

Penser la place du revenu de base universel dans l'Etat social

Olivier De Schutter

Octobre 2021

 **UCLouvain**



Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences (JUR-I)
Centre for Philosophy of Law (CPDR)

CRIDHO Working Paper 2021/4

La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, centre de recherches localisé au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JUR-I) de l'Université de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.

CRIDHO Working Papers

Tous droits réservés.

Aucune partie de ce document ne peut être publiée, sous quelque forme que ce soit, sans le consentement de l'auteur.

The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), a research centre located in the Institute for Interdisciplinary research in legal science (JUR-I) of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

CRIDHO Working Papers

All rights reserved

No part of this paper may be reproduced, in any form, without consent of the author

Penser la place du revenu de base universel dans l'Etat social

Olivier De Schutter

Ce texte paraît comme préface à l'ouvrage de Daniel Dumont, *Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une introduction critique au débat* (éditions de l'Université de Bruxelles, 2021), qui comprend également une postface de Philippe Defeyt et Daniel Zamora.

Ce livre est un concentré d'intelligence, et il faut le lire. Mais ce n'est pas un livre sur le revenu de base universel. Plus précisément, il ne se présente ainsi qu'en raison de la modestie de son auteur. Car son ambition est en réalité bien plus forte: à partir du débat qui a été lancé sur cette idée généreuse, Daniel Dumont touche à des questions essentielles situées au fondement même de l'Etat social. Car voilà sa thèse: que l'on soit en faveur ou que l'on s'y oppose, le revenu de base universel, "utopie réelle" par excellence, a au moins le mérite de nous obliger à penser à nouveaux frais les limites de notre modèle de protection sociale; que l'on aille ou non vers le revenu de base universel dans l'un de ses multiples avatars, du moins ne pouvons-nous faire l'économie de ce débat, ne fût-ce que parce qu'il peut nous aider à mieux identifier les failles du système actuel.

Daniel Dumont rappelle d'abord que si l'idée du revenu de base universel retient à ce point l'attention, c'est en raison de la triple incondicionalité qu'elle incarne. Le revenu de base universel est d'abord accordé sur une base strictement individuelle, indépendamment de la situation de cohabitant, d'isolé ou de chef de famille. Il participe ainsi de l'individualisation des droits sociaux et donc du respect de la pluralité des modèles familiaux et des choix de vie. Le système actuel au contraire discrimine envers les femmes – victimes, plus souvent que les hommes, de la réduction du montant des aides liée au statut de "cohabitant.e". Il amène des immixtions intolérables dans la vie privée. Il pénalise la solidarité parmi les moins favorisés, y compris la solidarité au sein même du cercle familial. Au contraire, le revenu de base universel ne discriminerait plus, n'amènerait plus ces ingérences, ne sanctionnerait plus les amants qui se cachent pour ne pas voir réduit le montant des aides qu'ils perçoivent. Première promesse d'émancipation: émancipation des carcans des modèles familiaux.

Le revenu de base universel est accordé, ensuite, indépendamment des revenus ou de la situation de travail. C'est cela aussi qui explique qu'il ait capté l'imagination des contemporains. Car, grâce à cette deuxième incondicionalité, il évite le reproche habituellement fait aux aides sociales ou aux allocations de chômage de constituer des "pièges à l'emploi" – celles-là parce qu'elles sont accordées sous condition de ressources, celles-ci parce qu'elles ne durent que tant que l'on se trouve sans emploi. Et il évite la stigmatisation souvent associée à l'octroi de soutiens accordés aux personnes sans

ressources, qui constitue une des causes majeures de non-recours aux droits. Deuxième promesse d'émancipation: émancipation de la honte d'être pauvre.

Enfin, si le revenu de base universel séduit tant, c'est aussi parce que son octroi ne serait pas conditionné à la recherche d'emploi: il contiendrait par conséquent la promesse d'une sortie progressive d'une société centrée sur le travail, et il disjoindrait la lutte contre la pauvreté de l'impératif de la croissance économique. Paul Lafargue, le grand contempteur du "droit au travail", approuverait : sa dénonciation de "l'amour du travail, la passion moribonde du travail", qui cause la surproduction et oblige le capitalisme à créer des "besoins factices", aurait trouvé dans le revenu de base universel la face positive de sa critique¹. Troisième promesse d'émancipation: émancipation de l'injonction de travailler.

Voilà donc trois raisons majeures de soutenir le revenu de base universel². Les interrogations se font jour, cependant, dès lors que les modalités concrètes de la mise en oeuvre de l'allocation universelle sont mises en débat. Quatre questions principalement se posent. Et, selon les modèles de revenu de base universel qui sont proposés – il existe presque autant de versions qu'il n'y a d'auteurs l'ayant proposé –, les réponses peuvent différer de manière considérable.

1. Les effets d'aubaine

D'abord, si l'on se place dans une perspective dynamique, il faut s'interroger sur les effets d'aubaine qui pourraient résulter de l'introduction de l'allocation universelle. Pour les employeurs, l'allocation universelle peut constituer un motif de développer des statuts précaires – "mini-jobs" à l'allemande, "contrats zéro heure" comme au Royaume-Uni, ou statuts de "faux indépendants". Pour les propriétaires, elle peut servir à justifier une hausse des loyers. Pour l'Etat lui-même, elle peut être invoquée pour faire accepter une réduction du salaire minimum, ou le renforcement des conditionnalités pour l'accès aux allocations de chômage ou aux aides sociales telles que, notamment, le revenu d'intégration sociale.

Les partisans de l'allocation universelle répondent, à juste titre, que ces effets d'aubaine ne sont pas inévitables. Ils soulignent d'abord que, loin d'affaiblir le candidat-travailleur dans sa négociation avec l'employeur, ou la personne en quête d'un logement dans sa négociation avec le bailleur, l'allocation universelle peut renforcer la partie la plus faible dans ces rapports contractuels: après tout, l'allocation universelle n'augmente-t-elle la liberté de choisir (ou de refuser l'offre), puisque l'on peut se permettre le luxe d'attendre, ou d'explorer d'autres options? Ils ajoutent que le combat pour l'allocation universelle ne doit pas conduire à abandonner les luttes pour le maintien des acquis sociaux et pour l'accès au logement à un coût abordable pour les ménages les plus pauvres: l'allocation universelle doit compléter les garanties existantes, former une protection supplémentaire venant renforcer la décommodification que permet l'Etat providence – cette décommodification qui, comme

¹ Paul Lafargue, *Le droit à la paresse* (orig. 1880) (éd. Mille et Une Nuits, 2020). Cette "réfutation du droit au travail" trouve des échos contemporains notamment chez David Frayne, *The Refusal of Work. The Theory & Practice of Resistance to Work* (London: Zed Books, 2015).

² Parmi les contributions les plus récentes et les plus influentes au débat, voir Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 2017); Rutger Bregman, *Utopia for Realists: How We Can Build the Ideal World* (Bloomsbury Publ., 2017); Thomas Straubhaar, *Radikal Gerech*t (Körber Stiftung, 2017); Andy Stern, with Lee Kravitz, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream* (New York: Public Affairs, 2016).

le rappelle Gøsta Esping Andersen, signifie que l'individu est moins dépendant du marché, et donc du pouvoir d'achat, pour la satisfaction de ses besoins³.

Cependant, ce qui est vrai sur le plan théorique peut l'être moins sur le plan pratique, dans la réalité des rapports de force qui se forment dans l'entreprise, au sein du Conseil national du travail ou entre bailleur et locataire. En outre, alors que les partisans de l'allocation universelle ont parfois présenté celle-ci comme présentant l'avantage de simplifier la situation de l'allocataire et de lui épargner les tracasseries administratives et les sacrifices de sa vie privée qui accompagnent les versions existantes de la protection sociale, dès lors que l'allocation universelle complète les autres formes de protection sociale sans s'y substituer (comme dans des versions plus libertariennes de la proposition), cet argument en sa faveur s'affaïsse.

2. La question du montant du revenu de base

Ensuite, l'on ne peut débattre utilement du revenu de base sans s'interroger sur le montant auquel il devrait s'élever. En principe, il s'agit par un tel revenu de renforcer le pouvoir de négociation du travailleur vis-à-vis de l'employeur (en permettant à celui-là de refuser l'emploi que propose celui-ci, pour un salaire trop dérisoire ou dans des conditions trop désavantageuses) ou de permettre l'investissement dans des formes d'activité autre que l'emploi, et notamment dans le travail bénévole au service d'associations ou dans des projets de transition écologique. Mais il est difficile de sortir ici d'un dilemme. Soit le montant est trop faible pour véritablement faire une différence: si le revenu de base garanti à tous et toutes est fixé, mettons, à un montant de 300 ou 400 euros par mois pour l'adulte, il est difficile de voir comment il permettrait à celui-ci, en quête de travail, de refuser même un emploi au salaire minimum (fixé à l'heure actuelle un peu au-dessus de 1.500 euros par mois), ou comment il suffirait à libérer un temps "libre" dans des proportions suffisamment significatives pour permettre une sortie du modèle du travail à temps complet. En outre, dans un tel scénario, un des arguments philosophiques majeurs en faveur du revenu de base universel tombe. Fondé sur l'idée que la société aurait un devoir de soutenir même des personnes choisissant un mode de vie "oisif" – tel le fameux "surfeur de Malibu" qui était au centre du débat entre John Rawls et Philippe Van Parijs⁴ –, cet argument est que le revenu de base pour tous et toutes permet de faire droit à la pluralité des conceptions de ce qu'est une vie bonne, en garantissant à chacun la possibilité de vivre selon cette conception, même si le marché ou d'autres mécanismes ne la rendent pas matériellement possible: avec 300 ou 400 euros par mois, vivre décemment n'est pas possible, ou n'est possible que pour celles et ceux qui sont insérés dans un tissu de solidarités.

Soit le montant est plus élevé, mais plusieurs difficultés alors se présentent. D'abord, les impacts potentiellement régressifs du revenu de base deviennent d'autant plus difficiles à ignorer: même si les personnes à faibles revenus bénéficient proportionnellement plus d'une allocation égale pour tous/toutes que les personnes ayant des revenus élevés, le revenu de base ne contribuerait à réduire les inégalités que si son financement pouvait reposer sur le renforcement de la progressivité de l'impôt sur les revenus ou sur le capital. Or, dans le contexte actuel d'une concurrence fiscale forte au sein même de l'Union européenne, ceci peut constituer un obstacle majeur.

³ Gøsta Esping Andersen, *Les trois mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, P.U.F., Paris, 1999, p. 35.

⁴ Philippe Van Parijs, "Why Surfers Should Be Fed. The liberal case for an unconditional basic income", *Philosophy and Public Affairs*, n°20 (1991), pp. 101-131.

Ensuite, si le revenu de base se situe à un niveau relativement élevé (mettons, pour fixer les idées, au-dessus de 600 euros par mois pour un adulte, ce qui correspond à peu près au revenu d'intégration au taux cohabitant), il risque de constituer sinon un "piège à l'emploi", en tout cas un incitant à demeurer au foyer pour les personnes pour qui le marché du travail est le moins accueillant et le moins rémunérateur, et qui sont les plus surchargées aujourd'hui par les tâches non rémunérées liées aux soins que réclament les enfants, les personnes dépendantes ou les personnes âgées. Or, ces personnes, dans l'état actuel de notre organisation sociale et de nos rapports de genre, ce sont principalement les femmes. Il faut donc prendre au sérieux la crainte qui a été émise qu'une allocation universelle devienne, selon l'expression de Marc-Antoine Sabaté, un "salaire de l'exclusion". L'expérience du projet "Mincome" ("Minimal Income") conduite à Dauphin dans la province de Manitoba au Canada (qui s'est déroulée, certes, de 1974 à 1978) ne permet pas d'exclure un tel scénario. Si l'on veut éviter que la revendication d'un droit à un revenu de base ne vienne faire concurrence à celle d'un droit au travail, il faut dès lors que la quête d'un tel revenu aille de pair avec la revendication d'un véritable partage du temps de travail – c'est-à-dire d'une réduction, généralisée et négociée avec les partenaires sociaux, du temps de travail –, et avec la recherche de modalités d'intégration sociale qui passent par autre chose que l'emploi rémunéré.

3. Revenu de base universel et reconnaissance sociale

L'on en arrive par là à la troisième difficulté qu'affrontent aujourd'hui les propositions visant à l'instauration du revenu de base universel. La quête de reconnaissance ne peut être rencontrée uniquement par le versement d'un montant d'allocations. Le travail d'ailleurs, comme outil d'intégration, ne se ramène pas au salaire qui est la contrepartie de l'effort fourni. Il est aussi l'opportunité de tisser des liens sociaux; de sortir du huis clos du foyer, ce qui peut constituer une source d'émancipation, notamment pour les femmes et les jeunes adultes; d'acquérir des compétences qui favoriseront l'autonomie à long terme; et de se sentir utile à la société, et donc pleinement acteur au sein de la communauté. Si, fixé à un niveau suffisant, le revenu de base pour tous et toutes peut certes permettre d'échapper à l'obligation de travailler pour vivre (même si, pour cela, le montant de 600 euros paraît nettement insuffisant), il ne remplace pas le travail comme source d'intégration ou de reconnaissance sociales. Ne nous berçons pas d'illusions: tous les allocataires n'auront pas d'emblée le réflexe de lancer des projets de circuits courts alimentaires ou des coopératives d'énergie citoyenne. Il est de ce point de vue presque rassurant de constater (comme il ressort des importants travaux de François Denuit⁵) que, dans les expériences d'allocation universelle développées jusqu'à présent, l'on n'a pas constaté une forte désincitation à travailler -- comme si chacun ressentait le besoin de continuer à se sentir utile et valorisé, à rechercher son épanouissement dans une activité professionnelle, bien qu'il puisse être possible de travailler moins, ou de se mettre en quête d'un emploi qui ait plus de sens, grâce au complément qu'offre l'allocation universelle.

André Gorz a été longtemps un adversaire du revenu de base universel, avant finalement de s'y rallier à la fin de sa vie⁶. Ses réticences se situaient notamment sur le point qui vient d'être évoqué: "si les enfants de paysans ont déserté les campagnes et si les femmes revendiquent le droit de travailler, c'est

⁵ Voir notamment François Denuit, *Fighting poverty in the European Union. An assessment of the prospects for a European universal basic income* (thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 2018).

⁶ Voir notamment André Gorz, "On the Difference between Society and Community, and why Basic Income Cannot by itself Confer Full Membership of Either", in Philippe Van Parijs (dir.), *Arguing for Basic Income* (Verso, London, 1992), pp. 178-184; ainsi que Philippe Van Parijs, "De la sphère autonome à l'allocation universelle", in Chr. Fourrel (dir.), *André Gorz, un penseur pour le XXIème siècle* (La Découverte, Paris, 2009, rééd. 2012), pp. 163-177.

que le travail salarié, si contraignant et déplaisant qu'il puisse être par ailleurs, libère de l'enfermement dans une communauté restreinte dans laquelle les rapports interindividuels sont des rapports privés, fortement personnalisés, régis par un rapport de forces mouvant, des chantages affectifs, des obligations impossibles à formaliser"⁷.

Daniel Dumont partage cette réserve. A juste titre sans doute, il relève que si le revenu de base universel peut effectivement favoriser l'emploi décent (dès lors qu'il permet de renforcer le pouvoir de négociation des candidats à l'emploi en leur donnant la possibilité de refuser des emplois "indécents" comme de produire pour soi), il serait cependant incorrect de le présenter comme une sorte de "libération du travail" (selon la belle expression de Nicolas Bueno⁸), car le travail utile reste un facteur de reconnaissance sociale et même, parfois, d'épanouissement personnel. Cette remarque demeure plus que jamais pertinente aujourd'hui, dans une société où, en raison de son individualisation croissante et de la mobilité des trajectoires, le travail est devenu le principal lieu d'intégration sociale.

4. Le niveau adéquat

Enfin, se pose une quatrième question: celle du niveau auquel promouvoir le revenu de base universel. A terme, le niveau européen est certainement le plus adéquat: compte tenu à la fois des contraintes qu'exerce le semestre européen et de la mobilité des personnes et des investissements dans le marché intérieur, une expérimentation d'allocation universelle au niveau d'un seul Etat membre ne saurait sans doute être que provisoire, une sorte de répétition générale, presque en grandeur nature, d'un programme que l'Union européenne devrait mettre à son agenda. Certaines avancées ont été faites. En 1992, le Conseil de l'Union européenne adoptait une recommandation (92/441) sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale. Cette recommandation, non contraignante, a été complétée en 2008 d'une Recommandation de la Commission européenne qui propose une stratégie visant à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, reposant sur trois piliers: des marchés du travail favorisant l'insertion; un accès à des services publics de qualité; et enfin, un complément de ressources garantissant "le droit de toute personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine". Il est tentant de voir dans ce troisième élément de la Recommandation de 2008 une porte d'entrée du revenu de base universel. Encore faut-il rappeler que ce "complément de ressources" est subordonné à une condition de disponibilité au travail pour les bénéficiaires qui sont en mesure de travailler; et qu'il s'accompagnerait, pour celles ou ceux qui ne le peuvent pas, de "mesures d'intégration économique et sociale".

Plus récemment, l'adoption au Sommet social de Göteborg des 25-26 novembre 2017 du Socle européen des droits sociaux a permis de relancer le débat sur l'adoption d'une directive-cadre sur le revenu minimum⁹, à l'initiative notamment du European Minimum Income Network (EMIN), émanation de Réseau européen de lutte contre la pauvreté. Sans faire preuve de la même audace, le plan d'action destiné à mettre en oeuvre le Socle européen des droits sociaux, que la Commission

⁷ André Gorz, "Revenu minimum et citoyenneté. Droit au travail vs droit au revenu", *Futuribles*, n° 184 (1994), p. 59.

⁸ Nicolas Bueno, "From the right to work to freedom from work: introduction to the human economy", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 33(4), pp. 463-488.

⁹ Cette directive serait fondée sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet l'adoption de directives notamment en matière de protection sociale des travailleurs et en matière d'intégration des personnes exclues du marché du travail. L'article 175 TFUE permet par ailleurs l'adoption de mesures visant à favoriser notamment la cohésion sociale.

européenne a présenté en mars 2021, annonce une recommandation du Conseil de l'UE sur la question du revenu minimum garanti, qui devrait prolonger et renforcer la recommandation de 2008. Ces avancées, pour timides qu'elles soient, méritent tout notre soutien. Mais elles sont loin de répondre aux attentes des partisans du revenu de base pour tous et toutes. En réalité, l'intégration par le travail tient plus que jamais une place centrale dans les stratégies d'intégration sociale, et le couple travail-consommation continue de dominer notre modèle de croissance. Pour l'heure, l'allocataire social vu de Bruxelles présente fort peu de points communs avec notre surfeur de Malibu.

*

**

Il faut savoir gré à quelques intellectuels belges de renom -- au premier plan desquels se placent Philippe Defeyt et Philippe Van Parijs, suivis à présent par Yannick Vanderborght et François Denuit -- d'avoir lancé un débat important et, surtout, nécessaire: le revenu de base universel pose des questions décisives concernant la manière d'envisager la transition écologique et la transition sociale, et comment ces deux transitions peuvent venir en soutien l'une de l'autre. Ce débat n'est pas clos. Le revenu de base, c'est la promesse d'une société devenue enfin suffisamment mûre pour pouvoir se passer de l'injonction faite à chacun de ses membres de devoir se rendre utile comme condition du secours qu'elle doit à chacun de ses membres. C'est une idée séduisante, mais derrière laquelle coexistent plusieurs manières de concevoir sa mise en pratique. Des formules intermédiaires, telle qu'un revenu de base garanti pour les jeunes de 18 à 25 ans, pourraient être envisagées dans un premier temps: une telle mesure pourrait constituer un levier puissant pour briser les cercles vicieux qui expliquent la perpétuation intergénérationnelle de la pauvreté.

C'est justement pourquoi la contribution de Daniel Dumont est si essentielle. Son considérable mérite est de prendre au sérieux l'idée du revenu de base universel, et de la tester au regard des différentes composantes du système belge de protection sociale. L'utopie du revenu de base permet de mettre à jour les imperfections de ce système; de l'obliger à se mettre en question; et de le contraindre à s'améliorer afin de mieux remplir sa fonction d'intégration.

L'idée du revenu de base universel ne peut avancer seule. Elle doit s'accompagner d'une réforme fiscale qui accentue la progressivité de l'impôt, afin d'en atténuer les effets potentiellement régressifs sur l'égalité des revenus. Elle doit aller de pair avec une réduction des contributions sociales pour les emplois les moins bien rémunérés. Elle doit avancer avec l'augmentation du salaire minimum, et avec le renforcement du contrôle des loyers ainsi qu'une meilleure accessibilité des logements sociaux. Elle doit se combiner avec un saut de maturité de nos sociétés, qui doivent valoriser chacun de ses membres autrement qu'en fonction des revenus que leur activité génère, ou des récompenses que le marché attache à cette activité. Ses promoteurs le savent bien: rien ne serait plus dangereux que de voir dans le revenu de base universel une panacée, une sorte de solution toute faite à toutes les formes d'exclusion qui se combinent au sein de notre société. Je sais gré à Daniel Dumont, avec une honnêteté intellectuelle qui est sa marque de fabrique, de nous aider dans cette démarche, et de nous encourager à plus de lucidité.

Olivier De Schutter, professeur à l'UCLouvain et à SciencesPo, est Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.