

**Ponencia presentada en el IX Congreso del BIEN**  
**Ginebra, 12-14 de septiembre 2002**

**Allocation universelle et garantie de ressources en Espagne**  
**et au Pays Basque**

Luis Sanzo-González

## 1. Introduction / Abstract

Au long des années 80 et 90, suivant en général l'exemple du RMI français, les pays de l'Europe du sud ont progressivement introduit des systèmes universels de garantie de ressources. En Espagne, ce processus a été animé par les Communautés Autonomes, à partir de l'initiative initiale du Pays Basque (Comunidad Autónoma de Euskadi).

La consolidation de ce type de systèmes de protection pose quelques problèmes d'importance qui mettent en évidence l'intérêt d'étudier le possible passage d'un modèle traditionnel de garantie de revenus à un système centré sur une Allocation Universelle.

À partir de ces coordonnées, le présent document analyse les implications de l'introduction en Espagne – ou au Pays Basque, vu les compétences dont dispose cette Communauté Autonome – d'une Allocation Universelle qui puisse remplacer les modèles actuels de revenu minimum d'insertion.

## 2. Les problèmes posés par les systèmes traditionnels de garantie de ressources et l'Allocation Universelle

### 2.1. L'introduction de systèmes de garantie de ressources dans les pays du sud de l'Europe

Au long des années 80 et 90, les pays de l'Europe du sud ont progressivement introduit des systèmes universels de garantie de ressources. La France a été le premier État à introduire une formule de ces caractéristiques après l'approbation en décembre 1988 de la loi du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)<sup>1</sup>, une formule qui allait avoir une décisive influence dans l'évolution postérieure de la politique sociale en Europe.

Le RMI français constitue la première expression du nouveau paradigme de modèle de garantie de ressources qui se développe dans les pays occidentaux au long des années 80. Ce modèle se présente comme une alternative aux systèmes établis dans le centre et le nord de l'Europe, ainsi qu'en Amérique du Nord, surtout caractérisés par leur orientation économique (allocation différentielle de garantie). Le RMI introduit, en effet, deux grandes dimensions dans les

---

<sup>1</sup> Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au Revenu Minimum d'Insertion. Journal Officiel du 3 décembre 1988. Michel Rocard était alors Premier ministre.

objectifs généraux des systèmes de garantie de revenus: une dimension économique, centrée sur l'objectif traditionnel de garantie d'un revenu minimum à la population sans ressources ou avec des ressources insuffisantes, et une dimension plus sociale, orientée à l'objectif d'insertion sociale des bénéficiaires de ces systèmes.

L'introduction du principe d'insertion, attaché à la prestation de garantie de ressources, se consolide après l'approbation du RMI français. Elle influence décisivement, en particulier, les formulations des institutions européennes. Ainsi, la Recommandation 92/441 du Conseil CEE invitait en 1992 les États membres à reconnaître un droit fondamental de la personne à des ressources et prestations garanties suffisantes, stables et régulières, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale<sup>2</sup>. Le droit à des ressources et prestations garanties suffisantes doit donc s'accompagner de mesures qui favorisent l'intégration économique et sociale des bénéficiaires, principalement en matière de santé, logement, formation et accès à l'emploi.

Les initiatives adoptées postérieurement dans d'autres pays du sud européen s'inspirent également du RMI français. C'est le cas du Rendimento Mínimo Garantido approuvé en 1997 au Portugal<sup>3</sup> ou du Reddito Mínimo d'Insirimento, introduit en Italie de manière expérimentale dans 39 municipalités à partir de 1999<sup>4</sup>.

En ce qui concerne l'Espagne, ce processus a commencé beaucoup plus tôt, à partir de 1989, à initiative des Communautés Autonomes, suivant l'approche initiale du Pays Basque, également partiellement inspirée sur le RMI français<sup>5</sup>. Une des caractéristiques de ce développement est qu'à différence de tous les autres pays du sud de l'Europe qui ont introduit ce type de programmes, l'Espagne est le seul État à s'être décidé pour un système de garantie de ressources de dimension

---

<sup>2</sup> 92/441/CEE: Recommandation du Conseil, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale. *Journal officiel n° L 245 du 26/08/1992 p. 0046 – 0048*. Cette recommandation constitue encore aujourd'hui la référence normative fondamentale pour l'intervention en matière de lutte contre l'exclusion au sein de l'Union Européenne.

<sup>3</sup> Loi 19-A/96 du 29 juin, développée par le Décret-Loi 196/97 du 31 juillet.

<sup>4</sup> Loi 449/97 et Décret Législatif 237, du 18 juin 1998. L'expérience a été objet d'une prolongation et extension limitée jusqu'à la fin de l'année 2002.

<sup>5</sup> Le premier système de garantie de ressources, l'Ingreso Mínimo Familiar, s'introduit au Pays Basque en 1989 (Décret 39/89, du 28 février), rapidement remplacé par l'Ingreso Mínimo de Inserción, crée par la loi 2/1990. Bien qu'inspirée sur le RMI, l'approche définie au Pays Basque n'est néanmoins pas une automatique application du RMI français.

strictement régionale<sup>6</sup>. L'intervention de l'Administration centrale dans cette dimension de la politique sociale est tout à fait marginale, sans autre objectif qu'une potentielle contribution à la coordination des actions régionalisées.

## **2.2. Les problèmes des systèmes traditionnels: l'Allocation Universelle comme alternative**

En analysant l'exemple espagnol, on constate que dans les cas où les systèmes subétatiques de garantie de ressources ont eu un impact démographique et économique important, comme par exemple dans l'expérience du Pays Basque ou de la région de Madrid, ces systèmes ont fini par se consolider. En tant que principale évidence de leur nécessité et viabilité, cette même consolidation est alors apparue comme le principal facteur de légitimation d'une politique de garantie de revenus.

Le soutien politique à ce type de systèmes de protection pose cependant quelques problèmes d'importance. Le premier problème à prendre en considération est le développement de lourdes structures de gestion, nécessaires pour faire face aux actions de contrôle des bénéficiaires. Ces actions ont une relation directe avec la vérification des différentes modalités de revenu et de patrimoine des allocataires potentiels, non seulement en vue de l'accès à la prestation mais également du maintien des conditions de titularité. Ces interventions s'orientent particulièrement à la prévention de la fraude, problème d'autant plus sérieux qu'il tend à augmenter parallèlement au renforcement des systèmes de garantie de ressources, caractérisés à long terme également par une forte augmentation des réalités de dépendance entre les titulaires des prestations<sup>7</sup>. De là une certaine obsession des autorités politiques sur l'insertion et la prévention de l'inactivité, traduite dans la création et développement de programmes de contrôle de la disponibilité pour l'emploi.

Ces modalités de gestion, définies essentiellement par l'idée de contrôle, provoquent trop souvent la sortie d'une partie des potentiels usagers des circuits de la protection sociale, une

---

<sup>6</sup> De son côté, la Grèce semble avoir renoncé, pour l'instant, à l'implantation d'un système universel de garantie de ressources.

<sup>7</sup> Le problème de la dépendance est malgré tout complexe. En Espagne, d'un côté, nous pouvons constater que la proportion des allocataires qui sont dépendants de la prestation dans le long terme - plus d'un an par exemple - augmente substantiellement en parallèle au renforcement des nouveaux programmes de garantie. En même temps, nous observons également que la plupart des personnes qui se sont bénéficiées à un certain moment des prestations ne dépendent plus de celles-ci - entre 70 et 80% du volume total des personnes qui ont été allocataires à un certain moment à Madrid et au Pays Basque -. Ce résultat oblige à nuancer les conclusions sur l'effet de «dépendance» des prestations différentielles de garantie de ressources, tout en acceptant la réalité de la plus grande chronicité des allocataires qui continuent à en dépendre.

réaction qui est parfois nécessaire pour assurer un minimum d'indépendance et de dignité personnelle vis à vis des services institutionnels<sup>8</sup>.

Les coûts économiques et sociaux associés à cette forme lourde – et souvent répressive - de gestion des politiques de garantie de ressources sont, d'autre part, spécialement importants sans qu'ils puissent toutefois se justifier économiquement ou socialement. Les études réalisées au Pays Basque montrent que la dimension de la fraude est plutôt limitée - entre 5 et 16% du coût total d'un système de garantie de ressources qui n'a, par ailleurs, qu'un impact économique très limité sur le PIB (autour de 0,25% en général, avec un maximum de 1% dans certains pays nordiques) -. En même temps, l'effort de contrôle de la fraude et de la dépendance contraste avec les limitations financières pour les actions positives d'insertion à développer par les services sociaux.

Le deuxième problème d'importance, spécialement dans les pays caractérisés par une forte incidence du chômage et de la précarité en matière d'emploi, est la difficulté de garantir à toute la population, particulièrement aux plus jeunes, une suffisante stabilité financière de base à travers les systèmes traditionnels de garantie de ressources. Dans les pays du sud de l'Europe, ces programmes font face en effet aux besoins économiques dans une optique familiale et non personnelle, laissant de côté un des problèmes sociaux les plus importants. Les études sur la pauvreté au Pays Basque ont montré, dans ce sens, l'importance des formes occultes de pauvreté entre les nouvelles générations et la relation entre ce problème social et la crise démographique structurelle qui sévit depuis les années 80<sup>9</sup>.

Face à cette limitation des programmes traditionnels, l'attitude sociale dominante s'est traduite, au moins au Pays Basque, dans une revendication croissante de l'universalité de la protection et de l'individualisation des prestations sociales. Une des caractéristiques principales de

---

<sup>8</sup> Il est nécessaire de souligner, toutefois, que ce problème peut avoir relativement peu d'importance quand la gestion des systèmes traditionnels de garantie de revenus se réalise de manière relativement ouverte. Dans le cas basque, par exemple, l'accès aux prestations des bénéficiaires potentiels est plutôt élevé (92% en 2000).

<sup>9</sup> La recherche développée au Pays Basque sur la situation économique à partir de la moitié des années 80 a montré l'association existante entre crise démographique et risque de pauvreté et/ou d'absence de bien-être parmi les nouvelles générations d'adultes. Cette problématique s'est maintenue et a même augmenté tout au long de la dernière décennie, en partie comme conséquence d'un chômage très élevé mais aussi de la précarisation des conditions de travail et de la forte augmentation du coût d'accès au logement. La conséquence a été un retard dans le processus d'accès à une vie indépendante et une chute structurelle - et sans précédents - dans les taux de nuptialité et de fécondité. Sur ce phénomène au Pays Basque, voir: **Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales** 1996 y 2000, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.

l'évolution récente du modèle basque de garantie de revenus, le plus développé en Espagne, a été précisément la tendance progressive à une approche universelle et individualisée aux allocations.

Dans le contexte décrit, caractérisé par la pression à l'individualisation des prestations et par une bureaucratisation socialement peu justifiable des services publics, il semblerait rationnel d'étudier le possible passage d'un modèle traditionnel de garantie de revenus à un système centré sur une Allocation Universelle. Plusieurs sont les arguments que nous pouvons considérer à ce sujet.

D'abord, du point de vue de l'accès au droit à une prestation de garantie de revenus, le système d'Allocation Universelle a évidemment l'avantage d'éviter aux bénéficiaires potentiels les procédures de contrôle typiques des systèmes traditionnels. À différence de ces systèmes, qui exigent la démonstration continue de l'insuffisance de ressources, l'Allocation Universelle implique l'attribution préalable et inconditionnelle des moyens nécessaires pour faire réalité le droit universel à l'existence. Cette approche a l'avantage essentiel de prévenir la création de dynamiques liées à la fraude ainsi que la stigmatisation des bénéficiaires, évitant des situations perçues d'humiliation ou de différence envers le reste de la société<sup>10</sup>.

D'un point de vue administratif, la décision de renoncer à toute tentative d'évaluer la situation patrimoniale et les ressources des bénéficiaires, ainsi qu'à contrôler leur disposition au retour à l'activité, contribue deuxièmement à une simplification et à une rationalisation de la gestion de la politique sociale. Dans les cas où la gestion du système de garantie de ressources est contrôlée par les services sociaux, comme c'est le cas en Espagne, ceux-ci pourraient réorienter leur travail vers les actions plus générales de couverture des besoins d'insertion.

Finalement, considérant la situation démographique particulière des pays du sud, l'introduction d'une Allocation Universelle pourrait avoir une influence positive sur la solution du problème d'accès de la population jeune à une vie indépendante. L'Allocation Universelle, en établissant un système universel d'appui économique aux personnes et en garantissant une source régulière et suffisante de revenus, pourrait en effet favoriser la constitution de beaucoup de nouveaux ménages entre la population jeune, permettant de résoudre le blocage actuellement existant dans les processus de reproduction sociale et démographique. Dans le court et moyen

---

<sup>10</sup> Cette question pose de réels problèmes. Au Pays Basque, par exemple, environ 30% des allocataires des programmes de garantie de ressources expriment ce genre de perceptions d'humiliation ou de différence face au reste de la population.

terme, l'introduction de l'Allocation Universelle pourrait ainsi avoir une influence essentielle dans une stratégie de dynamisation démographique de certaines régions du sud de l'Europe.

Interprétée dans une perspective de garantie de ressources à toute la population, l'absence d'intervention à ce niveau de l'Administration centrale espagnole – dont nous parlions auparavant – serait alors, paradoxalement, favorable pour l'innovation en politique sociale. En effet, son manque d'initiative aurait l'avantage de ne pas avoir défini un type de relation entre politique économique, politique fiscale et politique sociale qui, par ses inerties naturelles, pourrait imposer des difficultés et entraves à l'introduction de nouveaux paradigmes d'action sociale. Dans ce sens là, la situation espagnole permet non seulement de théoriser une alternative de modèle de garantie de ressources en relation au RMI français mais encore de penser à de toutes nouvelles approches de politique sociale. Une des alternatives à considérer est l'introduction d'un système alternatif d'Allocation Universelle dirigé à garantir des ressources suffisantes à toute la population.

### **3. Les caractéristiques d'une alternative de garantie de ressources basée sur un modèle d'Allocation Universelle**

La thèse centrale du présent document est qu'il est actuellement possible en Espagne – ou même au Pays Basque, vu les compétences fiscales et sociales dont dispose cette Communauté Autonome – d'établir un modèle d'Allocation Universelle susceptible de remplacer les programmes régionaux de revenus minima d'insertion.

Il est toutefois nécessaire d'analyser les implications de l'introduction d'un nouveau projet d'Allocation Universelle, de sorte qu'il maintienne une cohérence avec les objectifs actuellement dominants tant dans la politique sociale et de lutte contre la pauvreté comme dans la politique fiscale développée ou discutée en Espagne et au Pays Basque. J'essaierai donc de préciser les principaux éléments qui devraient être considérés dans la formulation d'une proposition concrète d'introduction de l'Allocation Universelle.

### **3.1. Une orientation initiale a la lutte contre la pauvreté (garantie de subsistance)**

Dans le long terme, l'introduction d'une Allocation Universelle doit sans doute orienter ses efforts à consolider des niveaux suffisants de bien-être et même, au moins comme objectif potentiel, à libérer la population de la nécessité d'accéder à une activité productive sur le marché pour atteindre ces niveaux de bien-être. L'objectif final de l'Allocation Universelle se traduit en effet en une garantie d'une liberté individuelle réelle, à travers d'une offre permanente des ressources matérielles dont les personnes ont besoin pour s'affranchir de la dépendance économique et développer leurs propres projets individuels.

Dans le court et moyen terme, par contre, il semble plus prudent d'orienter tous les efforts à un objectif moins ambitieux, bien que spécialement important: la lutte contre la pauvreté. La prudence préconisée est recommandée non seulement du point de vue du financement de la mesure ou de la dimension nécessairement expérimentale de l'introduction de l'Allocation Universelle, mais également d'une orientation des objectifs de la politique sociale en faveur des plus démunis.

L'approche proposée a deux conséquences importantes: d'une part, la définition du modèle doit tenir en compte la nécessité de centrer les dépenses sociales entre les plus défavorisés, garantissant un maximum d'efficacité dans l'assignation des ressources publiques; d'autre part, le niveau de l'Allocation Universelle pourra être initialement assez faible, limitant ses objectifs à la garantie à toute la population de ressources suffisantes pour la subsistance et la couverture des besoins essentiels.

Avant de préciser quel pourrait être le montant de l'allocation pour faire face aux besoins de subsistance en Espagne (ou au Pays Basque), nous devons d'abord considérer les différentes dimensions à couvrir par l'Allocation Universelle.

### **3.2. Une approche initialement mixte unité de coexistence - individu**

Dans sa formulation classique, l'accès universel à l'Allocation Universelle est strictement individuel et uniforme: le même niveau d'Allocation est attribué à chaque personne. Cette approche développe le principe de citoyenneté, de participation commune et égale du capital social produit par la société, qui introduit à son tour la perspective d'un droit universel à l'existence et à une

liberté économique réelle. Le principe du droit individuel est essentiel et doit sans doute être accepté dans une approche d'Allocation Universelle.

Le principe de liberté individuelle doit cependant être inséparablement uni à celui de l'égalité des droits dans une perspective de formulation théorique et pratique de l'Allocation Universelle. D'accepter cette position, il est alors nécessaire d'évaluer les implications des économies d'échelle associées à la cohabitation qui caractérise le mode de vie de la plupart de la population d'un pays. En raison des différentes modalités de coexistence, l'uniformité de départ de l'Allocation Universelle se traduit en fait en inégalité de capacités économiques réelles. Ces réalités inégales ont une traduction en termes de liberté: la liberté personnelle associée à l'accès à l'Allocation Universelle - la valeur réelle de cette liberté, mesurée en tant que capacité pour faire face aux besoins vitaux - est très différente selon le mode de cohabitation.

La solution à ce problème, tout au moins si le principe de liberté de décision des personnes veut être respecté, ne peut pas se traduire par des formules qui impliquent nécessairement des préférences pour certaines formes de coexistence en dépens d'autres. Il est donc nécessaire de prévoir des formules qui facilitent une réelle autonomie de décision des individus, indépendamment de leur option par une vie «solitaire», en couple ou en communauté.

Par conséquent, si l'objectif est d'introduire une intervention qui puisse combiner, de manière cohérente, la liberté et l'égalité des personnes, nous pourrions uniquement concevoir un modèle d'Allocation Universelle vraiment uniforme et égal pour toute la population – dans le sens d'égalité de la valeur réelle de liberté garantie - si l'effet différentiel qu'introduit le mode de cohabitation est neutralisé. Dans un contexte d'introduction initiale de l'Allocation Universelle, de niveau nécessairement réduit, la résolution de cette question est fondamentale.

La solution proposée passe par la neutralisation de l'effet de coexistence à travers de l'introduction d'une Allocation d'unité de coexistence ou de ménage, complémentaire à l'Allocation individuelle, qui permette de couvrir le niveau moyen de dépenses communes à toutes les unités de cohabitation, indépendamment de leur taille<sup>11</sup>. L'élément central de la proposition

---

<sup>11</sup> Une approche avec quelques points en commun avec celle défendue dans ce document a été proposée par Sally Lerner au Canada. **Basic Income: Economic Security for all Canadians**, Sally Lerner, Charles. M.A. Clark et Robert Needham, Between the Lines, Toronto, 1999.

formulée est donc l'introduction d'un modèle mixte d'Allocation Universelle avec une double dimension: individuelle et d'unité de coexistence<sup>12</sup>.

À partir des études réalisées sur la pauvreté au Pays Basque, qui permettent un suivi historique dès la moitié des années 80, un projet initial d'Allocation Universelle en Espagne (ou au Pays Basque), susceptible de garantir la couverture des besoins essentiels pour la subsistance, pourrait se baser sur les deux propositions suivantes:

\* Un niveau d'Allocation d'unité de coexistence situé à 3120 € annuels (260 € par mois), applicable à toutes les unités de coexistence, incluant donc les personnes qui vivent seules.

\* Un niveau d'Allocation individuelle situé à 2160 € annuels (180 € par mois).

Le niveau individuel mentionné serait ajusté dans le cas de personnes de moins de 25 ans non indépendantes (par exemple, 1020 € annuels pour les personnes de 14 à 24 ans et 780 € annuels pour celles de moins de 14 ans). Néanmoins, en cas de famille monoparentale, la première personne dépendante, indépendamment de l'âge, serait homologuée à un adulte, recevant donc une allocation de 2160 € annuels.

Nous apportons quelques exemples du niveau garanti par l'Allocation Universelle en fonction d'une série de situations de cohabitation, comparées avec la situation actuelle de garantie de ressources existante au Pays Basque, la plus généreuse en Espagne.

### **Niveau de l'Allocation Universelle en fonction de différentes situations de coexistence<sup>13</sup>**

(Niveau mensuel, en €)

---

<sup>12</sup> Il faut pourtant préciser que l'introduction d'un modèle mixte d'Allocation Universelle ne change pas l'orientation essentiellement individuelle de l'accès à l'Allocation. Dans le cas de personnes adultes indépendantes, en effet, l'assignation de l'Allocation Universelle se réalisera toujours de manière individualisée. Le niveau de l'allocation auquel aura accès chaque personne, différent en fonction des modes de cohabitation, correspondra ainsi à l'addition de l'allocation individuelle et de la partie proportionnelle de l'allocation d'unité de coexistence (fixée à partir de la division entre la valeur de l'allocation d'unité de coexistence et le nombre d'adultes indépendants qui composent chaque unité).

<sup>13</sup> Les niveaux proposés doivent être comparés avec d'autres pays en parités de pouvoir d'achat. Pour les pays de l'Union Européenne, ces parités impliqueraient appliquer à ces niveaux les coefficients de pondération suivants: Allemagne (1,31), Autriche (1,27), Belgique (1,18), Danemark (1,46), Finlande (1,31), France (1,30), Grèce (0,92), Irlande (1,17), Italie (1,06), Luxembourg (1,31), Pays Bas (1,16), Portugal (0,82), Royaume Uni (1,23) et Suède (1,41). (Les coefficients ont été calculés à partir des indicateurs PPS définis par Eurostat pour 1998).

Situation de coexistence	Type d'allocation universelle		Total Allocation universelle	Situation actuelle Pays Basque (1)
	Unité de coexistence	Individuelles (somme accumulée)		
Personne seule	260	180	440	408
Couple	260	360	620	537
Couple + Enfant < 14	260	425	685	588
Couple + Enfant < 14 + Enfant > 14	260	510	770	640
Monoparentale + Enfant < 14	260	360	620	537
Monoparentale + 2 Enfants < 14	260	425	685	588
Trois adultes	260	540	800	588

(1) Revenu minimum garanti avec le système actuel, après vérification de ressources

Ce système permettrait, selon les statistiques disponibles, de garantir à toute la population des ressources suffisantes pour couvrir les besoins de base<sup>14</sup>, facilitant en même temps l'accès à des ressources situées en tout cas au niveau du salaire minimum, même dans le cas d'une personne seule (440 € par mois face à 442,20 du SMIC actuel en Espagne).

Étant donné que l'Espagne est un des pays européens avec un PIB per capita le plus bas, les niveaux proposés pour l'Allocation Universelle pourraient servir comme référence pour un niveau minimum européen garanti, aspect auquel nous reviendrons dans la suite.

### 3.3. Une politique pour favoriser l'accès à l'emploi

Un des aspects fondamentaux de l'Allocation Universelle est son caractère inconditionnel. L'accès à l'allocation n'implique aucun type de contre-prestation ni aucune action spécifique dirigée à consolider certains comportements personnels. Elle ne dépend donc pas non plus de certaines conditions d'activité économique: il n'est pas nécessaire d'être disponible pour l'emploi ou de vouloir travailler de manière rémunérée pour accéder à l'allocation.

La plupart des défenseurs de l'inconditionnalité de l'Allocation Universelle estiment néanmoins que la disposition sociale dominante se traduira normalement en une participation complémentaire à des activités socialement positives, dans le secteur marchand ou non-marchand. Cette disposition se verra favorisée par l'encouragement que représente la possibilité d'accéder aux revenus complémentaires procédant de l'activité économique.

<sup>14</sup> Voir à ce sujet Luis Sanzo, **Líneas de actuación para el impulso de una Política de Garantía de Ingresos**. 1<sup>a</sup> Jornadas de la Red Renta Básica, 2001. Le texte confirme la capacité du modèle pour assurer des ressources suffisantes pour éliminer le risque de pauvreté.

À la limite, cependant, le principe d'inconditionnalité pose un certain problème: face à la garantie que représente l'Allocation Universelle, on pourrait imaginer un scénario hypothétique dans lequel personne ne trouverait de raisons suffisantes pour participer aux activités productives nécessaires. Tel serait le cas dans lequel le niveau de l'Allocation Universelle serait si élevé qu'il serait susceptible de garantir non seulement la subsistance personnelle mais aussi un niveau de bien-être satisfaisant. Dans un tel cas, il faudrait penser à la possibilité d'une absence de ressources humaines suffisantes pour maintenir le système productif, avec une perte conséquente de richesse économique.

Le problème n'est pas associé à la contradiction entre parasitisme et participation mais plutôt entre participation aux activités désirées et participation aux activités nécessaires pour la reproduction économique et sociale. Il est évident que beaucoup de ces activités sont souvent peu stimulantes, n'incitant donc pas à un engagement sans l'existence d'un plus d'attraction.

Il est vrai que ce problème ne peut se poser dans une approche initiale d'Allocation Universelle, fondée sur un niveau peu élevé. Néanmoins, il serait nécessaire de prévoir dès le début ce genre de questions, communes d'ailleurs aux systèmes traditionnels de garantie de ressources, souvent délégitimés à cause de leur incapacité à réintégrer les allocataires à l'activité économique et à l'emploi.

On peut concevoir une solution à la limitation présentée en recourant à l'appel initial de Gorz en faveur de la collaboration active à la création de la richesse comme élément inséparable, pour le citoyen, de son droit à l'Allocation Universelle. Cependant, vu que cette proposition entraîne une certaine limitation de la liberté personnelle, il semblerait plus prudent de penser à des mécanismes indirects, garantissant par exemple une situation économique plus favorable à ceux qui maintiendraient la responsabilité de préserver le fonctionnement et la reproduction du système économique.

Plusieurs actions peuvent être ici envisagées. Une première ligne d'intervention pourrait consister à introduire un supplément à l'Allocation Universelle aux personnes qui, à travers des activités productives, contribuent à la reproduction et amélioration du savoir et du capital social. Ce supplément ne ferait pas partie, en sens strict, du modèle d'Allocation Universelle mais, dans un sens pratique, serait sans doute directement uni à celle-ci.

Dans ce contexte, une formule définie pour encourager l'accès à l'emploi, inspirée dans le modèle basque d'incitation prévu dans son système de garantie de ressources, pourrait être la suivante:

Incitation ou bonification à l'emploi

=

$(25\% \text{ Revenus de travail} + [10\% (\text{Revenus de travail} - (2 * \text{Allocation Universelle Individuelle}))])$

Il faudrait toutefois établir deux limites, une limite maximum de décompte ainsi qu'une limite minimum de bonification. La première limite, qui dans le cas espagnol pourrait se situer à 3000 € annuels, aurait pour but éviter un excès de décompte aux grands revenus; la deuxième limite, au contraire, devrait essayer de bénéficier les plus petits revenus, garantissant une bonification minimale qui pourrait se situer autour de 1000 € annuels.

Un des avantages de la formule proposée est que le revenu final disponible tendra en général à augmenter en fonction des revenus de travail obtenus, évitant ainsi de trop importantes distorsions dans le mécanisme général de fixation du prix du travail sur le marché.

Le deuxième type de mesures orientées à inciter l'accès à l'emploi, ainsi qu'à éviter l'économie submergée, est lié au maintien des pensions contributives, dérivées des cotisations individuelles réalisées durant la période active, comme élément susceptible d'accumulation avec l'Allocation Universelle (dans le même sens que les revenus du travail)<sup>15</sup>.

Un troisième type d'intervention pourrait s'orienter à une certaine capitalisation du temps disponible appliqué au travail, variable en fonction de la période de travail accumulée. Dans ce sens, à partir d'un certain volume de temps de travail investi par le citoyen et fixé par les institutions publiques, le temps supplémentaire d'activité jouirait d'une compensation économique spécifique, appliquée à travers une majoration de l'Allocation Universelle individuelle garantie.

Le fondement des trois mesures d'encouragement au travail proposées serait de compenser les personnes qui, par leur travail, non seulement participent au financement d'une partie de leur

---

<sup>15</sup> La proposition de maintien des pensions contributives devrait, par contre, s'appliquer exclusivement en termes de la valeur économique réelle des contributions capitalisées (sans considération donc des suppléments non contributifs).

propre Allocation mais également de celle qui est jouie en ce moment ou qui le sera dans le futur par le reste de la population. Ces dispositions d'incitation à l'emploi se basent donc beaucoup plus dans le principe de reconnaissance d'une contribution personnelle à la société que dans l'idée de contre-prestation ou, même, de devoir civique lié à la citoyenneté.

Si les mesures proposées ne sont pas suffisantes pour garantir le fonctionnement correct de l'activité économique et sociale, il faudrait néanmoins considérer la possibilité d'introduire une certaine obligation de participation à la reproduction sociale, définie en termes d'un minimum de temps de contribution par le travail ou par le développement d'autres actions socialement productives, dans la ligne définie par Atkinson<sup>16</sup> ou, avant lui, par Gorz. Une fois consolidée l'Allocation Universelle dans son orientation originale, surtout formulée donc comme une pleine garantie individuelle de liberté, cette formule pourrait en effet être indispensable pour le maintien de la production économique.

Les différentes propositions abordées ne sont pas incohérentes avec le principe d'accès égalitaire à l'Allocation Universelle en termes de participation du capital et du savoir accumulé par la société tout au long de son histoire. En effet, cette justification uniquement se maintient si le bénéficiaire de l'Allocation contribue à son tour à la reproduction et/ou ampliation de ce capital et de ce savoir. Dans ce sens, nous ne devrions pas renoncer à admettre une approche qui tiendrait en compte une contribution différentielle à ce processus de reproduction et accumulation.

---

<sup>16</sup> Atkinson, Anthony B. **The Case for a Participation Income**, in *The Political Quarterly* (Oxford) 67 , January-March 1996, 67-70.

### **3.4. La complémentarité entre Allocation Universelle et politique sociale**

Bien que dans certaines propositions radicales l'implantation de l'Allocation Universelle soit associée à une complète élimination de toutes les autres prestations sociales, la plupart des défenseurs de cette mesure proposent uniquement une simplification ou une réduction de l'actuel système de prestations. En fait, dans un premier temps il semblerait plus prudent de retenir le plus possible du système général de protection existant au moment de l'introduction de l'Allocation Universelle à fin d'assurer que cette introduction suppose un réel et efficace pas en avant dans la redistribution du produit social.

Cette position implique le maintien non seulement du système de pensions contributives, dans le sens que nous avons proposé, mais également des différentes modalités de prestations non contributives de contenu structurel (en particulier celles attribuées aux personnes handicapées ou appartenant au troisième âge) qui, dans une grande mesure, constituent une modalité d'introduction des principes de l'Allocation Universelle dans certaines catégories de population. Les actions de diffusion de l'Allocation Universelle devraient ainsi compléter les mécanismes non contributifs de protection déjà mis en place, sans les remplacer. L'objectif, dans ces cas, serait plutôt d'adapter les allocations actuelles de sorte qu'elles s'ajustent plus clairement aux principes d'universalité et d'inconditionnalité dans l'accès aux prestations qui caractérisent l'Allocation Universelle.

L'introduction de l'Allocation Universelle doit être en tout cas compatible avec le maintien et développement des services publics généraux, particulièrement en ce qui concerne les services de santé et d'éducation ainsi que les services sociaux. Dans le processus d'introduction de l'Allocation Universelle, il serait donc essentiel de maintenir les fondements généraux et spécifiques de l'État providence.

### **3.5. Une gestion fiscale de l'Allocation Universelle.**

La gestion de l'Allocation Universelle est normalement conçue à travers la distribution par l'institution politique compétente d'un chèque mensuel à l'ensemble de la population. Dans un pays comme l'Espagne, il serait cependant plus simple de gérer l'Allocation Universelle dans un contexte fiscal, à travers un mécanisme d'impôt négatif sur les revenus.

Une approche basée sur l'impôt négatif a deux avantages principaux. Le premier est qu'il permet d'associer directement, dans une politique de garantie de ressources, revenus et dépenses

sociales. Inévitablement, la conception et la gestion des politiques sociales, incluant l'Allocation Universelle, et celle de la politique fiscale doivent être coordonnées pour éviter des dysfonctions entre revenus et dépenses sociales.

Le second avantage est associé à un objectif traditionnellement défendu par les défenseurs de l'Allocation Universelle, au moins en Espagne, c'est à dire la convenance de que, dans le cas des classes sociales les plus favorisées, les impôts finissent par absorber les revenus additionnels obtenus à travers l'application de l'Allocation Universelle, évitant que son introduction puisse avoir des effets négatifs sur la redistribution interne des revenus. Dans la situation actuelle, caractérisée par une forte présence de phénomènes de pauvreté et d'absence de bien-être, il ne s'agit pas tellement d'améliorer la situation de toute la population, même pas de la majorité, sinon essentiellement des groupes les plus défavorisés. L'Allocation Universelle ne doit pas accentuer mais, au contraire, réduire l'effet Mathieu dans la gestion des prestations sociales<sup>17</sup>.

Si le principe de neutralisation fiscale majoritaire de l'Allocation Universelle est accepté dans sa phase d'introduction initiale, la distribution mensuelle d'un chèque qui, dans la plupart des cas, serait réintégré à l'État par l'intermédiation de l'impôt, perd une bonne partie de son sens. Dans ces cas, la liquidation annuelle de l'impôt, en parallèle à une politique de retenues périodiques d'une partie des revenus, semble beaucoup plus réaliste.

On pourrait certes indiquer que, dans un tel cas, la perception sociale du droit à l'Allocation Universelle finit par disparaître mais en fait deux circonstances s'opposent à cette perception: d'une part, dans la base liquidable de l'impôt, la partie correspondante à l'Allocation Universelle est décomptée dans tous les cas; de l'autre, toute personne peut à chaque instant décider d'opter pour vivre, temporellement ou non, des revenus exclusifs procédant de l'Allocation Universelle et organiser sa vie en fonction de cette possibilité. Et c'est précisément cette possibilité qui fait de l'Allocation Universelle un élément réel qui élargit l'éventail d'options de la population.

---

<sup>17</sup> Herman Deleeck, **L'effet MATHIEU**, Droit Social, novembre 1979. L'auteur souligne le fait que, dans les pays développés, les classes favorisées obtiennent un plus grand avantage des politiques sociales que les populations touchées par la pauvreté.

La proposition d'accéder à l'Allocation Universelle à travers une liquidation fiscale annuelle pose cependant d'autres problèmes qu'il est nécessaire de considérer. Une première difficulté est associée au problème d'organisation des deux types d'allocation qui ont été proposés (individuelle et d'unité de coexistence, donc pluripersonnelle). Une solution simple consiste à accompagner les déclarations individuelles, là où il y'aurait susceptibilité d'impôt négatif, donc de dévolution de revenus, d'une déclaration collective complémentaire relative à l'ensemble des personnes adultes indépendantes présentes dans l'unité de cohabitation.

La deuxième difficulté, beaucoup plus importante, se pose au moment de considérer la situation des personnes qui auraient besoin avec urgence de leur Allocation Universelle pour faire face à leurs nécessités de base. Dans ces cas, l'approche annuelle prévue dans l'approximation fiscale semble insuffisante.

Ce problème peut, cependant, être facilement résolu en combinant le principe de déclaration fiscale annuelle avec la possibilité d'accéder à tout moment, de façon inconditionnelle, à la perception périodique de l'Allocation Universelle. Il faudrait donc prévoir que les personnes en situation de nécessité puissent solliciter en avance leur Allocation Universelle, incluant la part relative à l'Allocation d'unité de coexistence. Ces avances d'allocation se réaliseraient par les institutions fiscales compétentes de manière automatique et inconditionnelle, avec la possibilité pour les allocataires de choisir entre paiements trimestriels ou mensuels qui seraient, par ailleurs, susceptibles de se maintenir régulièrement à pétition des intéressés.

En ce qui concerne les situations d'exclusion structurelle de revenus normalisés - salaires ou pensions contributives -, la distribution de l'Allocation Universelle se réaliserait à travers le versement d'un chèque mensuel, dans la ligne des pensions ou allocations non contributives aujourd'hui existantes dans la plupart des pays européens. Ce système s'appliquerait également au versement de l'Allocation correspondante aux mineurs dépendants.

Dans les cas d'avancement de paiement (via pensions non contributives ou demandes d'avance de la propre Allocation Universelle), la liquidation fiscale annuelle supposerait une régularisation finale de chaque situation individuelle, en tenant alors en compte tous les revenus obtenus, avances de l'Allocation Universelle et prestations non contributives inclus.

Le modèle de gestion de l'Allocation Universelle développé combine ainsi l'application des principes de l'impôt négatif avec la possibilité d'un accès périodique et inconditionnel à la perception de l'Allocation, tel qu'elle est prévue dans l'approche classique.

Un important aspect à mentionner dans le cas espagnol est que le modèle actuel d'impôt sur le revenu, de base individuelle et qui considère déjà l'existence de minimaux vitaux individuels et familiaux, facilite énormément l'approche ici défendue. Le problème de l'actuel modèle fiscal espagnol est qu'il n'applique pas, dans un sens strict, les principes de l'impôt négatif. En particulier, l'IRPF espagnol ne permet pas de compenser économiquement les personnes sans ressources ou avec des ressources insuffisantes. Le système de minimaux vitaux n'est en fait appliqué qu'aux déclarants avec ressources suffisantes, introduisant une discrimination typique de l'Effet Mathieu mentionné par Deleeck.

### **3.6. Le rôle d'un système complémentaire, mais résiduel, de garantie de ressources**

Une des idées dominantes entre les défenseurs de l'Allocation Universelle est que son application sera plus efficace dans le combat contre la pauvreté que toutes les mesures traditionnelles de protection. Cette affirmation est beaucoup trop volontariste, ce qui nous oblige à ne pas rejeter l'hypothèse d'une insuffisance du système général de protection, même s'il est basé sur l'introduction d'une Allocation Universelle. La gestion souvent restrictive des ajustements entre prestations et inflation par l'État montre en effet la tendance à la perte de valeur de certaines allocations ou pensions, contributives ou non, qui finissent par se situer en dessous du seuil de ressources garanties par les systèmes traditionnels de revenus minima.

Si ce n'était que pour cette seule raison, il serait sans doute nécessaire de soutenir un système complémentaire de garantie de revenus de type traditionnel, géré d'un point de vue familial et basé sur la vérification des ressources. Ce système devrait permettre de vérifier, comme tâche fondamentale, que les niveaux de couverture des besoins essentiels soient réellement garantis, en plus de protéger certains collectifs qui pourraient ne pas avoir accès initial à l'Allocation Universelle (certaines catégories d'immigrés, par exemple).

Cette fonction de contrôle devrait surtout servir à détecter les dysfonctions du modèle général de protection sociale et, plus particulièrement, de l'Allocation Universelle, lesquelles devraient donner lieu à des processus d'adaptation dans la conception de cette allocation. L'Allocation Universelle devrait ainsi s'adapter en permanence pour assurer une limitation maximale de l'impact

quantitatif et qualitatif des programmes traditionnels dans la dimension de garantie de revenus. Dans ce sens, toutes les variables et dimensions qui pourraient conditionner l'effective couverture des besoins de base (taille et composition des ménages, besoins personnels spéciaux, liés par exemple à la présence de handicaps, différences locales ou régionales dans le niveau des prix, coûts supplémentaires de transport, etc.) devraient être considérés dans la définition du modèle général d'Allocation Universelle.

Dans cette optique d'intervention, le principal problème à considérer est sans doute le traitement des questions liées aux coûts réguliers d'accès et maintenance du logement, aspect qui peut compliquer énormément l'approche pratique aux politiques de garantie de ressources et, spécifiquement, à la conception générale de l'Allocation Universelle. Une alternative pourrait consister à maintenir les prestations actuelles orientées à faire face, après vérification de ressources, aux coûts de logement. Cette option obligerait, cependant, les populations les plus défavorisées à maintenir leur dépendance économique des services sociaux. Une option plus intéressante pourrait se développer à travers la prévision, dans la gestion fiscale, d'une déduction complémentaire à l'Allocation Universelle pour faire face, dans des limites préfixées et standardisées, aux coûts supplémentaires de logement.

Mais, au-delà des différents aspects considérés, le système traditionnel de garantie de ressources doit continuer à faire face à certaines fonctions socialement importantes, indépendamment de l'introduction ou non de l'Allocation Universelle. En particulier, il doit assurer les actions dirigées à faire face aux besoins exceptionnels de la population (appui d'urgence) ainsi qu'à assurer à celle-ci un minimum de conditions de vie et de confort. Il s'agirait dans ce cas de faciliter l'accès aux biens, équipements et installations nécessaires pour soutenir un environnement approprié, particulièrement en matière de qualité des conditions de logement.

L'action d'appui à l'insertion, aujourd'hui attachée à la garantie de revenus, doit également être maintenue en vue des succès observés dans cette dimension de l'action sociale après l'introduction des systèmes de revenus minima d'insertion. Précisément, la nécessité de concentrer le travail social dans ces actions d'insertion est une des justifications de la convenance de résoudre, dans ses aspects essentiels, le problème de la garantie de ressources par le biais de mécanismes généraux de protection (Allocation Universelle) et non à travers les systèmes traditionnels de revenus minima.

Mais, en même temps, vu que l'accès aux revenus minima d'insertion a été une des voies à travers lesquelles certaines personnes ont pu accéder à une partie de leurs droits sociaux et participer dans des stratégies individuelles d'insertion, il est important de prévoir des mécanismes efficaces pour continuer à faciliter l'accès aux services sociaux une fois que la garantie de revenus soit essentiellement gérée à travers l'Allocation Universelle. Il faut rappeler, dans ce sens, que les processus d'exclusion ne sont pas uniquement d'origine économique.

Une solution pratique consiste à permettre que les demandes d'avancement de l'Allocation Universelle, dont nous parlions auparavant, puissent se présenter non seulement devant les institutions fiscales mais aussi, en tant qu'intermédiaires agréées, devant les services sociaux, possibilité qui semble de grand intérêt pour préserver l'accès à l'ensemble des droits sociaux des collectifs les plus défavorisés.

### **3.7. Un cadre européen pour l'implantation de l'Allocation Universelle**

Un des aspects fondamentaux de l'Allocation Universelle est l'accès à l'allocation de tous les membres de plein droit d'une société déterminée, incluant dans cette définition les non-citoyens qui ont droit à une résidence permanente sur le territoire. Etant donné les implications que cette proposition a en relation avec des phénomènes comme l'immigration ou la compétitivité économique (influence sur les coûts salariaux), il serait sans doute nécessaire de penser à un système d'Allocation Universelle fondé sur des bases communes dans l'ensemble de l'Union Européenne.

Nous pouvons citer deux autres raisons en défense d'une approche européenne à cette question. En premier lieu, cette approche ferait réalité, par le biais d'une action concrète, le principe de l'intervention sociale de l'Union Européenne, compensant de cette façon la logique non solidaire de la libéralisation totale des marchés. Deuxièmement, une base européenne pour l'introduction d'une Allocation Universelle serait un mécanisme fondamental de redistribution des ressources dans l'Union Européenne qui bénéficierait les pays les plus pauvres, contribuant à financer entre eux l'introduction de systèmes appropriés de garantie de ressources pour toute la population.

En tant que mécanisme d'intégration sociale européenne, il serait donc souhaitable qu'une partie du coût d'implantation de l'Allocation Universelle soit financée par l'Union Européenne, par exemple un 50% d'un minimum garanti susceptible de s'établir au niveau européen. Les États membres devraient alors financer le 50% restant ainsi que les possibles compléments en relation au

niveau minimum européen. Les autorités régionales pourraient également adapter à leur tour le niveau de l'Allocation Universelle sur leur territoire, développant parallèlement le système résiduel de garantie de ressources traditionnel. De cette manière, le principe de compatibilité entre les différents niveaux de solidarité – Europe, État, Région – serait une réalité dans les pays décentralisés.

#### 4. **Conclusion**

Le modèle d'intervention que nous venons de détailler est en général cohérent avec les propositions classiques de l'Allocation Universelle. Il propose pourtant quelques particularités qui doivent être rappelées.

La modalité d'Allocation d'unité de coexistence, par exemple, peut initialement provoquer quelques doutes du point de vue du principe d'individualité et uniformité de l'Allocation mais, comme nous l'avons souligné, cette mesure est nécessaire pour garantir une approche égalitaire des politiques sociales. Une fois consolidée l'Allocation Universelle, rien n'empêcherait toutefois d'intensifier le principe individualiste, si tel est l'orientation sociale dominante, en centrant par exemple les possibilités de croissance des niveaux garantis en augmentations de la part individuelle de l'Allocation, maintenant plus au moins stable le niveau de l'Allocation d'unité de coexistence.

La proposition pose également un problème de contrôle de la composition des unités de coexistence dans la gestion fiscale qui ne se poserait pas dans le cas d'utiliser une approche strictement individuelle. Il reste toutefois à démontrer que, dans un système social et économique solidaire, les manifestations d'insolidarité tels que la fraude dans la déclaration des formes de cohabitation soient suffisamment importantes pour introduire des dysfonctions insurmontables, obligeant à des actions lourdes d'inspection fiscale. La stigmatisation sociale de la fraude, en tant qu'attitude asociale, constituerait dans ce sens un élément préventif essentiel.

Un autre problème est lié au modèle de gestion fiscale qui provoquera que, dans ses phases initiales, l'accès à l'Allocation Universelle soit en réalité limité, en termes réels, à uniquement une partie de la population (principalement ménages avec des ressources insuffisantes mais également personnes adultes sans ressources individuelles dans de ménages en bonne situation économique). En fait, l'élément essentiel du modèle d'Allocation Universelle défendu n'est pas tellement garantir à toute personne une somme nette à accumuler aux revenus actuels mais, plutôt, un droit individuel et universel, non conditionné, à un revenu garanti dont chaque personne pourrait disposer

intégralement en cas d'absence complète de ressources. L'élément essentiel de ce droit serait permettre que chaque citoyen puisse définir un projet de vie personnel tout en sachant qu'à tout moment, indépendamment de l'option vitale adoptée, il pourra accéder à une allocation qui lui permettra d'éviter le risque de pauvreté.

L'avantage essentiel du modèle proposé est sa viabilité économique et financière. Face aux propositions plus ambitieuses d'Allocation Universelle, il offre une perspective de coût économique certainement élevé mais malgré tout raisonnable, susceptible donc d'être abordé à mi-terme par les institutions publiques compétentes. Le coût se situerait ainsi autour de 2,7% du PIB dans le cas du Pays Basque, nettement en dessous du coût correspondant aux propositions traditionnelles d'Allocation Universelle<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En cas d'opter pour une approche plus traditionnelle, fondée sur une Allocation individuelle universelle et uniforme, acceptant en même temps le principe de couverture du risque de pauvreté en toutes situations de coexistence, il serait nécessaire d'établir le niveau de l'allocation autour de 420 € en Espagne, dans la ligne de propositions syndicales récentes faites en Catalogne. Acceptant l'hypothèse de départ de qu'après impôts, l'Allocation Universelle supposerait une compensation réelle équivalente à la différence nette existante entre le revenu personnel et le niveau de l'allocation, le coût d'entretien annuel supposerait un 10,2% du PIB, équivalent à 52,4% des dépenses sociales SEEPROS (toutes dépenses sociales, exclues l'éducation). Dans l'hypothèse d'une distribution brute de l'Allocation, non compensée fiscalement, le coût serait trois fois plus grand, avec un impact sur le PIB de 30,2%.

Il faut préciser que, dans les estimations présentées, on n'a pas tenu compte des dépenses supplémentaires que supposerait l'introduction d'une couverture complémentaire des coûts d'accès au logement.

Face aux propositions modérées d'Allocation Universelle (par exemple, une allocation individuelle et uniforme de 200 ou 300 €), le modèle garantit par ailleurs une solution générale au problème de la pauvreté, évitant donc le recours complémentaire au système traditionnel de garantie de ressources<sup>19</sup>. Dans ce sens, le modèle proposé constitue une alternative au débat auquel se sont confrontés les défenseurs de l'Allocation Universelle dès ses origines: proposer une Allocation financièrement acceptable mais de niveau insuffisant pour prévenir le risque de pauvreté ou une Allocation de niveau suffisant mais de difficile couverture financière.

---

<sup>19</sup> Il est bien sûr évident qu'une Allocation de 200 ou 300 € n'aurait qu'un impact limité en vue de la lutte contre la pauvreté dans les cas de personnes vivant seules, précisément un des principaux groupes à risque de pauvreté en Europe. Il serait alors inévitable de maintenir le fonctionnement normal des structures traditionnelles de protection.