

LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

PAR

YANNICK VANDERBORGHT

CENTRE DE RECHERCHES EN SCIENCE POLITIQUE
FUSL – BRUXELLES

INTRODUCTION (1)

Malgré de nombreuses initiatives, en dépit de grandes déclarations, de généreux subsides et de projets concrets, l'Union européenne semble demeurer impuissante face au défi de la pauvreté. En 2010, 16,4 % des Européens vivaient sous un seuil fixé à 60 % du revenu disponible médian national, une proportion semblable à ce qu'elle était cinq ans plus tôt, en 2005 (16,5 %). Dans l'Eurozone, ce taux de pauvreté est passé de 15,4 % en 2005 à 16,1 % en 2010 (2). La crise économique qui frappe l'Union depuis 2008 ne fait évidemment qu'aggraver une situation déjà préoccupante, mettant la solidarité européenne à l'épreuve. Il est désormais clair que si celle-ci n'est pas rapidement renforcée par le biais de dispositifs innovants, les plus défavorisés subiront plus fortement encore les effets d'une crise dont ils sont déjà doublement victimes. D'une part, la baisse de l'activité économique se traduit par une hausse massive du chômage chez les peu qualifiés ; d'autre part, les réductions de la dépense publique frappent en premier lieu ceux qui se situent dans le bas de l'échelle des revenus.

L'objectif essentiel du présent chapitre consiste à faire brièvement le point sur une forme spécifique de dispositifs susceptibles de renforcer la solidarité européenne, en particulier au niveau interpersonnel. Il ne s'agit nullement ici de proposer une analyse exhaustive de l'état

(1) Une partie des arguments présentés ici a été discutée lors de la conférence sur « La crise et l'avenir des modèles sociaux en Europe » (12-13 mai 2011, Institut d'études européennes des FUSL), ainsi que lors de la conférence « Le revenu d'existence : une réponse adéquate aux crises et catastrophes ? » (28 janvier 2012, Maison franco-japonaise, Tokyo). Remerciements à Thierry Ribault, Fumio Iida, ainsi qu'à Philippe Van Parijs.

(2) EUROSTAT, « 23 % of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010 », *Statistics in focus*, n° 9, 2012.

de l'inclusion sociale en Europe mais, plus modestement, de proposer quelques pistes de réflexion pour un modèle social européen renouvelé. Nous partageons en effet l'inquiétude exprimée par Guy Standing, qui déplorait le fait que la présente crise systémique soit la première qui ne soit pas (encore) accompagnée d'une « vision progressiste » alternative (3).

Dans une première partie, nous revenons brièvement sur quelques-unes des raisons qui peuvent expliquer les faibles progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté. Nous insisterons ensuite, dans la seconde partie, sur les avantages que pourraient présenter un Euro-dividende, ou revenu-socle versé à tous les résidents de l'Eurozone, envisagé comme instrument de redistribution interpersonnelle et de stabilisation macro-économique.

1. — LA PAUVRETÉ EN EUROPE : UNE FATALITÉ ?

Il est probablement inutile de rappeler ici combien la question de la lutte contre la pauvreté préoccupe depuis longtemps les Européens. La mise en place très progressive de programmes d'assistance publique a fini, dans la plupart des pays, par reléguer la charité privée au rang de source d'appoint. D'immenses progrès ont ainsi pu être accomplis dans la sécurisation de la situation économique des ménages les plus vulnérables. Depuis les années 1980, il semble toutefois que la situation n'ait plus guère évolué, au point que la tentation de la résignation soit de plus en plus grande. Et si, après tout, la pauvreté était une fatalité ?

Trouver une explication non-controvertée sur les raisons de cette stagnation de la pauvreté en Europe est bien sûr loin d'être évident. À l'encontre de la vision fataliste, il paraît pourtant clair que nous disposons d'éléments permettant de réorienter résolument l'action publique. À cet égard, il importe à la fois d'interroger les instruments mis en œuvre au niveau de l'UE, qui n'ont visiblement pas été à la hauteur du défi (4), mais également de tenir compte de raisons conjoncturelles liées à la configuration des politiques nationales. Sans qu'il ne soit possible d'être ici exhaustif (il serait pour le moins saugrenu de chercher à régler la question en quelques paragraphes) soulignons quelques-uns de ces facteurs explicatifs.

(3) STANDING, G., « The precariat – The new dangerous class », *Policy network essay*, mai 2011.

(4) Cf. la contribution de GOETSCHY, J. à ce volume.

1.1. – Un échec de la stratégie de Lisbonne ?

Les instruments européens, tout d'abord. (5) En raison de leurs compétences limitées en la matière, les institutions européennes ont progressivement développé des outils de « nouvelle gouvernance » de la protection sociale. Parmi ceux-ci, une « méthode ouverte de coordination » (MOC) a été centrée sur l'inclusion sociale depuis 2000. Comme dans le cas de la « Stratégie européenne pour l'emploi » (SEE), celle-ci relève du « droit mou » (*soft law*) et vise à compenser l'épuisement relatif de l'outil législatif (*hard law*) (6). Elle se caractérise par l'affirmation d'objectifs très généraux, parfois fort ambitieux, laissant aux États membres le soin de déterminer l'arsenal de politiques destiné à les atteindre. Ceux-ci préservent donc une grande marge de liberté, mais sont tenus de remettre des rapports périodiques portant sur leurs réalisations et leurs difficultés.

Depuis le lancement de la nouvelle stratégie « Europe 2020 », qui vise à favoriser une croissance dite « intelligente, durable et inclusive », le travail de coordination se poursuit au travers d'une « Plateforme européenne contre la pauvreté » (7). Grande nouveauté, l'UE s'est pour la première fois assignée un objectif précis et chiffré : réduire « d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale ».

À l'heure actuelle, le bilan de ce mode de gouvernance *soft* est pour le moins mitigé. Certes, en l'absence de contrefactuel, il est aisé de spéculer sur le fait que la situation eût été *pire* sans la mise en œuvre de cette coordination. En outre, des effets non-négligeables ont pu être constatés, que ce soit au niveau procédural (par exemple au travers du développement de nouveaux outils statistiques) ou à un niveau plus substantiel (mise à l'agenda de nouveaux enjeux, comme celui de la pauvreté des enfants). Si l'Europe de l'inclusion sociale n'est donc pas une fiction (8), l'absence de mécanisme contraignant, l'omniprésence

(5) Pour une analyse plus détaillée, cf. notamment VAN HERCKE, B., VERSCHRAEGEN, G., VAN GEHUCHTEN, P.-P. et VANDERBORGH, Y. (dirs.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Academia press, Gand, 2011.

(6) Malgré l'existence, dans le Traité, d'une « clause sociale horizontale » : « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, titre II, art. 9).

(7) COMMISSION EUROPÉENNE, Final report of the first annual convention of the european platform against poverty and social exclusion, Krakow, Pologne, 17-18 octobre 2011, publié le 12 décembre 2011.

(8) VAN HERCKE, B., VANDERBORGH, Y., VERSCHRAEGEN, G., « L'Europe sociale en Belgique : emploi et inclusion sociale au prisme de l'europanisation », *Revue belge de sécurité sociale*, 53 (4), pp 745-774, 2011.

d'objectifs vagues et le faible suivi des progrès réalisés tendent toutefois à en limiter la portée (9). Plus encore, les accents néolibéraux donnés à la nouvelle stratégie « Europe 2020 » risquent de diluer l'idéal de « croissance inclusive » dans les impératifs de réduction de la dépense publique (10).

1.2. – Limites des dispositifs de lutte contre la pauvreté

La portée limitée des politiques européennes d'inclusion sociale ne peut toutefois se comprendre sans référence à des facteurs conjoncturels, qui affectent les États membres à des degrés divers. Parmi les multiples causes du phénomène de stagnation de la pauvreté, deux facteurs-clés ont bien été mis en évidence par la littérature récente sur le sujet : une croissance biaisée de l'emploi européen, et l'inadéquation des dispositifs d'assistance sociale (11).

L'accès au marché du travail demeure sans nul doute le chemin le plus sûr vers la sortie la précarité, et ce malgré la nette augmentation du nombre de travailleurs pauvres en Europe. La croissance de l'emploi ayant été particulièrement sensible entre 2005 et 2008, l'on aurait donc pu s'attendre à une baisse du taux de pauvreté à travers l'Union. Si cela ne fut pas le cas, c'est en bonne partie parce que cette croissance n'a pas bénéficié aux ménages défavorisés : biaisée en faveur des plus qualifiés, elle n'a que marginalement pu contribuer aux objectifs de réduction de la pauvreté (12).

Plus fondamentalement, il est frappant de constater que plus de dix ans après le lancement d'une stratégie européenne d'inclusion sociale, de nombreux dispositifs d'assistance sociale au sein des États membres demeurent inadéquats. Le niveau des allocations est partout inférieur au seuil de pauvreté, et est rarement lié au niveau de bien-être par un mécanisme d'ajustement qui le ferait progresser en fonction de l'évolution des

(9) Comme l'indiquent Marlier et Lucassen à propos des initiatives européennes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants, « il importe de souligner la nécessité et l'urgence d'introduire une approche beaucoup plus rigoureuse de surveillance et d'évaluation des politiques, avec un focus particulier sur les résultats plutôt que sur les procédures ». MARLIER, E. et LUCASSEN, C., « Pauvreté et bien-être des enfants en Europe », *VST – Vie sociale et traitements*, vol. 4, n° 112, p. 80-85, 2011.

(10) VAN HERCKE, B., « Is "the social dimension of Europe 2020" an oxymoron? », dans DEGRYSE, CHR. et NATALI, D. (dirs.), *Social developments in the European Union 2010*, ETUI-OSE, Bruxelles, pp. 141-174, 2011.

(11) CANTILLON, B. et VAN MECHELEN, N., « Tussen doorn en daad... Over armoedebestrijding, minimuminkomensgarantie en het Europese sociale model », *CSB Berichten*, octobre 2011.

(12) Cf. notamment à ce sujet, pour l'ensemble de l'OCDE : OCDE, *Divided we stand : why inequality keeps rising*, OECD, Paris, 2011. Cf. aussi RAWLS, J., *A Theory of justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.

rémunérations (par exemple du salaire minimum) (13). Là où les dispositifs existent, ils constituent souvent un tissu complexe de programmes qui s'enchevêtrent, rendant *de facto* difficile l'accès à leurs droits des personnes les plus précarisées. À cela s'ajoute le fait que cet accès s'est partout trouvé limité par la mise en œuvre de réformes visant à l'activation des bénéficiaires, passant par un renforcement des conditions d'éligibilité. Enfin, faut-il le rappeler, dans certains États membres comme l'Italie ou la Grèce, l'absence pure et simple de revenu minimum rend très délicate toute stratégie coordonnée de lutte contre la pauvreté (14).

1.3. – Vers un « revenu minimum adéquat » ?

Face à cette situation, nombreux sont ceux qui estiment qu'une pression *soft* à la coordination de politiques nationales ne peut suffire, et que les outils européens doivent être révisés. Si, conformément au principe de subsidiarité, le centre de gravité de la protection sociale demeure au niveau des États membres, l'UE devrait ainsi tenter de réactiver l'outil législatif, pourtant déclaré « périmé » en la matière depuis au moins une décennie. Parmi les propositions qui circulent dans les cénacles européens, la plus ambitieuse est sans nul doute celle qui consisterait à faire adopter une *directive-cadre sur le revenu minimum adéquat*. Il ne s'agirait pas ici de mettre sur pied un revenu minimum européen ciblé sur les citoyens les plus pauvres (15), mais de contraindre les États à tenir leurs engagements en matière d'inclusion sociale en accroissant le niveau de leurs minima sociaux.

Le « Réseau européen anti-pauvreté » (EAPN) mène ainsi une campagne très active en faveur d'une telle directive, qui a notamment reçu le soutien de Jacques Delors (16). Dans son projet, formulé en 2010, EAPN inclut une disposition claire quant à l'adéquation des minima sociaux, qui devraient être établis à un niveau qui permette aux personnes « de vivre d'une manière compatible avec la dignité humaine, dans le cadre d'efforts globaux et constants pour combattre l'exclusion sociale et satisfaire aux besoins de base en matière de santé physique et d'autonomie, nécessaires pour pouvoir participer à la société » (17).

(13) FRAZER, H. et MARLIER, E., « Minimum income schemes across EU member states. Synthesis report », *European network of independent experts on social inclusion*, n° 1, 2009.

(14) CANTILLON, B. et VAN MECHELEN, N., *op. cit.*

(15) Pour une proposition en ce sens, cf. SCHMITTER, PH. C. et BAUER, M. W., « A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union », *Journal of european social policy*, vol. 11, n° 1, pp. 55-65, 2001.

(16) Cf. en particulier <http://www.adequateincome.eu>.

(17) VAN LANCKER, A., Document de travail sur une directive-cadre relative au revenu minimum, EAPN, Bruxelles, p. 21, septembre 2010.

En dépit d'indéniables contraintes juridiques (également liées à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE), la Commission avait elle-même déjà indiqué, dans une communication du 17 octobre 2007, que la stratégie d'inclusion active passait par « une aide au revenu suffisante qui [permette] aux personnes de mener une vie digne ». À cet égard, la Commission soulignait ainsi que « l'adéquation des régimes de revenus minimums est essentielle pour résoudre les problèmes sociaux sous-jacents et promouvoir la pleine intégration sociale de tous les citoyens de l'UE, en les aidant à exploiter au maximum leur potentiel » (18).

La Commission a régulièrement réitéré ce type d'affirmation, en ce compris dans une recommandation au Conseil, datée d'octobre 2008 et relative à « l'inclusion des personnes exclues du marché du travail » (19). Lors des interpellations au Parlement européen le 8 mars 2011, le Commissaire en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, M. László Andor, a ainsi répété que « La Commission estime que, outre leur rôle de *stabilisateur automatique*, les régimes de revenu minimum peuvent jouer un rôle considérable en termes de protection des plus vulnérables contre les pires effets de la crise en leur offrant un filet de sécurité. » Il annonçait également, pour 2012, la publication d'un rapport sur le sujet, « mettant notamment l'accent sur les régimes de revenu minimum » (20).

Enfin, il faut également rappeler que le Parlement européen avait précisément adopté, le 20 octobre 2010, une résolution sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe ». Cette résolution contenait des dispositions explicites quant à l'adéquation des minima sociaux. Dans ce texte, le Parlement estime « que l'introduction de systèmes de revenu minimum dans tous les États membres (composés de mesures spécifiques visant à soutenir les personnes dont le revenu est insuffisant à l'aide d'un apport financier et de la facilitation de l'accès à des services) est une des mesures les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté, garantir un niveau de vie adéquat et encourager l'insertion sociale ; considère que les systèmes de revenus minimums adéquats doivent s'établir au minimum à 60 % du revenu médian dans l'État concerné » (21).

(18) COMMISSION EUROPÉENNE, Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail, COM(2007)620, Bruxelles, 17 octobre 2007.

(19) COMMISSION EUROPÉENNE, Recommandation de la Commission relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail, JOCE, n° L 307, 18 novembre 2008.

(20) Débats du Parlement européen, 8 mars 2011, retranscription disponible sur <http://www.europarl.europa.eu>.

(21) PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du Parlement sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe, INI/2010/2039, 20 octobre 2010.

Comme le reconnaît le Commissaire László Andor, les institutions européennes sont donc actuellement tiraillées entre une demande politique « extrêmement pressante » et un « espace pour une initiative législative [...] extrêmement réduit » (22). Si ce dernier élément doit nous inviter à procéder prudemment, les contraintes politiques et légales ne peuvent servir de prétexte au renoncement. La crise de l'Eurozone, pour dramatique qu'elle soit, peut aussi être vue comme une fenêtre d'opportunité permettant d'accentuer la pression en faveur de mesures de type « revenu minimum adéquat ». En d'autres termes, il s'agit de prendre la Commission européenne au mot et de développer « des solutions intelligentes pour l'Europe d'après la crise, notamment dans la perspective d'une protection sociale plus efficace » (23). C'est à cette lumière que nous souhaitons examiner, dans une deuxième partie, une option plus ambitieuse encore : la mise en œuvre d'un revenu de base européen.

2. — UNE RÉPONSE PLUS AMBITIEUSE : L'EURO-DIVIDENDE

L'idée d'un revenu de base (*basic income*), souvent désignée en français par l'expression « allocation universelle » ou parfois « revenu de citoyenneté », n'est évidemment pas neuve. Déjà discutée au cours du XIX^e siècle, elle a connu un succès grandissant au cours du XX^e siècle, au point d'être défendue par plusieurs prix Nobel d'économie (24). Depuis 25 ans, elle est désormais promue par un réseau de chercheurs et d'activistes baptisé BIEN (*Basic Income Earth Network*) (25).

L'idée désigne un revenu régulier versé par une communauté politique à chacun de ses membres, sur base individuelle et sans exigence de contrepartie. Elle se distingue donc des dispositifs classiques de revenu minimum, dont il était question plus haut, en raison de sa triple inconditionnalité : universelle, individuelle et non-conditionnée à l'exigence de réciprocité. Certes, il y a aussi quelques similitudes : comme les minima sociaux conventionnels, il s'agit d'un revenu en espèces, en principe financé par l'impôt et payé sur une base régulière. Mais les trois différences ici mentionnées indiquent bien qu'une fois mise en œuvre une telle

(22) *Ibid.*

(23) Plateforme européenne contre la pauvreté de la Commission européenne, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=fr>.

(24) WIDERQUIST, K., NOGUERA, J. A., VANDERBORGH, Y. et DE WISPELAERE, J., *Basic income : an anthology of contemporary research*, Blackwell, Oxford, 2012 [à paraître].

(25) Lancé à Louvain-la-Neuve (Belgique) en 1986, ce réseau s'appelait initialement *Basic Income European Network*.

mesure représenterait une transformation substantielle des politiques d'inclusion sociale.

Pendant longtemps, ses avocats ont envisagé l'introduction d'un revenu de base au niveau de l'État-nation, voire d'une entité infranationale. La mise sous pression des programmes redistributifs dans une économie mondialisée les a cependant progressivement incités à réfléchir à un dispositif supranational, qui serait destiné à éviter l'écueil de la migration sélective déjà observé au sein même des pays industrialisés (26). Si la mise en œuvre d'une telle mesure au niveau mondial paraît aujourd'hui irréaliste, il n'est pas absurde d'imaginer qu'elle puisse inspirer des réformes au niveau d'entités régionales. Michael W. Howard a par exemple développé l'idée d'un dividende instauré au niveau des pays de l'ALENA (*Accord de libre-échange nord-américain*, ou NAFTA). À ses yeux, ce dividende permettrait de réduire les inégalités, offrirait un utile outil de développement, tout en garantissant que la coopération régionale « bénéficie aux plus défavorisés » (27).

Avec d'autres, nous estimons qu'il est urgent de réfléchir à un dispositif similaire au niveau de l'ensemble régional le plus intégré du monde, l'Union européenne. C'est dans cette perspective qu'avec Philippe Van Parijs nous avons formulé la proposition d'introduire un « Euro-dividende », dont le montant aurait pu varier entre 500€ et 1000€ par mois en fonction du coût de la vie dans chaque État membre (28). Son financement pourrait être assuré pour partie par une taxation sur les transactions financières, par une taxation des activités polluantes (de type taxe carbone), ou encore par une TVA prélevée sur l'ensemble du territoire européen (ou, éventuellement, de la seule Eurozone) (29).

2.1. – Une sécurité économique permanente

Avant d'examiner deux raisons pour lesquelles un tel revenu de base gagne à être envisagé au niveau de l'Union, ou du moins de l'Eurozone, commençons en premier lieu par expliquer brièvement pourquoi une

(26) BORJAS, G. J., « Immigration and welfare magnets », *Journal of labor economics*, vol. 17, n° 4, pp. 607-637, 1999. Pour une discussion plus approfondie dans le cas du revenu de base, cf. VANDERBORGH, Y. et VAN PARIJS, P., « Basic income, globalization and migration », dans « Sustainable utopia and basic income in a global era », actes de la Basic income international conference organisée par la Seoul National University et le South Korean basic income network, Séoul, 27-28 janvier 2010, pp. 7-29. Cf. également HOWARD, M. W., « Basic income and migration policy : a moral dilemma ? », *Basic income studies*, vol. 1, n° 1, art. 4, 2006.

(27) HOWARD, M. W., « A NAFTA dividend : a guaranteed minimum income for North America », *Basic income studies*, vol. 2, n° 1, art. 1, 2007.

(28) VAN PARIJS, PH. et VANDERBORGH, Y., « From Euro-Stipendium to Euro-Dividend », *Journal of european social policy*, vol. 11, n° 4, pp. 342-346, 2001.

(29) VAN PARIJS, P., « Pas d'eurozone viable sans euro-dividende », *Le Monde*, 6 mars 2012.

telle réforme est essentielle du point de vue de la justice, « première vertu des institutions sociales » (30). Comme indiqué en introduction du présent chapitre, les données nous montrent sans aucun doute possible que les premières victimes de la crise sont les ménages les plus défavorisés. Si la justice consiste bien à donner priorité à l'amélioration de leur sort, la mise en œuvre de mécanismes leur permettant d'absorber ce type de choc s'impose à l'évidence. Parmi ces mécanismes, il importe bien sûr de réfléchir, par exemple, à l'accès au logement ou à l'accès à la santé. Mais il est également crucial d'imaginer une façon de leur assurer une sécurité économique minimale.

La réponse classique à ce type de défi consiste à mettre en œuvre des mesures ciblées et ponctuelles, sur le modèle de l'assistance sociale déjà évoqué plus haut, par exemple au travers d'un revenu minimum adéquat. On fait alors correspondre à l'idée de donner priorité aux plus défavorisés l'idée de leur réserver des prestations, sous conditions de ressources : c'est la logique du ciblage. L'introduction de tels dispositifs dans les pays qui, comme l'Italie et la Grèce, n'en disposent pas, est sans nul doute un pas important dans la bonne direction. De même, l'imposition de standards européens en matière d'adéquation du niveau des allocations est un impératif.

On peut toutefois supposer que, du point de vue même des plus pauvres, un revenu de base universel est préférable. Il est instructif, à cet égard, de comparer un instant les pays de tradition *universaliste*, essentiellement scandinaves, à ceux qui, comme le Royaume-Uni, l'Irlande ou les États-Unis, ont le *ciblage* pour tradition. Tous les indicateurs le montrent, les premiers parviennent bien mieux à réduire pauvreté et inégalités que les seconds (31). Plusieurs arguments sont généralement avancés pour expliquer ce paradoxe, qui n'est qu'apparent.

En premier lieu, les programmes de transfert ciblés sont mal connus de leurs bénéficiaires potentiels, qui se perdent dans un maquis d'organismes, de règlements et de catégorisations. Deuxièmement, la nature même des programmes ciblés implique de vérifier, parfois de manière intrusive et humiliante, que les bénéficiaires effectifs remplissent bien les conditions d'octroi. Enfin, les programmes ciblés assurent très mal la continuité des droits. Les transferts sont partiellement ou totalement supprimés en cas de changement de statut, ce qui n'incite pas les bénéficiaires à prendre des risques pour se réinsérer sur le marché de

(30) RAWLS, J., *op. cit.*

(31) Cf. par exemple WILKINSON, R. et PICKETT, K., *The spirit level. Why equality is better for everyone*, Penguin, Londres, 2009.

l'emploi. En évitant ces trois obstacles inhérents aux transferts ciblés sur les plus défavorisés, le paiement régulier d'une allocation inconditionnelle contribue donc à asseoir leur sécurité économique.

2.2. – *Un mécanisme de solidarité interpersonnelle*

Le deuxième argument demeure lié à la dimension « équité » de la discussion, mais nous rapproche à la fois de sa dimension « efficacité », qui sera plus largement abordée dans le point suivant, et de sa dimension européenne. Le revenu de base, malgré son caractère universel, peut donc paradoxalement être envisagé comme l'expression de la solidarité envers les plus défavorisés. Cette sécurité économique permanente est d'autant plus essentielle que nos économies sont confrontées à des crises systémiques et que la financiarisation tend à les rendre beaucoup plus instables. En l'absence de régulation forte, dont on voit bien que la mise en œuvre même minimale continue à poser problème, un tel stabilisateur est une composante essentielle de l'intervention publique.

Mais la crise actuelle démontre, si besoin était, qu'en raison de la très forte interdépendance de nos économies les crises ne sont bien évidemment plus locales et circonscrites à un territoire précis. Ceci est encore plus vrai dans le cadre d'une union monétaire du type de l'Eurozone, dans laquelle les pays en bonne santé économique se trouvent rapidement affectés par les turbulences qui emportent les autres. Ce qu'on appelle, un peu abusivement, la « crise de la dette » en est une illustration éclatante (32).

Au sein de l'Eurozone, la crise aura ainsi rendu évident l'impact dramatique de l'absence d'un mécanisme stable de solidarité européenne. De ce point de vue, il est instructif de comparer cette zone avec l'autre grand modèle d'union monétaire, déjà ancien, que sont les États-Unis d'Amérique. Comme l'explique le Prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, « les migrations font bien entendu partie du mécanisme d'ajustement qui permet aux États-Unis de faire fonctionner un marché unique avec une monnaie unique. Plus important encore est le rôle du gouvernement fédéral dans l'aide aux États face au chômage de masse, apportée par allocation des recettes fiscales supplémentaires (la fameuse "union de transfert", si détestée par de nombreux Allemands » (33) :

La migration interne à l'Union européenne demeure de faible ampleur, et ne peut jouer le rôle qu'elle remplit aux États-Unis. Les

(32) « Abusivement » parce que cette crise s'est d'abord propagée suite aux dérives de la spéculation financière, plus qu'en raison des défauts de gestion des comptes publics.

(33) STIGLITZ, J. E., « Qu'est ce qui peut sauver l'Euro ? », *Project Syndicate*, 5 décembre 2011.

raisons en sont plurielles, mais il est clair que l'importante diversité culturelle et en particulier linguistique la rend bien plus problématique en Europe. La montée de la xénophobie, y compris dans les pays scandinaves, démontre que les conditions sont loin d'être remplies pour que la migration interne joue un rôle stabilisateur puissant. Il est donc crucial de parvenir à mettre en œuvre cette « union de transfert » dont parle J. Stiglitz, à travers des mécanismes de solidarité interpersonnelle et transnationale permettant d'absorber les chocs économiques.

Mais l'Europe, pour diverses raisons, ne peut décemment espérer développer un véritable État social, même inspiré du système comparativement peu ambitieux des États-Unis. Pour cette raison, la solidarité interpersonnelle devra nécessairement prendre une forme modeste et relativement facile à mettre en œuvre. Elle devra également prendre une forme qui soit compatible avec la préservation des modèles nationaux de protection sociale, en application du principe de subsidiarité déjà évoqué plus haut. D'où l'idée de mettre en œuvre un socle de sécurité économique individuel inspiré du revenu de base, au-delà duquel chaque État membre demeure libre de poursuivre ses propres politiques.

2.3. – *Une mesure de relance*

Enfin, le revenu d'existence peut précisément jouer un rôle de « stabilisateur » en un sens plus strictement macro-économique, sans aucun doute proche de l'idée que s'en feraient les néo-keynésiens.

La « réponse à la crise » est bien sûr l'objet d'intenses discussions au sein de l'Union européenne, alors que ses dirigeants tentent de trouver les mesures qui permettraient d'éviter la spirale de l'endettement. Si, face à la gravité de la situation, un ajustement structurel est probablement nécessaire, nombreux sont ceux qui dénoncent l'impact négatif, à moyen terme, de la multiplication des mesures d'austérité visant à éviter le « déficit macroéconomique excessif ». Le Japon est souvent évoqué dans ces discussions, et cité comme exemple de la voie qu'il ne faut surtout pas suivre. « La voie japonaise », explique ainsi Michel Aglietta, « est le piège dans lequel les errements actuels des gouvernements européens risquent de nous faire tomber. Elle se traduit par des ajustements budgétaires et des plans d'austérité qui n'en finissent pas, parce qu'ils entretiennent la croissance basse » (34).

(34) AGLIETTA, M., « Consolider l'endettement public et renforcer l'euro pour promouvoir la croissance durable en Europe », *La revue socialiste*, n° 44, pp. 77-78, 2011.

Il est désormais crucial de dépasser ce que Paul Krugman a appelé à propos de la crise de l'Eurozone le « dogme » de l'austérité (*hard-money-and-austerity dogma*) (35). « Il est temps », écrivait Krugman en février 2012, « de laisser derrière nous les croyances illusoire en la vertu de l'austérité par temps de dépression économique » (36). Parmi les nombreuses mesures susceptibles de relancer une croissance soutenable, l'Euro-dividende a certainement sa place, pour au moins deux raisons.

Première raison : l'allocation d'un revenu en espèces (*cash*) aux ménages européens est l'un des outils susceptibles de relancer la consommation sur le marché interne (37). L'effet cumulatif attendu (l'« effet multiplicateur », pourrait-on dire) est d'autant plus important lorsque ce revenu prend la forme d'une allocation universelle strictement inconditionnelle. Pourquoi ?

Tout d'abord parce que le caractère universel du revenu de base en fait un subsidie au travail peu rémunéré. Il permet en effet de faciliter l'accès à l'emploi, même peu productif ou à temps partiel, parce qu'il améliore durablement le revenu net par rapport à une situation d'inactivité. Abstraction faite des mécanismes de récupération *ex-post* par l'impôt, il est en effet intégralement conservé, en toutes circonstances. Contrairement aux apparences, un Euro-dividende peut donc parfaitement s'inscrire dans une stratégie d'inclusion active. Toutefois, il doit être nettement distingué de la version dure d'une telle stratégie, de type *workfare*. En effet, l'absence d'exigence de contrepartie confère aux plus faibles un pouvoir de négociation leur permettant de refuser des emplois ne leur apportant ni formation ni perspectives d'avenir. Pour le dire rapidement, si l'universalité de la mesure en fait un efficace subsidie à l'emploi peu rentable (en un sens économique immédiat), son inconditionnalité l'empêche de fonctionner comme subvention aux emplois dégradants, puisque le refus de travailler n'est pas sanctionné du retrait de l'allocation.

Ensuite parce que le caractère inconditionnel du revenu en fait un subsidie à la formation : l'absence d'obligation de contrepartie directe peut encourager, dans certains circonstances, le partage du travail et

(35) KRUGMAN, P., « Euro Zone death trip », *The New York Times*, 25 septembre 2011.

(36) KRUGMAN, P., « Pain without gain », *The New York Times*, 19 février 2012.

(37) Il est intéressant de noter que ce type d'argumentaire était déjà très présent au cours de la crise des années 1930, quand les tenants du revenu d'existence parlaient d'injecter du *cash* dans l'économie au travers de ce qu'ils nommaient alors le « crédit social ». Cf. VAN TRIEB, W., « Everyone a king. An investigation into the meaning and significance of the debate on basic incomes with special reference to three episodes from the British inter-war experience », thèse de doctorat en sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995.

la demande de formation. Or, il est évident que l'investissement dans le capital humain est l'une des conditions essentielles de la relance européenne. L'Euro-dividende peut enfin fonctionner comme subsidie à l'activité en un sens plus large encore : innovation, création de petites entreprises ou, pour le formuler sous un mode utopique qui n'aurait pas déplu à André Gorz, l'un des grands défenseurs de l'idée, soutien aux activités « autonomes » (38).

Cette première raison, qui insiste sur l'effet multiplicateur d'un dividende universel, ne vaut pas seulement pour les économies européennes. La seconde raison est quant à elle plus directement liée aux difficultés de l'Eurozone, et à la nécessité déjà évoquée d'y établir un mécanisme simple de solidarité interpersonnelle. Dans le cadre européen, il est évidemment essentiel d'éviter que la croissance de la consommation ne se traduise par une exportation de la relance. En d'autres termes, il est de plus en plus impensable que les mesures visant à éviter la récession ne soient prises à l'initiative d'un seul pays, sans quoi la concurrence fiscale et le dumping social risquent de les rendre inopérantes. La relance doit être européenne. Si l'on pense, comme nous l'avons indiqué ici, que l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages importe, et si l'on estime par ailleurs que seule une mesure simple à administrer est envisageable au niveau européen, alors l'Euro-dividende est une fois encore un candidat tout désigné.

3. — CONCLUSION : UN COMPROMIS FAVORABLE AUX ENFANTS ?

Le plaidoyer en faveur de l'Euro-dividende, ici trop brièvement esquissé, ne doit évidemment pas être perçu comme l'expression naïve d'une quelconque quête du « remède miracle ». Cette mesure ne peut être que l'un des éléments de la relance, l'un des outils de lutte contre la récession. Elle doit être accompagnée d'autres instruments, et s'intégrer dans une stratégie qui permette de rendre la croissance soutenable sur le plan écologique. Mais, pour les raisons avancées dans cette contribution, il nous semble que la mise en œuvre d'un tel mécanisme de redistribution interpersonnelle constituera, quoi qu'il arrive, la composante centrale d'une telle stratégie.

Il est bien entendu possible de s'en inspirer pour proposer des réformes du modèle social européen qui soient plus modestes, moins controversées, plus susceptibles de faire l'objet d'un large compromis. Dans cette perspective, la voie la plus prometteuse est peut-être celle

(38) GORZ, A., *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997.

qui consisterait à limiter l'accès au dividende aux seuls ménages avec enfants à charge. Une telle allocation familiale européenne permettrait probablement de contourner l'objection morale, très souvent avancée à l'encontre d'un revenu universel, qui consiste à réfuter l'idée d'une prestation sans contrepartie, d'un droit sans obligation. Dans le cas des enfants, la question du choix, de la responsabilité personnelle, peut et doit être rapidement évacuée. En outre, la pauvreté des enfants atteint des proportions inquiétantes dans un grand nombre de pays de l'Union. En 2010, 20 % des enfants européens vivaient dans un ménage pauvre (39).

Certaines propositions très concrètes en ce sens circulent depuis plusieurs années dans la communauté scientifique (40). Bien entendu, comme dans le cas de l'éventuel Euro-dividende, des questions techniques importantes demeurent ouvertes. Par exemple, on peut s'interroger sur le montant adéquat, qui serait fixé en proportion du revenu médian national (et non pas européen). Il serait également nécessaire d'imaginer un mécanisme permettant d'éviter que les États qui disposent déjà de programmes généreux d'allocations familiales ne soient lésés par le nouveau dispositif pan-européen.

D'après les calculs de Levy, Lietz et Sutherland, une allocation familiale européenne fixée entre 18 % et 27 % du revenu national médian devrait permettre de réduire de moitié les taux de pauvreté des enfants dans l'ensemble de l'Union européenne (UE15) (41). Si ces calculs mériteraient d'être actualisés, notamment pour tenir compte de l'impact des élargissements de 2004 et 2007, ils donnent une indication de l'ampleur des effets d'une telle mesure. Qu'elle soit envisagée comme une étape transitoire vers un véritable Euro-dividende, ou comme l'aboutissement d'un modèle social européen renouvelé, importe peu ici. L'essentiel, à nos yeux, consiste à imaginer une façon nouvelle de lutter contre la pauvreté par le biais d'un renforcement de la solidarité européenne. La tradition universaliste, bien ancrée dans notre modèle de protection sociale, doit nous servir de guide dans cette difficile entreprise.

(39) MARLIER, E. et LUCASSEN, C., *op. cit.*

(40) Cf. en particulier LEVY, H., LIETZ, C. et SUTHERLAND, H., « A basic income for Europe's children ? », *ISER working paper series*, n° 47, 2006.

(41) *Id.*, p. 16.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA, M., « Consolider l'endettement public et renforcer l'euro pour promouvoir la croissance durable en Europe », *La revue socialiste*, n° 44, pp. 77-78, 2011.

BORJAS, G. J., « Immigration and welfare magnets », *Journal of labor economics*, vol. 17, n° 4, pp. 607-637, 1999.

CANTILLON, B. et VAN MECHELEN, N., « Tussen droom en daad... Over armoedebestrijding, minimuminkomensgarantie en het Europese sociale model », *CSB Berichten*, octobre 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail, COM(2007)620, Bruxelles, 17 octobre 2007.

COMMISSION EUROPEENNE, Recommandation de la Commission relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail, JOCE, n° L 307, 18 novembre 2008.

COMMISSION EUROPEENNE, Final report of the first annual convention of the european platform against poverty and social exclusion, Krakow, Pologne, 17-18 octobre 2011, publié le 12 décembre 2011.

EUROSTAT, « 23 % of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010 », *Statistics in focus*, n° 9, 2012.

FRAZER, H. et MARLIER, E., « Minimum income schemes across EU member states. Synthesis report », *European network of independent experts on social inclusion*, n° 1, 2009.

GORZ, A., *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997.

HOWARD, M. W., « Basic income and migration policy : a moral dilemma ? », *Basic income studies*, vol. 1, n° 1, art. 4, 2006.

HOWARD, M. W., « A NAFTA dividend : a guaranteed minimum income for North America », *Basic income studies*, vol. 2, n° 1, art. 1, 2007.

KRUGMAN, P., « Euro Zone death trip », *The New York Times*, 25 septembre 2011.

KRUGMAN, P., « Pain without gain », *The New York Times*, 19 février 2012.

LEVY, H., LIETZ, C. et SUTHERLAND, H., « A basic income for Europe's children ? », *ISER working paper series*, n° 47, 2006.

MARLIER, E. et LUCASSEN, C., « Pauvreté et bien-être des enfants en Europe », *VST – Vie sociale et traitements*, vol. 4, n° 112, p. 80-85, 2011.

OCDE, *Divided we stand : why inequality keeps rising*, OECD, Paris, 2011.

PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du Parlement sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe, INI/2010/2039, 20 octobre 2010.

RAWLS, J., *A Theory of justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.

SCHMITTER, Ph. C. et BAUER, M. W., « A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union », *Journal of european social policy*, vol. 11, n° 1, pp. 55-65, 2001.

STANDING, G., « The precariat – The new dangerous class », *Policy network essay*, mai 2011.

STIGLITZ, J. E., « Qu'est ce qui peut sauver l'Euro ? », *Project Syndicate*, 5 décembre 2011.

VAN HERCKE, B., « Is "the social dimension of Europe 2020" an oxymoron ? », dans DEGRYSE, Chr. et NATALI, D. (dirs.), *Social developments in the European Union 2010*, ETUI-OSE, Bruxelles, pp. 141-174, 2011.

VAN HERCKE, B., VANDERBORGHT, Y., VERSCHRAEGEN, G., « L'Europe sociale en Belgique : emploi et inclusion sociale au prisme de l'eupéanisation », *Revue belge de sécurité sociale*, 53 (4), pp 745-774, 2011.

VAN HERCKE, B., VERSCHRAEGEN, G., VAN GEHUCHTEN, P.-P. et VANDERBORGHT, Y. (dirs.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Academia press, Gand, 2011.

VAN LANCKER, A., Document de travail sur une directive-cadre relative au revenu minimum, EAPN, Bruxelles, p. 21, septembre 2010.

VAN PARIJS, Ph., « Pas d'eurozone viable sans euro-dividende », *Le Monde*, 6 mars 2012.

VAN PARIJS, Ph. et VANDERBORGHT, Y., « From Euro-Stipendium to Euro-Dividend », *Journal of european social policy*, vol. 11, n° 4, pp. 342-346, 2001.

VAN TRIER, W., « Everyone a king. An investigation into the meaning and significance of the debate on basic incomes with special reference to three episodes from the British inter-war experience », thèse de doctorat en sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995.

VANDERBORGHT, Y. et VAN PARIJS, Ph., « Basic income, globalization and migration », dans « Sustainable utopia and basic income in a global era », actes de la Basic income international conference organisée par la Seoul National University et le South Korean basic income network, Séoul, 27-28 janvier 2010, pp. 7-29.

WIDERQUIST, K., NOGUERA, J. A., VANDERBORGHT, Y. et DE WISPELAERE, J., *Basic income : an anthology of contemporary research*, Blackwell, Oxford, 2012 [à paraître].

WILKINSON, R. et PICKETT, K., *The spirit level. Why equality is better for everyone*, Penguin, Londres, 2009.

La collection « Idées d'Europe » est dirigée par l'Institut d'études européennes de l'Université Saint-Louis à Bruxelles. Elle se caractérise par une approche résolument pluridisciplinaire qui permet de mieux cerner, dans toute leur complexité, les grandes problématiques européennes. La collection a pour objectif de croiser les regards d'académiques, de chercheurs et d'experts des différentes disciplines des sciences humaines spécialisés dans les affaires européennes. Elle entend contribuer à la réflexion sur les institutions et les sociétés européennes de manière à la fois réaliste, critique et inventive.

Les modèles sociaux en Europe

Quel avenir face à la crise ?

Sous la direction de
Jean-Christophe **Defraigne**,
Jean-Luc **De Meulemeester**,
Denis **Duez**, Yannick **Vanderborght**



BRUYLANT