarque, 1996 ; Sposati, 1997). De plus, le plaidoyer en faveur d'un plancher de ressources inconditionnel pour tous, ne doit pas conduire à négliger cette priorité : fournir à chaque enfant une éducation de base de qualité, et à chaque personne un service de soins de base de qualité. Plus important encore : pour que le modèle ici défendu devienne un jour une réalité largement partagée, il se pourrait bien que les luttes les plus difficiles et les plus essentielles doivent être menées sur des fronts apparemment très éloignés : assurer l'efficacité et la fiabilité de l'administration publique, réguler l'émigration, construire des procédures électorales appropriées et restructurer les pouvoirs des organisations supra-nationales. Mais toutes ces différentes luttes peuvent gagner en consistance et en force si elles sont guidées par une description claire et cohérente des institutions distributives fondamentales d'une société juste et émancipatrice.