

Revenu universel : le cas de l'Alaska*

publié in *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, 2011, pp. 658-664.

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme)

www.julien-damon.com

L'essentiel

Le projet d'un revenu universel (ou de citoyenneté) resurgit régulièrement dans la littérature académique et/ou militante. Partisans savants et détracteurs tout aussi savants s'opposent à coups de chiffres et de principes. Le sujet a été à nouveau activé avec la proposition, en avril 2011, d'un « revenu citoyen » par l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin. Une entrée originale dans ce dossier consiste à étudier l'unique système existant, le « dividende permanent » à l'œuvre en Alaska depuis le début des années 1980. Souvent évoqué, mais rarement analysé, ce mécanisme présente d'incontestables singularités sur le plan de son financement (il repose sur une richesse naturelle que l'on est loin de trouver partout) mais aussi sur celui de sa philosophie (il a été monté, en partie, pour contrer l'extension de l'État providence). Il n'a cependant strictement rien d'anecdotique (ne serait-ce qu'en termes de montants) et mérite attention et examen poussé.

Mots-clés : Revenu universel * Prestation sociale * Alaska * Redistribution * Minima sociaux * RSA

L'idée d'un revenu universel apparaît ponctuellement dans les réflexions et propositions politiques. Ses formes varient selon les projets. Avec un tel outil, certains veulent compléter le système public de redistribution. D'autres souhaitent le réorienter. D'autres encore y voient un recours pour supprimer l'État providence.

Ses dénominations varient, lui conférant un contenu et des objectifs parfois divergents : revenu universel, revenu de citoyenneté, dividende universel, revenu de citoyenneté, allocation universelle, etc.

Au-delà de la sémantique, bien des systèmes sont envisagés dans la littérature depuis des années. Quelques propositions étayées font l'objet d'instructions et de débats techniques. La mesure la plus souvent citée, mais qui ne fait pas l'objet d'une analyse toujours très fouillée, est le revenu minimum universel – que l'on devrait plutôt traduire comme le « dividende permanent » - construit et implanté en Alaska à la fin des années 1970¹. L'objet de cet article est de décrire et « décortiquer » cette prestation bien particulière.

*. Cet article est issu de travaux menés à Futuribles sur les innovations de politique sociale dans le monde. Voir www.futuribles.com/psiaccueil.htm. Dans le cadre de ce travail ont également été « décortiquées » les « dotations en capital » qui s'inscrivent assez largement dans une même logique. Voir Julien Damon, Pierre-Yves Cusset, « Les dotations en capital pour les jeunes », *Droit social*, n° 12, 2009, pp. 1159-1168.

¹. La littérature spécifiquement consacrée à l'histoire de ce fonds n'est pas très dense. On lira donc avec intérêt le livre d'entretien avec Dave Rose, premier directeur du Alaska Permanent Fund (le fonds de gestion permettant le versement du dividende à tous les habitants de l'Alaska). Dave Rose, Charles Wohlforth, *Saving for the Future. My Life and the Alaska Permanent Fund*, Epicenter Press, 2008.

Fondements généraux

Qu'il s'agisse d'une allocation mensuelle ou d'une dotation versée une fois, le grand précurseur toujours cité est Thomas Paine. Dans un court manifeste adressé au Directoire en 1797, *La justice agraire*, il proposait, outre les bases de l'impôt progressif et d'un système de retraite, qu'une somme de 15 livres – de quoi acheter, alors, une vache et un peu de terrain – soit versée à tous les jeunes arrivant à l'âge de vingt-et-un ans, afin de faciliter leur « commencement dans le monde ».

La proposition s'est considérablement enrichie. Elle dispose maintenant, pour ses plus importantes variations, d'une revue académique militante (et gratuite) *Basic Income Studies*². En France, elle est soutenue, avec des considérations et des paramètres relativement différents, par quelques interventionnistes mais également par des catholiques sociaux, par exemple autour du projet de « dividende universel » imaginé par Christine Boutin. Lors des préambules à la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin, s'est prononcé en avril 2011 en faveur d'un « revenu citoyen ». D'un montant de l'ordre de 850 euros, il s'agirait d'« un socle pour construire une vie digne et libre ». Ce revenu serait – sur le modèle du RSA – dégressif jusqu'à un niveau de revenus médian, autour de 1 500 euros. Accompagné de la création d'un « statut du citoyen », il serait associé à une obligation de poursuivre une activité, couplé à une réforme profonde de la fiscalité (rendue plus progressive) et financé par un redéploiement des aides existantes³. Il y a de la matière française pour un débat d'importance.

Plus qu'un dossier uniquement technique, il s'agit d'une problématique et d'options – parfois d'horizons totalement opposés – de philosophie politique. Le projet de revenu universel nourrit des ambitions différentes. Tous les auteurs ont conscience du caractère profondément structurel et parfois utopique de leurs propositions. Il faut cependant noter combien les argumentations se perfectionnent, tant sur le plan des justifications de principe que sur celui des simulations économiques⁴. Souvent considérées comme farfelues en France⁵, ces idées et ces études progressent néanmoins. Thomas Paine sera peut-être un jour, en partie, entendu dans un des pays dont il fut citoyen... C'est, en tout état de cause et pour le moment, un autre État qui est souvent mis en avant dans les travaux sur les revenus universels.

La création du « fonds permanent » de l'Alaska

². Voir www.bepress.com/bis. Plus généralement, voir tous les travaux organisés ou recensés, à travers le monde, par le BIEN « Basic Income Earth Network ». www.basicincome.org. Les informations sur les analyses, propositions, expertises, parfois très abouties dans des pays inattendus, tels l'Iran ou la Namibie, sont toujours d'un grand intérêt.

³. Pour une présentation des principes et paramètres de la proposition, voir le site www.republiquesolidaire.fr. Pour des critiques et propositions, en réaction, venues de la gauche de l'échiquier politique, voir le site <http://pourunrevenusocial.org>.

⁴. Pour quelques références sur ce dossier, signalons l'ouvrage de synthèse de Yannick Vanderborght et de Philippe Van Parijs, *L'allocation universelle*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2005. Voir également, pour creuser, Bruce Ackerman, Anne Alstott et Philippe van Parijs (dir.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Londres, Verso, « The Real Utopias Project », 2006.

⁵. Il est vrai que les masses financières en question sont, potentiellement, considérables. Robert Lafore a calculé que la mise en place en France d'une allocation universelle, inconditionnelle et individuelle, de 200 euros par mois (on actualise ses calculs qui étaient en francs) coûterait annuellement plus de 150 milliards d'Euros (soit la moitié des dépenses de Sécurité sociale). Robert Lafore, « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Droit Social*, n° 7/8, 2000, pp. 686-692. Sur ce point, fondamental, du financement, voir les contributions portant sur différents contextes nationaux dans Albert Jörmann, Bernard Kundig (dir.), *Le financement d'un revenu de base inconditionnel*, Editions Seismo, 2010.

L'« Alaska Permanent Fund » a été créé, dans cette contrée particulière des Etats-Unis, en 1976. C'est le gouvernement républicain de l'État qui a alors mis en place l'unique formule de revenu universel au monde.

La création du fonds a été largement approuvée en 1976 par un vote (76 000 votants pour, 38 000 contre). Il a reçu ses premiers dépôts en 1977 et a servi son premier dividende (1 000 dollars) en 1982. Il permet à tout habitant vivant en Alaska depuis six mois (un peu plus de 600 000 personnes dans les années 2000) de toucher un dividende annuel⁶.

Ce « fonds permanent » de l'Alaska a été établi alors que le réseau de pipelines était sur le point d'être terminé. Il repose fondamentalement sur les richesses pétrolières d'un État devenu riche et qui ne savait que faire de ses nouvelles ressources⁷. En 1969, les revenus fiscaux tirés des nouvelles concessions ont été de 900 millions de dollars. La question a été alors de savoir que faire de telles sommes pour un État dont le budget, la même année, était de 112 millions de dollars... Cette multiplication par 9 des ressources financières publiques aurait pu être utilisée pour doter ce vaste territoire des équipements, infrastructures et services qui pourraient l'amener au même niveau que les autres États de l'Union. Une telle abondance budgétaire pouvait également être mise au service d'une ambition de redistribution, à tout le moins de participation de tous à cette manne financière tirée du pétrole. C'est dans cette veine – celle d'une distribution à tous d'un revenu commercial – qu'a été imaginé l'« Alaska Permanent Fund ». Ce dernier a été créé sous la forme d'un fonds d'État, géré tout de même de manière relativement indépendante du pouvoir politique, grâce aux efforts du gouverneur républicain de l'époque, Jay Hammond.

Les débats et controverses relatifs à l'utilisation du fonds ont été très poussés. Certains soutenaient le principe d'une banque (une sorte de Caisse des Dépôts très généreusement dotée) pour soutenir des projets d'investissement et d'intérêt publics. Ce sont les partisans d'un dividende uniforme aux résidents qui ont gagné la partie.

Il était envisagé, à l'origine, que le montant du dividende serait de 50 dollars pour chaque année de résidence (jusqu'à un maximum de 20 ans). La Cour Suprême des Etats-Unis (*Zobel v. Williams*) a condamné une telle possibilité, car limitant potentiellement la mobilité entre les États. Il s'ensuit que le dividende est maintenant servi à tout résident régulier en Alaska, avec la même somme, et ce quels que soient son âge et son nombre d'années de présence sur le territoire de l'Alaska. Le dividende n'est pas servi aux individus éligibles qui dans l'année ont été condamnés, en particulier pour les personnes qui suite à ces condamnations ont été emprisonnées.

Philosophie et organisation technique du dividende

Le projet est né du constat simple de la considérable richesse dont pouvaient bénéficier, régulièrement, l'État et ses ressortissants. Il est né également de la très mauvaise gestion préalable, à la fin des années 1960, des ressources fiscales directement tirées des concessions pétrolières et gazières. L'ambition a été de créer un fonds qui ne serait pas géré par l'administration comme les autres ressources, et dont la gestion se voudrait éloignée des préoccupations politiques immédiates.

⁶. Pour toute information, voir www.pfd.state.ak.us; www.apfc.org

⁷. Voir l'article, au titre parfaitement explicite, « Alaska Confronts The Dilemma Of Being Rich », *The Anchorage Times*, 21 novembre 1976.

L'objectif poursuivi est double. Explicitement, c'est d'abord une visée de redistribution générationnelle d'une richesse naturelle, permettant aux individus d'en bénéficier, tout en limitant l'emprise des pouvoirs publics. Implicitement, c'est également un instrument de politique sociale. Le versement de ce dividende, chaque année autour d'octobre, a un impact important sur les populations défavorisées. En effet, dans les zones rurales particulièrement, les taux de chômage peuvent être extrêmement élevés. Le dividende est ainsi, en l'espèce, conçu comme une prestation sociale. S'il a le statut juridique d'une prestation sociale, son organisation relève, pour une large part, du droit commercial.

Il faut fermement souligner, et répéter, que la première visée n'était pas véritablement sociale. Dans le principe fondateur du projet, il y a d'abord l'idée de mieux gérer les revenus tirés des ressources naturelles et ce « au profit de tous les habitants de l'Alaska ». C'est, fondamentalement, pour ne pas développer l'État providence, ses services et ses bureaucraties, que les élus ont choisi la voie d'une allocation forfaitaire versée directement aux gens.

Ce n'est d'ailleurs qu'après sa maturation et le versement des premiers dividendes que l'on a commencé à dire qu'il s'agissait – et c'est exact – d'un mécanisme de type revenu universel.

Le dividende (concrétisé annuellement par un virement ou un chèque) fait désormais partie du paysage et de l'identité de l'Alaska. Il bénéficie d'un fort soutien de l'opinion. Des campagnes de communication et d'explication sont régulièrement organisées. Du matériel pédagogique spécifique est distribué aux enseignants dans les écoles. Des applications interactives sont proposées sur Internet pour découvrir ou approfondir les mécanismes de financement du fonds.

Institutionnellement, le « fonds permanent » a été créé à partir d'un amendement à la Constitution de l'Alaska. Son alimentation provient originellement d'un prélèvement de 25 % sur les revenus tirés des exploitations de pétrole. L'assise de cette taxe ne prend pas en compte les impôts déjà payés.

Fonds souverain, car possédé par l'Etat, l'*Alaska Permanent Fund* est une sorte de fonds de pension qui servirait des pensions permanentes dès la naissance. Il est géré par une organisation publique, l'*Alaska Permanent Fund Corporation*, avec un conseil d'administration dont les six membres sont nommés par le Gouverneur. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une autorité administrative indépendante. Concrètement, un service de l'*Alaska Department of Revenue* assure le lien avec les bénéficiaires et permet de gérer intégralement en ligne son dossier.

Un fonds et des dividendes tout à fait consistants

La valeur totale du fonds s'établissait, au moment de sa création en 1977 à 734 000 dollars. Fin 2007, le fonds a atteint sa valeur maximale (40 milliards de dollars). Subissant les conséquences de la crise financière, il a vu sa valeur chuter à 26 milliards de dollars début 2009. Fin 2010, il est valorisé à 37 milliards. Sa gestion aura donc permis, en deux ans, de surmonter la plus grande part des conséquences de la déflagration financière mondiale.

Géré d'abord de manière très prudente, le fonds n'avait pas subi les effets du crash de 1987. Ce n'est qu'à partir de 1990 qu'il a été possible d'investir l'argent détenu en dehors des États-Unis. Le fonds est maintenant investi dans un portefeuille diversifié d'actions, de bons du trésor, d'actifs immobiliers. La baisse de la valeur du fonds d'un tiers en quelques mois entre

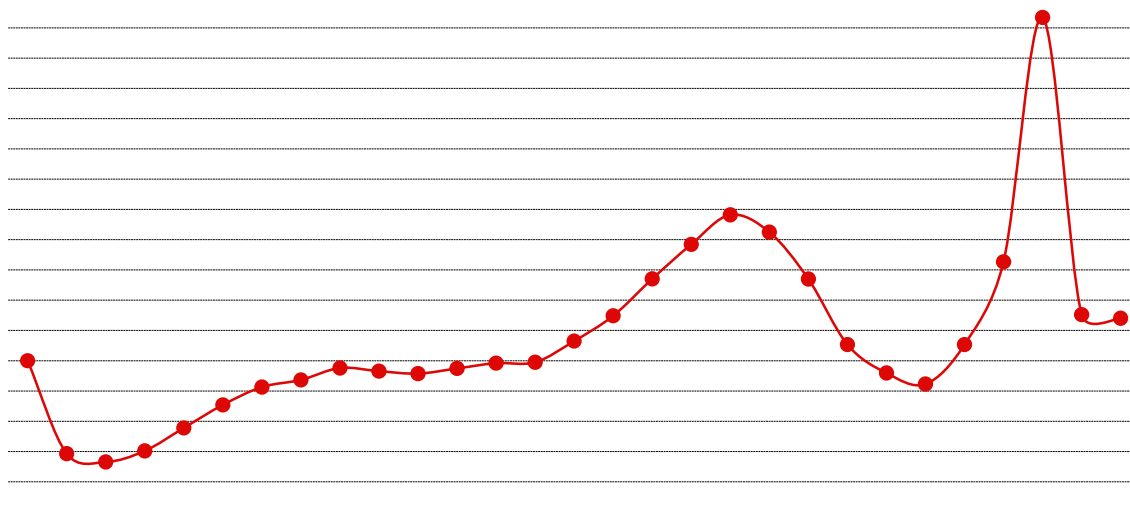
2008 et 2009 – alors qu’il avait dégagé en 2008 des bénéfices permettant de distribuer le dividende le plus élevé jamais servi – a conduit le conseil d’administration à réviser sa stratégie et à rechercher des investissements plus sécurisés.

Durant la campagne de Sarah Palin – la gouverneur de l’Alaska la plus célèbre au monde – pour la vice-présidence des Etats-Unis, le fonds a perdu 8 milliards de dollars. S’il n’y a pas de lien entre les événements, les commentateurs n’ont pas manqué de souligner une telle information, signalant de la sorte combien la gestion et les performances du fonds avaient toujours un fort retentissement politique.

Le dividende annuel est calculé en fonction d’une moyenne des performances du fonds sur les cinq dernières années. Il peut ainsi grandement varier, notamment en raison des fluctuations boursières et du cours du pétrole. Des dérogations à cette règle sont possibles, notamment pour tirer sur le capital, mais elles demandent des votes du Parlement avec une majorité des trois quarts...

Le plus faible dividende, en dollars courants, a été servi en 1984 (331 dollars). Le plus élevé (3 269 dollars) l’a été en 2008, car un abondement individuel supplémentaire de 1 200 dollars a alors été ajouté. Ce montant varie donc, globalement, entre 1 000 et 2 000 dollars (en dollars 2010). La fin de la décennie 2000 a été marquée, naturellement (pourrait-on dire) par la crise financière et, partant, par des dividendes de montant inférieur. En octobre 2009, un dividende de 1 305 dollars a été versé. En octobre 2010 le dividende du fonds aura été de 1 281 dollars pour environ 640 000 habitants de l’Alaska.

Montant du dividende (en dollars courants)



Source : Alaska Permanent Fund Corporation - www.apfc.org

Si les sommes que le mécanisme permet de verser peuvent sembler dérisoires aux nantis, elles sont loin d’être faibles pour les moins favorisés. S’ajoutant aux autres prestations sociales (dont les pensions ou les prestations familiales), elles peuvent même être jugées conséquentes, en termes de politique familiale. En effet, totalement individualisé, le service du fonds peut bénéficier à tous les membres d’une famille. Pour une famille de quatre personnes (deux parents, deux enfants), le montant versé en 2010 aura été de 5 124 dollars. Avec un taux de

conversion fin 2010 entre le dollar et l'euro, ce dividende « familial » représente 3 600 euros. Ce dividende est donc deux fois plus élevé que les allocations familiales françaises ! Certes, pour un individu isolé, il ne représente que 20 % du RSA socle (l'ex-RMI), mais pour ce qui concerne le soutien aux familles, il est, de fait, très important⁸.

Remarques conclusives

Que retenir de cette rapide présentation d'une prestation exotique ? En France, la réflexion sur les revenus universels est ancienne. Elle oppose quelques partisans enthousiastes, qui défendent l'idée à partir de calculs élaborés⁹ ou de positions éthiques affirmées¹⁰, à une majorité de sceptiques qui traitent l'objet avec de l'ironie ou de la crainte.

Il est vrai que le mécanisme, s'il devait être mis en œuvre, appellerait nécessairement, à défaut de découverte de pétrole, une refonte considérable de l'architecture d'ensemble des transferts socio-fiscaux. Les enthousiastes comme les sceptiques ne manquent pas de le noter. Les premiers pour s'en réjouir. Les seconds, pour renforcer leur argumentation selon laquelle la réforme serait impossible, voire inutile.

Il convient cependant de conclure sur la philosophie du dispositif qui appelle non pas nécessairement de nouveaux instruments (il existe des fonds souverains, des fonds de réserve, des minima sociaux en France) mais une optique claire et une volonté considérable de rationalisation.

Il existe, grossièrement, trois options :

- soit supprimer l'Etat providence en le remplaçant par un tel mécanisme¹¹ ;
- soit l'amender, en réformant le système des minima sociaux (par exemple, techniquement, en permettant un intéressement à 100 % du RSA¹², et en étendant le bénéficiaire possible aux jeunes, sans condition d'activité préalable) ;
- soit le compléter avec un nouvel outil.

La première option est, philosophiquement, inimaginable en France. La seconde est d'un coût absolument astronomique, que l'état des finances et de l'hyper endettement publics ne permet pas d'envisager raisonnablement un seul instant. La troisième option est celle qui prévalait pour l'Alaska. Mais elle a été autorisée, commandée même, par la découverte d'une nouvelle

⁸. Les chiffres seraient à affiner en parité de pouvoir d'achat (PPA), mais les conclusions seraient, globalement, les mêmes.

⁹. Pour un travail très précis de formalisation des contours économiques d'une allocation universelle en France, par rationalisation et simplification du système socio-fiscal voir les analyses et calculs de Marc de Basquiat sur son site www.allocationuniverselle.com

¹⁰. Pour un panorama, qui date du milieu des années 1990, mais avec une bonne partie des protagonistes et des arguments du débat français, voir le dossier « Vers un revenu minimum inconditionnel ? », *Revue du MAUSS*, n° 7, 1996, avec des contributions, entre autres, de Philippe Van Parijs, Yoland Bresson, Jean-Marc Ferry, Alain Caillé, Dominique Méda, Chantal Euzéby, Jean-Michel Belorgey. On y trouvera aussi le texte de Thomas Paine sur la justice agraire.

¹¹. C'est, dans une certaine mesure, une position classique de penseurs et d'économistes libéraux. Pour une incarnation récente et très documentée dans le cas américain, voir un récent ouvrage d'un auteur qui se dit à la fois conservateur et libertarien : Charles Murray, *In Our Hands. A Plan to Replace the Welfare State*, Washington, AEI Press, 2006.

¹². Pour précisément faire du RSA une allocation universelle, il faudrait en supprimer les deux caractères subsidiaire et différentiel. Derrière une telle phrase, ce sont des dizaines de milliards d'euros... Le projet de « revenu citoyen » de D. de Villepin est estimé, très grossièrement, à 30 milliards d'euros.

source de richesses absolument gigantesques¹³... La situation actuelle de la France ne permet pas de l'envisager¹⁴. Un revenu universel en France, sur les traces de ce qui s'est développé en Alaska ? Même pas en rêve (comme disent les enfants). Pour le moment.

¹³. Relevons quelques inquiétudes, en Alaska, sur la durabilité de cette ressource pétrolière, à terme. Mais c'est, pour l'instant, une autre histoire.

¹⁴. Dans certains pays riches disposant de ressources naturelles rares, des fonds souverains, destinés à des investissements économiques ou à la soutenabilité des systèmes de retraite ressemblent, dans leur fondement économique et dans leur gestion, au système mis en place en Alaska. C'est le cas par exemple en Norvège. Financé par la rente pétrolière, le fonds norvégien ne sert pas pour autant un revenu universel. C'est le cas également en Alberta, où les autorités se demandaient au début des années 2000 si elles n'allaient pas se diriger vers la mise en place d'un système de distribution de dividendes aux habitants.