

" Dividende universel " : l'occasion manquée

Article rédigé par *La Fondation de service politique*, le 24 septembre 2008

LE RAPPORT de Christine Boutin Pour sortir de l'isolement est paru à la Documentation française en ce début de mois de janvier . Sa proposition-phare, le " dividende universel ", a eu un mérite : celui d'une réouverture du débat sur les objectifs et la nature de la politique sociale, et en premier lieu chez ceux qui lui sont proches quant aux idées et lui vouent de la sympathie.

Ils n'étaient pas forcément les plus portés à s'impliquer dans ces questions et se trouvent conduits à élargir le champ de leurs préoccupations politiques habituelles. Alors que la mode pousse plutôt au libéralisme et au désengagement de l'État, le député des Yvelines a rappelé à juste titre que celui-ci avait un rôle important dans la conservation, voire la restauration, du lien social au travers des politiques qu'il met en œuvre ou qu'il inspire.

Le reconnaître n'équivaut cependant pas à recevoir l'idée du " dividende universel " sans la passer au crible des commentaires qu'elle a inspirés. Tous ne se situent pas au même niveau, mais tous ont de l'importance car, à la différence des réflexions théoriques, il s'agit ici de politique très concrète. À ce stade du débat, si celui-ci peut encore progresser, j'identifie cinq registres sur lesquels je souhaite revenir.

1/ L'arbre du " dividende universel " ne cache-t-il pas la forêt de l'isolement ?

Il n'était pas anodin, de la part du Premier ministre, de demander à un député, qui plus est à Christine Boutin dont on connaît l'engagement, d'aborder la question de l'isolement, c'est-à-dire celle de la dissolution du lien social, pour ouvrir un chantier politique nouveau qui engage aussi profondément l'avenir. Je ne reviens pas sur le phénomène dont les manifestations sont assez bien connues ; mais sur les trois facteurs de la crise qu'elle-même résume ainsi : a/ l'accélération du temps, qui exerce une pression croissante et dont la gestion est de plus en plus problématique au point que " avoir du temps " est devenu un luxe hors de la portée de beaucoup et que les bas-côtés de la route s'encombrent de tous ceux qui ne peuvent plus courir au rythme imposé ; b/ l'éclatement du travail, qui ne se projette plus de façon linéaire dans nos perspectives individuelles mais se traduit en réalités successives et éclatées, et perd ainsi une de ses fonctions essentielles, celle de vecteur d'une reconnaissance statutaire par la société ; c/ le besoin croissant d'argent, moins comme critère de réussite que par son rôle de médiateur devenu indispensable en toute chose, sans doute pour réduire les distances, nouer le contact nécessaire avec les autres, mais aussi suppléer à ce que la disponibilité du temps et l'exercice du travail fournissaient.

D'où résultent perte du sentiment d'appartenance, irresponsabilité et crise du sens de la vie, manifestations caractéristiques de ce délitement qui conduit à l'isolement, parfois jusqu'à la mort physique comme ultime expression de la mort sociale. Soit. Il ne coule cependant pas de source que la réponse la plus directe et la plus efficace se trouve dans l'octroi d'un " dividende universel ". Il répond certes au besoin d'argent, encore que ce soit de façon assez limitée puisqu'il est calibré par son promoteur en principe pour ne pas suffire à la subsistance d'un individu et ne pas le dispenser de trouver d'autres ressources.

Mais est-ce véritablement cohérent avec le diagnostic préalable qui met en lumière d'un côté son besoin démesuré et sans doute insatiable, et d'un autre des causes qui ne sont pas strictement économiques ? N'est-ce pas tomber dans le travers précédemment dénoncé qui fait de l'argent un médiateur obligé ? Il n'est en tout cas pas évident qu'il contribue à restaurer le sens de la gratuité et le " sens de l'autre ". À cet égard, on se serait attendu à un accent spécial mis sur la décohabitation des générations qui aboutit si facilement à la mise à l'écart des vieux, et à l'implosion de la cellule familiale qui, déjà réduite à son noyau dur, n'assure plus le minimum indispensable de sociabilisation. Peut-être se serait-on alors orienté vers d'autres voies.

Quoi qu'il en soit, et puisque cette dimension redistributrice a pris une place prépondérante, acceptons d'y voir une mesure symbolique par laquelle serait censée s'exprimer l'appartenance de droit à la société, indépendamment de toute considération de richesse, de travail, de naissance, d'âge ou de statut social, à

laquelle s'ajoute une dimension simplificatrice majeure du système d'allocations dans lequel nous vivons. C'est à cette aune qu'on va tenter de l'apprécier.

2/ Peut-on passer directement de la théorie économique à la définition d'une politique sociale ?

Le premier niveau de réflexion est celui du fondement théorique donné au " dividende universel ". Je ne conteste pas ici l'idée selon laquelle, en naissant dans le monde où nous vivons, nous héritons d'un patrimoine dont il serait légitime que nous touchions les fruits, et que nous soyons à ce titre tous placés sur un pied d'égalité. Si nous l'approfondissons cependant, nous découvrons que cet héritage revêt de multiples formes : il ne comporte pas seulement le capital d'équipements et d'infrastructures construits par nos parents, mais plus encore les acquis de la culture et du savoir qui nous dispensent de tout redécouvrir à chaque génération, les savoir-faire dont nous nous imprégnons de façon inconsciente et qui nous permettent d'agir dans un contexte donné quasi naturellement, sans parler du cadre de vie dont nous profitons sans nous en rendre compte. Leur présence qualifie sans doute une économie développée, et leur absence son contraire, déterminant les thèmes d'une politique d'aide aux pays sous-développés.

Mais il y a un pas supplémentaire à franchir pour en déduire une politique sociale de redistribution, pas que les promoteurs de l'idée ont peut-être franchi un peu vite et, dans le débat actuel, sans avoir forgé le chaînon manquant. Sans discuter de la mesure qui en a été donnée au niveau macro-économique, il faut souligner néanmoins que la plupart des éléments de cet héritage ne sont pas quantifiables en termes monétaires. En outre ce capital, du moins dans sa composante économiquement mesurable, distribuée déjà ses " dividendes " au travers de toute la chaîne de formation des revenus. C'est pourquoi on est immédiatement conduit, comme le fait Bernard Cherlonneix, à exclure des bénéficiaires du " dividende universel " tous les titulaires de revenus primaires (salaires, pensions de retraites, mais aussi produits de l'épargne), ne serait-ce que pour des raisons pratiques puisqu'il faudrait prélever sur ces revenus ce qu'on leur verserait de l'autre côté, à rebours de toute perspective de simplification et d'allègement des prélèvements obligatoires. Mais dès lors qu'on introduit une telle exception qui touche en fait la majorité de la population, c'est le principe même d'universalité de l'allocation qui disparaît.

3/ Quel fondement de cette politique sociale en philosophie politique ?

À dire vrai, le chaînon manquant a été introduit par ses promoteurs à un niveau qui relève moins de la théorie économique que de la philosophie politique. Je le résume ainsi : le temps serait venu, parce que notre richesse le permet, de détendre le lien entre revenu et travail, en donnant à chacun ce qui relève d'un droit inné à des moyens minimaux de subsistance dont la société lui serait redevable à raison même de sa présence en son sein (3). Je perçois bien ce qui peut inspirer une telle démarche et à quelle aspiration elle peut répondre : dans une société où les activités économiques et les profits qu'on en tire ont pris une place aussi envahissante, parfois sans égard à leur utilité sociale réelle, il est tentant de donner un grand coup de barre et de restaurer par un biais ou par un autre un principe de gratuité et de liberté ; ces préoccupations, sans être exclusives, m'ont paru n'être pas absentes de la démarche de Christine Boutin. Néanmoins la critique qu'en fait Pierre Manent me semble fondée : une telle rupture de principe entre l'activité d'un individu et l'obtention des moyens de sa subsistance aboutit surtout à remplacer la justice par l'égalité, la justice résidant ici dans la proportionnalité entre la contribution que chacun apporte à la société par son travail et la rétribution qu'il en tire, et l'égalité revêtant un caractère absolu au travers de l'universalité et de l'uniformité de l'allocation.

Remontons à l'origine du lien que l'on veut dénouer et interrogeons-nous sur une cette facette des rapports de l'homme à la société.

Est-il légitime de partir du principe que tout individu dispose du droit à un revenu garanti avant même d'avoir contribué par son travail à la vie de la société, et sans justifier de ses efforts ou de son incapacité ? Pour ma part et sous réserve d'une démonstration de son bien-fondé qui reste à venir, j'en conteste le principe vigoureusement en me remémorant une référence partagée entre les protagonistes de ce débat, je veux dire l'injonction du Créateur formulée au livre de la Genèse : " Soumettez la terre ! " (Genèse, I, 28), injonction qui fonde non seulement la légitimité mais le devoir qu'a l'homme de travailler en raison même de son statut de gérant de la création ; ainsi que la sentence lapidaire de saint Paul qui en est le corollaire : " Que celui qui ne travaille pas ne mange pas non plus ", (2 Th 3, 10).

Non qu'il faille récuser toute gratuité, tout bénévolat, tout désintéressement comme composantes essentielles de la constitution du lien social. Simplement, de telles vertus n'ont aucun lien direct avec un tel principe de redistribution ; bien au contraire serait-je tenté de dire. Ni qu'il faille abandonner à leur sort ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur existence (pas encore comme les enfants, mais sous réserve de leur obligation, morale avant d'être légale, de s'instruire ; ou plus, comme les personnes âgées et les chômeurs dénués de ressources ; ou jamais, comme les handicapés ; etc.). Mais leur en fournir les moyens monétaires relève alors d'une autre logique, celle de la préparation à la vie, ou de la réparation, ou de l'accompagnement ; mais de façon subsidiaire, sans revêtir ce caractère absolu et général qui précisément pose problème.

En revanche et sur un terrain très concret, chacun a pu expérimenter combien la lutte contre l'exclusion utilise nécessairement une voie prioritaire, celle qui vise à réinsérer les exclus par un travail qui demeure à juste titre une composante essentielle de leur identité et de leur dignité. En constater l'extrême difficulté quand des hommes ou des femmes ont lâché prise n'invalide pas cette réalité : elle oblige surtout à rechercher des voies de transition et des modalités spécifiques qui n'existent pas souvent.

Le versement d'allocations, quels qu'en soient le nom et la forme, est par nature second par rapport aux autres moyens, et non primordial comme veut l'être le " dividende universel ". Je le pense d'autant plus qu'il y a en la matière une particularité bien française trop souvent escamotée et qui me semble à la source d'une partie de nos maux, davantage que les facteurs sociaux évoqués plus haut et qui sont, tout compte fait, largement partagés par nos voisins : nous vivons dans le pays développé où l'on travaille le moins : avec une entrée qui se situe en moyenne à 25 ans, et une sortie qui se fait en moyenne autour de 58 ans, la vie active y représente environ 40 % de la durée de vie, ce qui est très peu. Or les économistes ont démontré depuis longtemps que le travail, au sens large, n'est pas un " gâteau " intangible à partager, mais une dynamique où chacun entraîne l'autre, où le ralentissement comme l'accélération s'auto-alimentent à proportion des efforts faits ou des retraits opérés. De ce point de vue, la priorité n'est peut-être pas dans la redistribution mais dans le changement de notre rapport au travail.

4/ Une proposition politique peut-elle comporter une impasse sur sa faisabilité ?

Il y a un certain mérite à avoir suscité le débat. Mais ne s'est-on pas mépris sur la nature de l'exercice ? Je m'explique : la mission confiée à Christine Boutin sur les moyens de sortir de l'isolement tombait à pic après un été douloureusement marqué par les carences du lien social qu'il a révélé envers les personnes les plus âgées et les plus isolées. Qu'elle englobât un vaste champ de questions et qu'elle obligeât à passer en revue de nombreux aspects de la politique sociale était évident ! Mais à la différence d'une recherche universitaire dont la démarche est plus libre et le résultat moins contraint, la mise à plat et la réforme d'une politique comportent des exigences de réalisme et de faisabilité qui en conditionnent la pertinence et l'efficacité. C'est pourquoi il me paraît assez vain de chercher, à partir d'un objet limité, à dessiner un " nouveau projet de société " dont l'ambition est moins prométhéenne que déraisonnable. À supposer néanmoins que l'occasion s'en présente, un tel aboutissement ne peut certainement pas résulter d'une réflexion à peine esquissée, surtout quand le chiffrage de la proposition, absent du rapport final, apparaît ensuite démesuré et son financement hasardeux. Bien au contraire : l'expérience prouve que plus on veut bouleverser les choses, plus les premiers pas doivent être comptés et assurés afin de ne pas buter sur la première pierre d'achoppement.

Hélas tel n'a pas été le cas. Le coût annuel de la mesure, considérée dans son universalité et sans les tempéraments évoqués plus haut, est égal à la totalité du budget de l'État, soit environ 240 milliards d'euros, et atteint 80 % de la totalité des prestations sociales en espèces versées aux ménages : à ce niveau, c'est beaucoup plus qu'un redéploiement complet de ces dernières, qu'elles soient familiales, d'insertion, d'assistance de retraites ou autres, qui serait nécessaire pour la financer, perspective dont la faisabilité est douteuse.

Opérer les restrictions envisagées (précisément en exclure les titulaires de revenus primaires) en réduirait le coût des deux tiers, le situant néanmoins à un niveau égal à la somme des prestations familiales et des aides à l'emploi, plaçant donc la barre encore très haut. Comment obtenir un début de consentement des acteurs concernés dans de telles conditions ? Et ce n'est pas en déclarant que l'on commencera petitement (par qui et par quoi ?) que l'on fait preuve de davantage de réalisme. Pareil obstacle n'a probablement pas échappé au rédacteur du rapport qui a donc imaginé un mode de financement extérieur aux budgets publics et fondé sur la création monétaire par la voie bancaire.

Ce n'est pas du " purisme comptable " que de démonter un mécanisme qui ne marche tout simplement pas : faire croire que l'on peut créer des ressources nouvelles sans contrepartie économique, par simple inscription en compte, consiste ni plus ni moins à se payer de mots : l'argent ne tombe pas du ciel ! Je regrette qu'on ait imaginé un tel artifice qui démontre seulement une méconnaissance profonde des réalités élémentaires de l'économie et du fonctionnement des entreprises, au lieu d'affronter directement la seule question incontournable qui est celle du redéploiement des régimes existants d'allocation : ceux-ci posent en effet un véritable problème politique qu'il faudra bien affronter un jour.

5/ S'atteler au véritable objectif de simplification et d'efficacité des aides sociales.

Christine Boutin a mis le doigt sur plusieurs sources de dysfonctionnement de nos systèmes d'aides sociales et le besoin de leur remise à plat. J'énumère rapidement : l'empilement des aides, créées au fur et à mesure de l'émergence ou de l'urgence des besoins, en général sans beaucoup de cohérence ; la multiplication de régimes différents qui relèvent de logiques différentes quoiqu'ils s'adressent aux mêmes personnes sans que jamais leur situation ne soit vue globalement ; des régimes toujours conditionnels dont l'application revêt un caractère inquisitorial qui peut devenir effectivement humiliant ou du moins indécent ; une bureaucratie telle qu'il faut en permanence ajouter des strates supplémentaires pour la gérer et coordonner des intervenants innombrables, qui relèvent de trois ou quatre étages de collectivités distinctes, et dont aucune n'est jugée sur l'efficacité de son action ; et enfin des dispositifs toujours trop longs à mettre en place, qui n'atteignent pas forcément leur cible, et quand ils y parviennent le font en général avec un tel retard et de façon tellement diluée qu'une bonne part de l'effet attendu est amorti ou dépassé. Je n'exagère pas : tous ceux qui pratiquent le maquis de l'action sociale le savent.

D'accord donc sur l'idée qui consiste à remettre à plat la politique sociale pour lui donner un caractère plus préventif, moins inquisiteur, et plus immédiatement efficace, quitte à commencer par le plus facile. À ce titre, il est judicieux que le gouvernement se soit attelé au RMI et au RMA, aux secours versés aux chômeurs en fin de droit et aux autres mesures d'assistance pour tenter de les unifier autour d'un mécanisme plus simple et plus facile à gérer. Dans la même perspective, l'idée avait déjà été émise de déconnecter les allocations familiales des critères de revenu pour ne les faire dépendre que de critères matériels tirés de la situation familiale et des besoins des enfants, en y ajoutant le cas échéant la proposition de constitution d'un capital de démarrage dans la vie active. Aborder la question sous cet angle plus technique conduisait probablement à en explorer les champs connexes, à commencer par celui de l'impôt sur le revenu, de son assiette trop étroite, d'une progressivité mieux étalée, et d'une prise en compte des charges réelles des ménages plus effective dans son calcul. On touche du doigt la complexité du sujet : elle n'est que la rançon de celle de notre société et de ses systèmes.

Même si on s'éloignait ainsi de la facilité médiatique du " dividende universel ", sa substance, en ce qu'elle a d'intéressant et d'opérationnel, n'en eût pas été dénaturée, bien au contraire : sa vertu en effet se trouve

moins dans le principe d'une redistribution générale aux relents plutôt collectivistes, que dans la recherche d'un mécanisme efficace destiné à ceux qui sont véritablement dans le besoin pour des raisons objectives, venant se substituer à des dispositifs exténués. Elle aurait alors pu enclencher une véritable démarche positive de modernisation allant dans le sens de l'objectif poursuivi au lieu de l'enterrement prévisible dans le fond des tiroirs administratifs.

Occasion manquée ? Peut-être que, ce disant, je m'écarte trop de mon sujet et des perspectives sociétales voulues par l'auteur de cette proposition aussi " saisissante qu'inattendue ", et que je retombe malencontreusement dans les ornières prosaïques d'une politique quotidienne insuffisamment distanciée...

F. L.L.