

L'ADOPTION D'UNE LOI SUR LE REVENU CITOYEN AU BRÉSIL (1) (2004)

Eduardo MATARAZZO SUPPLY (2)

Sénateur PT de São Paulo, Ph.D en Économie de la Michigan State University, Professeur d'Économie à l'École d'administration d'entreprises de São Paulo.

C'est pour moi un honneur de prendre la parole au colloque «*Quel travail, quelle cohésion sociale pour le XXI^{ème} siècle ? – LE DIVIDENDE UNIVERSEL : UNE RÉPONSE INNOVANTE ET FÉDÉRATRICE* »

Je dois remercier Mme. **Christine Boutin**, Député des Yvelines et Présidente du **Forum des Républicains Sociaux**, ainsi que les organisateurs de ce colloque.

Je suis **sénateur brésilien**, membre et cofondateur du **Parti des Travailleurs**, du **Président Luiz Inácio Lula da Silva**. Je suis également **professeur** à l'École d'administration d'entreprises de São Paulo, qui dépend de la Fondation Getúlio Vargas. Dès ma première élection comme sénateur de l'État de São Paulo, en 1990, j'ai décidé de proposer l'instauration au Brésil d'un Programme de Garantie d'un **Revenu Minimum**. (3) **En 1991**, j'ai déposé un premier projet de loi portant création d'un impôt sur le revenu négatif. Selon ce projet, tout citoyen adulte de plus de 25 ans disposant d'un revenu mensuel inférieur à un seuil de 150 dollars américains avait le droit de recevoir un complément de revenu. Le montant de cette allocation devait se situer entre 30 et 50% de la différence existant entre ce seuil et le revenu de l'impétrant. Il appartenait au pouvoir exécutif de fixer le barème de l'allocation, entre ce minimum de 30% et ce maximum de 50%, en fonction des disponibilités budgétaires et des résultats obtenus par le programme. **Cette proposition**, adoptée à l'unanimité par le Sénat en décembre 1991, **avait reçu un avis favorable** de la Commission des finances et de la fiscalité de la Chambre des Députés, **mais n'a pas encore été votée. (à l'époque)**

Mais mon initiative a eu le mérite de susciter un débat fertile et de très nombreuses expériences locales de programmes de revenu minimum. Ces programmes ont généralement pris **le nom de bourses alimentation ou de bourses scolaires**. Et dans les années 90, à mesure que je participais à des débats sur les diverses formules de revenu minimum, j'ai pris conscience des avantages que présente le revenu de base inconditionnel, même en comparaison avec l'impôt sur le revenu négatif.

C'est ainsi qu'en **décembre 2001**, mon mandat de sénateur ayant été renouvelé pour 8 ans, j'ai décidé de déposer **un nouveau projet de loi instituant un revenu citoyen au Brésil à partir de 2005**. Je suis aujourd'hui pleinement convaincu que le revenu de base inconditionnel est la voie du bon sens pour éradiquer la pauvreté, construire une société plus juste et assurer à tous une liberté réelle. **C'est la voie du bon sens, tout comme il est de bon sens de sortir de chez soi par la porte**. C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé Guy Standing à la Conférence internationale sur le revenu minimum qui s'est tenue en 1998 dans les locaux du Sénat brésilien. 520 ans avant Jésus Christ, Confucius écrivait déjà, dans le *Livre des questions et des réponses* : « A-t-on jamais vu quelqu'un sortir d'une maison sans passer par la porte ? »

La bonne nouvelle que je vous apporte aujourd'hui est que **le texte en question a été adopté par le Sénat en 2002, à l'unanimité. Il l'a aussi été par la Chambre des Députés, et donc par l'ensemble du Congrès brésilien**. Et, le 8 janvier 2004, **le Président** de la République Luiz Inácio Lula da Silva **a donné la sanction présidentielle à ce projet** au cours d'une cérémonie réunissant

de nombreuses personnalités, parmi lesquelles le professeur Philippe Van Parijs. Le Brésil est ainsi le premier pays où le Congrès national a adopté une loi instituant un revenu de citoyenneté.¹

En décembre de l'année dernière, j'ai participé au **Congrès de la Coalition d'Afrique du Sud pour l'octroi d'un revenu de base**. J'ai dit aux participants qu'il était très encourageant d'apprendre qu'en Afrique du Sud 27 organisations différentes (des syndicats, des églises, des mouvements de jeunes, d'enfants, de sidéens, de personnes âgées, de défense des droits de l'Homme, etc.), qui réunissent plus de **12 millions de personnes**, ont formé **une coalition luttant pour l'instauration d'un revenu de base dans ce pays**, dont tant de problèmes sont semblables aux nôtres. L'Afrique du Sud et le Brésil sont des pays déjà industrialisés mais tout de même en développement, caractérisés par des inégalités profondes et par de graves problèmes de pauvreté, de criminalité et de violence. Mais ces deux pays disposent aussi d'extraordinaires ressources naturelles et humaines, qui peuvent les aider à régler ces problèmes. Le plus important, toutefois, est que ces deux pays sont dirigés par des gouvernements démocratiquement élus, ce qui fait naître un immense espoir : l'espoir de les voir éradiquer la faim et la pauvreté absolue, mais aussi de créer de la croissance, des postes de travail et une société beaucoup plus juste.

L'Afrique du Sud et le Brésil poursuivent donc le même but : bâtir une société juste et civilisée. Nous savons que, pour y parvenir, il faut que l'intérêt collectif compte autant que les intérêts particuliers. *Il nous faut cultiver les principes d'éthique, de vérité, de solidarité, de fraternité, de liberté et de démocratie.* Ces valeurs sont en effet présentes dans l'histoire de tous les peuples du monde. **Elles sont à la base de toutes les religions**: le bouddhisme, le judaïsme, le christianisme, l'islam et ainsi de suite.

Ces convictions étant acquises, nous devons appliquer des politiques économiques en accord avec ces valeurs. Au Brésil, pour éradiquer la faim et la pauvreté absolue, pour stimuler une croissance économique créatrice de postes de travail et pour redistribuer le revenu, le Président Lula a mis l'accent **sur plusieurs programmes**: *réforme agraire, expansion du micro-crédit, renforcement des coopératives, encouragement de l'agriculture familiale, expansion des services publics d'enseignement et de santé, ainsi que des projets de transfert du revenu actuellement réunis dans le programme Faim Zéro.*

Nous avons lancé, pendant les années 90, plusieurs programmes redistributifs, qui visaient essentiellement à éradiquer la pauvreté et le travail des enfants. En octobre dernier, **le Président Lula a décidé d'annoncer l'unification, la rationalisation** et un nouvel effort de coordination de quatre des programmes qui forment le Programme de bourses familiales. Ce programme verse à toutes les familles qui ont un revenu inférieur à 50 reais par mois et par personne (environ 13 euros) une allocation de 50 reais, majorée de 15, de 30 ou de 45 reais si la famille allocataire a, respectivement, un, deux ou trois ou plus de trois enfants. Mais ces familles doivent prouver que leurs enfants de moins de 6 ans font l'objet d'un suivi nutritionnel et reçoivent effectivement tous les vaccins recommandés par le Ministère de la Santé; les enfants de 7 à 15 ans doivent fréquenter une école; quant aux adultes de la famille, ils doivent suivre des cours d'alphabétisation ou de formation professionnelle.

Les quatre programmes qui ont été unifiés sont les suivants : **1.** le programme de revenu minimum associé à l'éducation, dénommé programme de bourses scolaires, **2.** le programme de revenu minimum associé à la santé, dénommé bourse alimentation et l'aide au gaz, tous trois installés par le gouvernement précédent, celui de Fernando Henrique Cardoso ; **4.** et la carte

d'alimentation, associée au programme Faim Zéro, installé en février 2003 par le gouvernement actuel. **Après huit mois d'expérience, le gouvernement actuel a trouvé qu'il valait mieux que les bénéficiaires puissent utiliser à leur guise l'argent versé par la bourse familiale, sans aucune restriction.**

C'est un pas dans la bonne direction. 4 millions de familles bénéficient actuellement du programme de bourses familiales, appliqué dans un premier temps aux régions les plus pauvres du Brésil. **Il est prévu que 11,4 millions de familles seront inscrites à ce programme en 2006, soit près de 50 millions d'habitants, plus du quart des 178 millions de Brésiliens.** Ana Fonseca, la secrétaire exécutive du programme, a récemment déclaré que le programme de bourses familiales est le début du revenu de citoyenneté.

J'ai suggéré au Président Lula d'évaluer les résultats de ce programme en continu, pour voir si sa formule permet d'échapper à la trappe à pauvreté et à la trappe à chômage. **On peut considérer que l'unification de ce programme est un pas vers l'instauration d'un revenu de citoyenneté.** Il s'agit d'un revenu défini comme un revenu modeste, mais suffisant à la subsistance de chacun, versé par le pays à tous les citoyens, indépendamment de l'origine, de l'âge, du sexe, de la race, de la situation économique ou familiale de ceux-ci.

Cela veut-il dire que nous verserons aussi ce revenu de citoyenneté **aux plus riches ? Oui, c'est bien cela.** Mais ces personnes, bien sûr, contribueront plus que les autres au programme, ce qui lui fournira des ressources. Quels sont les avantages de ce système? En premier lieu, il permet d'éliminer le coût et les lourdeurs des services qui évaluent les revenus réels des impétrants. En second lieu, il élimine aussi la honte, le stigmate qui frappent ceux qui se voient forcés de déclarer des revenus insuffisants. Mais c'est le troisième point qui est le plus important: cela représente une différence énorme de savoir à l'avance que, pour les 12 mois à venir et même de manière permanente, chacun pourra compter sur un revenu fixe.

Le projet de loi adopté par le Congrès national prévoit que le revenu de citoyenneté sera institué graduellement à partir de 2005, en commençant par ceux qui en ont le plus besoin. Il appartiendra au pouvoir exécutif d'arrêter le montant de l'allocation et le rythme auquel elle sera étendue, jusqu'à son universalisation. **L'application du programme dépendra donc du progrès économique du Brésil et des ressources disponibles.**

Il y a un aspect de cette proposition qui doit être souligné: elle a été défendue par des économistes, des spécialistes des sciences sociales et des philosophes qui forment un très vaste spectre de pensée, de James Tobin à Milton Friedman, de Joan Robinson à John Kenneth Galbraith, de James Edward Meade à Jan Tinbergen et de Martin Luther King à Philippe Van Parijs et Guy Standing.

Il y a un endroit dans le monde où elle a été appliquée: l'Alaska.

Rappelons comment est née cette idée. Au début des années 60, Jay Hammond, maire de Bristol Bay, petit port de pêche de l'Alaska, remarqua que ses administrés restaient pauvres en dépit des richesses qu'ils contribuaient à créer. Aussi proposa-t-il que soit instauré un impôt de 3% sur la valeur des prises, qui alimenterait un fonds appartenant à tous. Il eut bien du mal à convaincre la population locale d'accepter son idée: **cela prit 5 ans.** Mais l'idée marcha si bien que, 10 ans plus tard, il fut élu gouverneur de l'État.

En 1976, Jay Hammond proposa de destiner 50% des royalties perçues au titre de l'exploitation des ressources naturelles à un fonds cumulatif appartenant à toute la population. Adoptée par l'Assemblée de l'État de l'Alaska, la proposition fut soumise au référendum populaire et approuvée.

Aujourd'hui, tenter de s'opposer au système de dividendes du Fonds permanent de l'Alaska équivaudrait à un véritable sabotage pour tout homme politique local. C'est le professeur Scott Goldsmith, de l'Université de l'Alaska, d'Anchorage, qui nous l'a affirmé à Genève en 2002 dans sa communication au IX^{ème} Congrès international du BIEN. Ce système est en effet une grande réussite. Depuis 1980, le patrimoine net du fonds est passé de 1 à 28 milliards de dollars. Toute personne résidant en Alaska depuis plus d'un an reçoit un dividende annuel. Celui-ci n'était que de 300 dollars dans les années 80, mais il s'est élevé à 1.107 dollars l'an dernier et a même frôlé les 2.000 dollars en 2001.

Par ce système, cet État est devenu le plus égalitaire de tous les États-Unis. Entre 1989 et 1999, l'Alaska a redistribué 6% de son Produit intérieur brut à tous ses résidents, qui sont aujourd'hui près de 650.000. En conséquence, alors que dans l'ensemble des États-Unis le revenu moyen des 20% de familles les plus pauvres a augmenté de 12% sur la dernière décennie, contre 26% pour les 20% de familles les plus riches, en Alaska ces chiffres sont tout différents: le revenu moyen des 20% de familles les plus pauvres a grandi de 28%, celui des plus riches a augmenté de 7% seulement. CQFD, comme disent les mathématiciens.

C'est un exemple pour tous les pays du monde. Il est plus précieux pour ceux qui, comme le Brésil, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Colombie ou l'Irak, doivent impérativement éradiquer la pauvreté et établir la justice sociale. Les économistes et les spécialistes en sciences sociales du Réseau européen pour l'allocation universelle, fondé en 1986, ainsi que d'organisations similaires de plusieurs continents, démontrent de plus en plus la rationalité de cette proposition.

Bien que Jay Hammond n'ait pas mentionné **Thomas Paine** dans son autobiographie, l'initiative prise par l'Alaska reprend la proposition avancée en 1795 par celui qui fut **un des principaux idéologues de la Révolution française et de l'Amérique**. C'est ici même, à l'Assemblée nationale française, que Paine présenta son idée sous la forme d'un essai, *Justice agraire*(4). Il affirmait que la pauvreté n'était pas sans rapport avec la propriété privée et avec la civilisation. Chez les Indiens d'Amérique, où la propriété était commune, il n'avait pas observé un dépouillement tel qu'il avait pu le constater en Europe. Il reconnaissait qu'il est de bon sens que celui qui cultive et améliore la terre ait le droit de tirer un revenu de son travail et de sa propriété. Mais il proposait également que tous ces cultivateurs versent une partie de leur revenu à un fonds appartenant à la nation. L'accumulation des avoirs de ce fonds devait permettre de verser un revenu de base, identique, à tous les citoyens. **Ce revenu ne devait nullement être considéré comme un cadeau, mais comme un droit, un dédommagement du préjudice subi par la société du fait de l'instauration de la propriété privée. Et Thomas Paine pensait que cette proposition devait être appliquée par toutes les nations.**

Lorsque le **Brésilien Sérgio Vieira de Mello** a été nommé coordinateur des actions menées en Irak par les Nations Unies, je lui ai fait parvenir une lettre suggérant de suivre l'exemple de l'Alaska. Le 30 mai, Sérgio Vieira de Mello m'a répondu qu'il avait reçu favorablement ma suggestion. Le 23 juin, en Jordanie, l'ambassadeur **Paul Bremer III**, administrateur en chef de l'Irak, a proposé dans un discours qu'**une manière de partager les richesses de l'Irak** serait d'établir un programme financé par les recettes *tirées du pétrole*. *Les citoyens irakiens pourraient recevoir des dividendes, comme en Alaska. En alternative, ces recettes pourraient financer des pensions de retraite publiques, ou d'autres outils de sécurité sociale.*

Le 1^{er} août, Sérgio Vieira de Mello m'a dit que la proposition avait été bien acceptée par la population et que la mission de la Banque mondiale pour l'Irak l'avait jugée réalisable. Malheureusement, M. Vieira de Mello **a été assassiné le 19 août.**

Au Brésil, en Afrique du Sud et dans de nombreux pays en développement, une grande partie de notre population vit **dans la pauvreté**. Nous devons aussi faire face à **une dette publique** très importante. À simple titre d'illustration, sachez que les intérêts effectivement payés en 2003 par le secteur public brésilien, à savoir par les communes, par les États et par l'État fédéral, se sont élevés en tout à **145 milliards** de reais, près de 10% de notre PIB. Grâce aux efforts du gouvernement Lula, nous ne débourserez cette année que **115 milliards de reais**. Ce montant n'en reste pas moins énorme, surtout si on le compare au programme de bourses familiales dont bénéficieront 6 millions de familles en 2004, pour lequel nous débourserez environ **6,2 milliards de reais** (environ 1,6 milliard d'euros).

Certains n'acceptent pas sans réticence l'idée d'un revenu garanti, alléguant que cela pourrait encourager **la paresse**.

Il faut bien admettre qu'il existe de nombreuses activités qui sont importantes pour l'Humanité : s'occuper de ses enfants, ou encore certaines activités que nous aimerions mener au bénéfice et au sein de notre communauté, même sans aucune rémunération.

En outre, dans nos pays, le respect de la propriété privée est consacré par la Constitution. Cela veut dire que ceux **qui détiennent un capital ont le droit d'en tirer un revenu**, sous forme d'intérêts, de loyers ou de bénéfices. Et **sans aucune obligation de travailler!** Pourtant, ces détenteurs de capitaux fréquentent des écoles, placent leurs enfants dans les meilleures écoles et, surtout, ils travaillent. Pourquoi donc ? Tout simplement, **parce que le propre de l'Homme est de chercher à progresser**. Alors, si on admet que les riches peuvent bénéficier d'un revenu sans avoir à travailler et que, même dans ces conditions, ils travaillent, **pourquoi ne pas donner à tous**, aux riches comme aux pauvres, le droit de bénéficier d'un revenu modeste, d'un revenu de subsistance, leur donner le droit de profiter en associés des richesses de leur nation et de la Terre ?

Il y a un aspect de la question que les travailleurs, les entrepreneurs et les dirigeants doivent considérer avec attention, surtout dans les pays en développement. **La plupart des pays développés** ont aujourd'hui **des programmes de transfert du revenu**, dont la fonction est de soulager les souffrances des plus démunis, mais aussi de rendre leurs économies plus compétitives que les nôtres. **Aux États-Unis**, les familles à bas revenus peuvent actuellement bénéficier de quatre programmes simultanés : le TANF (*Aide temporaire aux familles nécessiteuses*, successeur de l'*Aide aux familles ayant des enfants à charge*), les bons d'alimentation, l'EITC (*Crédit d'impôt sur les revenus d'activité*) et les allocations de chômage. Lancé en 1975, le programme EITC a été élargi par le gouvernement Clinton. En 2003, le gouvernement des États-Unis a versé 37 milliards de dollars d'allocations à plus de 20 millions de familles, soit plus de 50 millions de personnes. Comme l'économie des États-Unis a connu une expansion due à l'injection de ces allocations, **le Royaume-Uni** a introduit à son tour une forme similaire d'impôt négatif, le Crédit d'impôt familial. **Presque tous les pays d'Europe** ont, sous une forme ou sous une autre, un programme de revenu garanti ayant les mêmes effets.

Cela signifie que ces sociétés ont décidé de verser à leurs travailleurs un complément de rémunération sous forme d'argent, pour qu'ils puissent rester au-dessus d'un certain seuil de

pauvreté. Évidemment, cela permet à leurs entreprises de verser des rémunérations inférieures à celles qu'elles verseraient s'il n'y avait pas l'EITC ou d'autres instruments similaires. Mais il faut tout de même reconnaître que, grâce à ces programmes, leurs économies atteignent un palier plus élevé : le résultat final de tout cela est qu'avec un taux de croissance plus fort et un niveau de l'emploi plus élevé, les salaires aussi sont plus élevés.

En ce qui concerne les pays en développement, nous devons prendre conscience de la nécessité d'utiliser des instruments redistributifs pour rendre nos économies plus compétitives. **La formule la plus rationnelle**, j'en suis fermement convaincu, **est le revenu de base inconditionnel**. Les résultats obtenus dans le développement de l'Alaska prouvent amplement que c'est là le chemin à suivre.

Le revenu citoyen aura un impact immense sur **la liberté de tous**, comme l'a brillamment démontré Philippe Van Parijs dans son ouvrage *Real freedom for all : what (if anything) can justify capitalism ?*, paru en 1995 (5). Le revenu citoyen est aussi un outil compatible avec l'objectif qu'a défini Amartya Sen dans un livre publié en français en 2000, *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*(6). Il y soutient que le développement n'est réel que lorsqu'il donne à chaque membre de la société **une plus grande liberté de choix**. Le revenu citoyen permettra à certaines personnes d'échapper à l'humiliation de la prostitution, au trafic de drogues ou à des conditions de travail proches de l'esclavage. Ces personnes pourront dès lors choisir de vivre dans la dignité.

Nous allons **unir nos forces** pour implanter le revenu citoyen dans tous les pays. Cela nous permettra de faire s'asseoir tous les peuples à la table de **la fraternité**. Partout, la violence reculera. Je suis d'ailleurs certain que la proposition de revenu citoyen devrait également figurer à l'ordre du jour des négociations engagées, après plus de 50 ans de guerre civile, entre le gouvernement colombien et les FARC: c'est une des principales conditions à réunir pour que ce pays retrouve la paix, de même que le reste de l'Amérique et du monde.

Je vous remercie de votre attention.

¹ Ce texte reprend une communication au III^{ème} Congrès du Réseau US BIG et de la New America Foundation, à Washington D.C., les 21 et 22 février 2004.

² Sénateur PT de São Paulo, Ph.D en Économie de la Michigan State University, Professeur d'Économie à l'École d'administration d'entreprises de São Paulo (de la Fondation Getúlio Vargas) et auteur du livre *Renda de cidadania. A saída é pela porta*, Editora fundação Perseu Abramo / Cortez Editora, 2002. Actuellement Président de la Commission des relations extérieures et de la défense nationale.

³ Une bibliographie complète sur ce thème peut être consultée dans l'ouvrage SUPPLY, E. M. (2002) *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. Perseu Abramo Editora e Editora Cortez. 2002. Segunda edição.

⁴ PAINE, Thomas. *Thomas Paine à la législature et au directoire, ou la Justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires*. Paris : la citoyenne Ragouleau, 1797. 45 p. Dernière édition en français: _____. La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires. *Revue du MAUSS semestrielle*. Paris, n. 7. p. 23-36. 1996. En anglais : _____. Agrarian justice. In : FONER, Philip S. (Ed.). *The life and major writings of Thomas Paine*. Secaucus, NJ : Citadel, 1974. p. 605-623.

⁵ VAN PARIJS, Philippe. *Real freedom for all – What (if anything) can justify capitalism ?*. Oxford. Oxford University Press, 1995.

⁶ SEN, Amartya. *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris. O. Jacob, 2000.

