

Lionel-Henri Groulx

*Revenu minimum garanti, comparaison internationale,
analyses et débats*

2005, Presses universitaires du Québec, 380 pages.

L'ouvrage de Lionel-Henri Groulx présente une synthèse comparative de la notion de « revenu minimum garanti » au Canada, aux États-Unis et dans différents pays européens. L'idée de fournir un montant minimal de ressources à ceux qui n'ont pas de revenus suffisants est ancienne (on retrouve cette idée dès le XVI^e siècle avec les *poor laws* en Angleterre), mais elle a connu un développement important au cours du XX^e siècle. Actuellement, cette notion recouvre une grande diversité de

dispositifs difficiles à regrouper derrière une définition commune.

L'auteur structure donc son exposé à partir d'une classification empirique distinguant trois types d'allocations : l'allocation différentielle qui complète le revenu d'activité de l'individu jusqu'à atteindre le « minimum social », chaque unité supplémentaire de revenu se traduisant par une diminution équivalente d'une unité d'allocation ; l'allocation dégressive qui diminue avec le revenu d'activité, mais de

manière non équivalente ; l'allocation uniforme qui est universelle et indépendante des revenus de chacun. Une telle classification n'est pas seulement technique, car chaque type d'allocation sous-tend des conceptions différentes du droit social au revenu et du rapport au travail. L'allocation différentielle correspond à un minimum social, l'allocation dégressive renvoie à l'impôt négatif et l'allocation uniforme au concept de revenu universel.

L.-H. Groulx synthétise la littérature pour chacun de ces trois types de dispositifs : quelle est la réglementation appliquée dans les différents pays ? Est-il possible d'en proposer une classification ? Quelle est leur efficacité en terme de redistribution et de lutte contre la pauvreté ? Existe-t-il des effets pervers pour l'incitation au travail ? Que penser de dispositifs alternatifs tels que l'impôt négatif ou le revenu universel ? Afin de traiter ces différents thèmes, l'auteur s'appuie sur un vaste corpus documentaire comprenant : les rapports administratifs nationaux effectuant des comparaisons internationales ; les résultats d'études exploitant la base de données du LIS (Luxembourg Income Study) qui permet de connaître précisément la nature des revenus d'un échantillon de ménages dans plus d'une dizaine de pays ; la littérature nord-américaine traitant des thèmes de l'impôt négatif et du revenu universel.

Six chapitres constituent le livre. Les deux premiers montrent la difficulté d'inscrire les dispositifs de revenus minimum garantis dans une typologie des régimes d'assistance (Wilensky et Lebeaux) ou d'États-providence (Esping Andersen). En effet, ces typologies comportent des groupes mutuellement exclusifs. Or, l'analyse de la réglementation dans les différents pays montre qu'ils procèdent tous à des arbitrages entre une tendance résiduelle restrictive (le revenu minimum est vu comme un dernier filet de sécurité) et une tendance institutionnelle. Certains pays sont très stricts pour la détermination des ressources, mais plus généreux en ce qui concerne le montant des allocations (par exemple, la Suède), d'autres sont plus libéraux quant à l'appréciation des ressources, mais stricts pour les conditions d'âge et de résidence (par exemple, la France). Le caractère hybride des dispositifs rend leur classification délicate. Certains auteurs estiment toutefois qu'on assistera à une convergence des différents mécanismes de revenus minimum garantis en raison des pressions exercées sur les États-providence : chômage, crise des finances publiques notamment. Ces pressions posent avec davantage d'acuité la question de l'efficacité des dispositifs d'assistance, notamment celle de leur capacité redistributive.

Le troisième chapitre analyse l'efficacité redistributive des dispositifs de revenus minimum garantis. Les différentes études menées à partir de la base de données du LIS montrent qu'ils conduisent à une diminution de la pauvreté avec une

amplitude variable selon les pays : plus élevée dans les pays nordiques, plus limitée dans les pays libéraux, surtout anglo-saxons. Il existe un clivage entre les auteurs libéraux et égalitaristes : les libéraux estiment qu'un revenu minimum trop élevé aurait des effets pervers sur l'activité économique et l'emploi et prônent des aides ciblées ; les égalitaristes pensent, au contraire, que les allocations ciblées sont moins efficaces, car elles ne s'adresseront pas à la classe moyenne qui risque ainsi de se désolidariser des plus pauvres et de ne plus soutenir politiquement ces transferts. Les études ne permettent pas de trancher ce clivage. Il convient toutefois de préciser qu'elles comportent une limite méthodologique : elles présupposent que les revenus avant transferts sont indépendants des transferts mis en place. Or, il est possible que la distribution primaire des revenus soit modifiée par l'existence de dispositifs de revenus garantis, certains individus adaptant leur offre de travail et leur épargne. Ce débat soulève la question de l'efficacité économique de ces dispositifs ainsi que celle du lien entre le revenu minimum et l'incitation à l'emploi.

Le quatrième chapitre traite ces deux questions. La plupart des économistes estiment que des allocations plus généreuses comportent, au-delà du surcoût, un risque de désincitation au travail. Mais, dans le même temps, l'idée des libéraux de réduire ce risque en augmentant les bénéfices tirés des revenus du travail suscite des réserves parmi les chercheurs. En effet, cela pourrait inciter des allocataires qui perçoivent le revenu minimum à reprendre une activité mais, à l'inverse, en poussant d'autres à réduire leur durée de travail et à entrer dans l'assistance. La difficulté d'aboutir à une conclusion ferme sur ces questions tient, selon certains auteurs, à l'impossibilité pour un revenu minimum de concilier en même temps trois objectifs : assurer un revenu décent, ne pas représenter un coût trop élevé pour la collectivité et inciter à reprendre une activité. Le premier correspond à un objectif d'égalité des revenus et les deux derniers à une logique d'efficacité économique. Chaque pays doit procéder à un arbitrage entre ces objectifs antagonistes. Pour dépasser ces contradictions, deux formules alternatives de refondation du revenu minimum ont été proposées : l'impôt négatif et le revenu universel.

Le cinquième chapitre aborde l'impôt négatif. L'idée originelle date des années 1940 et fut reprise dans les années 1960 ; elle consiste à verser une allocation de manière dégressive en dessous d'un certain seuil, quelles que soient les caractéristiques de la personne. Au-dessus de ce seuil, l'individu doit acquitter l'impôt. Un tel dispositif permet, selon ses partisans, d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté en donnant la liberté aux allocataires d'utiliser ce complément de revenu comme ils l'entendent. En outre, étant intégré au

système fiscal, il ne provoque pas de distorsion du marché. L'ajustement de l'offre de travail des familles à l'impôt négatif a été analysé grâce à diverses expérimentations sociales menées aux États-Unis et au Canada : cette offre a été réduite avec une amplitude variable selon les études et concerne davantage les femmes mariées et les familles monoparentales. Ainsi, un impôt négatif, dit de « deuxième génération », a été mis en place auprès de publics plus ciblés. Actuellement, il existe un relatif consensus entre les pays concernant l'impôt négatif, mais les paramètres concrets du dispositif (public visé, modalité de la dégressivité) doivent être ajustés afin d'éviter les effets pervers, tels que la stagnation du salaire minimum ou l'effet d'aubaine consistant à réduire l'offre de travail pour rester dans le dispositif. On retrouve le choix entre les objectifs antagonistes de réduction de la pauvreté et d'incitation au travail. Une idée de refondation plus importante du revenu minimum garanti a été proposée dans le but de dépasser ce choix : le revenu universel.

Le dernier chapitre traite du revenu universel. L'idée consiste à verser à chaque citoyen un revenu indépendamment du montant de ses ressources. Elle remonte à des sources philosophiques datant du XVIII^e siècle. La mise en place du revenu universel

est aujourd'hui soutenue par des familles de pensées très différentes pour des raisons opposées. Pour la gauche, cela permettrait aux individus de gérer autrement le partage entre l'emploi et le temps libre et de s'investir dans des activités sociales qui ne seraient pas rentables autrement. Pour la droite, un tel revenu permettrait un allègement des tâches de l'État, ainsi qu'une flexibilisation des salaires et du marché du travail qui favoriserait la croissance. Quel que soit le point de vue que l'on adopte, un tel revenu universel modifierait profondément le rôle de l'État, qui deviendrait « *postinstitutionnel* ». La place du marché ainsi que celle de la communauté deviendraient plus importantes. Les relations entre l'État, le marché et la famille seraient bouleversées.

Cet ouvrage riche montre bien la complexité de l'idée du revenu minimum garanti et les objectifs antagonistes que sa mise en place comporte pour un État. Il pose clairement les termes du débat sur les questions très actuelles de la mise en place de l'impôt négatif ou du revenu universel.

Stéphane Donné

CNAF – Direction des statistiques, des études
et de la recherche