



Extrait du Association pour l'Économie Distributive

<https://www.economiedistributive.fr/Au-dela-du-revenu-minimum-garanti>

AUX PAYS-BAS

# Au-delà du revenu minimum garanti

- La Grande Relève - N° de 1935 à nos jours... - De 1988 à 1997 - Année 1988 - N° 871 - octobre 1988 -

Date de mise en ligne : mardi 1er avril 2008

Date de parution : octobre 1988

---

Copyright © Association pour l'Économie Distributive - Tous droits réservés

---

1965 : le revenu minimum garanti

La Haye, janvier 1965 : le gouvernement néerlandais instaure le revenu minimum garanti. Par l'adoption de l'algemene bijstandswet, la "loi d'assistance générale", les Pays Bas deviennent l'un des premiers pays d'Europe à doter ses citoyens - et certaines catégories de résidents non-citoyens - d'un véritable droit au revenu. Il y a fallu, il est vrai, vingt années de réflexion, de débats et de luttes. Dès le lendemain de la guerre, en effet, la Commission Van Rhijn, mise en place par le gouvernement en exil, emboîtait le pas à Lord Beveridge pour faire d'un revenu minimum garanti une composante essentielle du système de sécurité sociale à mettre en place. Le gouvernement chrétien-libéral de l'époque ne l'avait pas suivi sur ce point. C'est cependant un autre gouvernement chrétien-libéral qui l'introduit en 1965. Depuis lors, ceux et celles dont les revenus propres sont inférieurs au revenu minimum garanti, malgré leur désir avoué de travailler pour gagner leur vie, ont le droit d'obtenir la différence auprès de l'administration sociale de leur localité. Le niveau du bijstand est régulièrement revu à la hausse - et remarquablement élevé si on le compare aux revenus garantis existant à l'époque ou ultérieurement introduits dans d'autres pays (1).

Ce solide bouclage de la sécurité sociale semblait devoir pour longtemps constituer un motif de fierté en plus pour une nation qui pouvait d'ailleurs légitimement se targuer d'être l'une des plus pleinement démocratiques qui soient. Pourtant, petit à petit, et parmi ceux-là même qui prennent à cœur les intérêts des plus démunis, auxquels la bijstandswet est destinée, le doute s'est installé. Ce doute n'a pas engendré chez eux une aspiration à revenir en arrière, à démanteler le système de revenu garanti. Mais il a nourri, par à-coups cumulatifs, une pression poussant au dépassement de ce système par son "inconditionnalisation" - plus de contrôle des ressources, plus de restriction aux seuls demandeurs d'emploi, plus de contrôle de la vie privée - c'est-à-dire par l'instauration de ce qu'aux Pays-Bas, on appelle le basisinkomen, l'allocation universelle (2).

1975 : Kuiper le prophète

Le premier à articuler ce doute dans le débat public néerlandais est un socialiste de moyenne sociale. Professeur à l'Université Libre (calviniste) d'Amsterdam, J.P. Kuiper fait en 1975 une conférence dont le texte fut largement diffusé et dont le contenu suscita une controverse passionnée (3). Inspiré par un livre de l'activiste américain d'origine britannique Robert Theobald, mais sur la base d'une argumentation très concrète nourrie par son expérience d'inspecteur du travail, il y défend l'introduction, aux Pays-Bas, d'un revenu inconditionnellement assuré à tous et suffisant pour pouvoir en vivre. L'avantage principal d'une telle mesure est à ses yeux de permettre à tous les travailleurs, et pas seulement à ceux dont le pouvoir de négociation est le plus grand, de refuser les conditions de travail sordides, dégradantes, humiliantes, dont il s'est rendu compte qu'elles sont encore le lot de beaucoup d'entre eux. Mais il y a d'autres avantages. En remplaçant (au moins partiellement) les allocations versées pour cause d'inaptitude au travail, par exemple, pareil revenu libérerait du piège dans lequel elles sont coincées bon nombre de personnes moins valides, en les soustrayant aux contrôles médicaux auxquels elles sont actuellement soumises et surtout en leur permettant de développer des savoir-faire et des activités dont la détention ne risquerait d'être jamais plus d'entraîner le retrait de leur allocation.

Dans un pays profondément marqué par l'éthique du travail et en particulier au sein de la gauche travailliste dont Kuiper est proche, ce plaidoyer fait sensation. Pour désamorcer une part de l'indignation morale qu'il rencontre, Kuiper lui-même propose d'introduire un service civil substantiel obligatoire pour tous, renouant par là avec une longue tradition socialiste utopique (4), mais en insistant, non sans créer quelque confusion, pour que la non-prestation de ce service n'ait pas pour sanction le retrait de l'allocation. Pour la plupart, cela n'a pas suffi. Et ce n'est en tout cas pas au sein du parti

travailleuse - le PvdA, principal parti des Pays-Bas - que les idées de Kuiper trouvent l'écho le plus favorable. Un relais politique beaucoup plus favorable lui fut fourni par deux petites formations jouant un rôle non négligeable à la gauche de PvdA et plus sensibles que celui-ci aux thèmes écologistes et libertaires : les socialistes pacifistes du PSP (issu en 1959 du mouvement pacifiste) et surtout les radicaux du PPR (née en 1972 d'une dissidence du parti catholique). Dès 1976, en effet, le PPR fait de l'allocation universelle une pièce centrale de son programme socio-économique. En février 1976, ses députés soutenus par ceux du PSP, soumettent même au Parlement néerlandais une motion réclamant l'introduction d'un revenu inconditionnellement garanti (c'est-à-dire sans la restriction aux demandeurs d'emploi inhérente au régime du bijstand) - et rejette une écrasante majorité par toute la droite et les travaillistes réunis.

Changement massif et contestation de l'éthique du travail

On pouvait croire alors que l'affaire était réglée- ou définitivement marginalisée. Mais il n'en était rien. D'une part, en effet, les mentalités ont continué à évoluer dans un sens qui contribue à fragiliser les fondements mêmes du système de sécurité sociale mis en place après la deuxième guerre mondiale. C'est par exemple à cette époque que des chômeurs amstellodamois fondent le "syndicat contre l'éthos du travail" qui, sur un mode ludique, tourne en dérision la valorisation du travail dans la société néerlandaise. C'est également à cette époque qu'Hans Achterhuis, professeur de philosophie sociale à l'Université d'Amsterdam, prépare ses deux bestsellers d'inspiration illichienne qui, sous les titres *Le marché du bien-être et du bonheur* et *Le travail : étrange remède*, mettent à mal, respectivement, le rôle accordé, dans nos États-Providence, aux travailleurs sociaux et au travail salarié.

Mais ce qui a plus encore contribué à modifier le climat, c'est une évolution du chômage franchement préoccupante, dans ses caractéristiques communes à la majeure partie de l'Europe occidentale comme dans ses caractéristiques proprement néerlandaises. De 1975 à 1985, en effet, le taux de chômage est passé aux Pays-Bas de 7,8 % à 18,1 %, dont la grande majorité bénéficie soit du bijstand, soit d'une indemnité de chômage dont le montant s'en carte à peine (5). Ce fut assez pour convaincre les composantes les plus ouvertes des syndicats et du patronat de se demander si une réforme en profondeur de l'État-Providence néerlandais n'était pas requise pour attaquer le mal à sa racine. Le constat qui s'impose peu à peu est que d'une économie hautement technologique comme l'économie néerlandaise, on ne peut désormais plus attendre qu'elle offre spontanément à chaque individu adulte désireux de travailler un emploi dont le salaire net excède significativement ce qui est jugé nécessaire pour mener une vie décente et est garanti par le bijstand. Qui veut préserver ce droit au revenu sans pour autant renoncer à jamais à quelque chose comme un "droit au travail", est alors inévitablement conduit à songer à une allocation universelle, à un socle auquel les revenus du travail s'ajouteraient au lieu de s'y substituer.

Un syndicat, les petites entreprises, le parti travailliste

Le fer de lance de cette réflexion et du combat public qu'elle a nourri fut indiscutablement le syndicat de l'alimentation de la principale fédération syndicale néerlandaise qui, en 1981, relance la discussion par un vigoureux rapport plaidant sans réserve pour l'introduction d'une allocation universelle couplée à une réduction substantielle du temps de travail. D'autres documents de travail, plusieurs brochures à l'intention des militants et du grand public, souvent dans une présentation particulièrement soignée et originale, seront encore publiés dans les années qui suivent. Et le V-Sdingsbond est encore aujourd'hui, notamment par la voix de son éloquente présidente Greetje Lubbi, à la pointe de la campagne pour l'allocation universelle aux Pays-Bas. Son action fut d'emblée soutenue par les radicaux du PPR (dont il est proche), qui firent du reste de l'allocation universelle l'un des thèmes prioritaires de leurs campagnes électorales des années 1980.

Pendant ce temps, dans certains milieux patronaux, se développe une réflexion convergente. Ainsi, Bart Nootboom, actuellement professeur d'économie à l'Université de Groningen et, jusqu'il y a peu, directeur du Centre d'études de l'Association néerlandaise des Petites et Moyennes Entreprises, est l'un des avocats les plus en vue de l'allocation universelle. Trés diffidente en cela d'un revenu minimum garanti du type *bijstand*, celle-ci fournit un socle sur lequel les petites entreprises peuvent plus facilement naître et se développer, grâce surtout à la réduction systématique des risques entrepreneuriaux qu'elle opère tout en faisant l'économie du patchwork complexe, frustrant et finalement peu efficace des subsides spécifiques actuellement accordés aux petites entreprises. Cette réflexion-ci aussi, eut des retombées au niveau des formations politiques, puisque les "libéraux démocrates" du petit parti de centre-gauche Démocratie 66, dont Bart Nootboom est proche, se mit lui aussi à élaborer une stratégie pour l'introduction graduelle d'une allocation universelle.

Parallèlement, le mouvement travailliste lui aussi était le siège d'une réflexion renouvelée sur le sujet. Les propositions du Voedingsbond, en effet, avaient suscité des controverses au sein du mouvement syndical, qui s'étaient soldées par une attitude aussi nette que négative de la part des deux grandes confédérations syndicales FNV et CNV. En avril 1983, la question est mise à l'ordre du jour du Congrès national du parti travailliste (PvdA). A l'issue d'une brève discussion, une majorité d'environ 60% rejoint le Bureau du Parti pour rejeter la prise en considération de l'idée. Mais la minorité s'organise. En 1985, elle constitue le *Werkgroep PvdA voor Basisinkomen* (groupe de travail du Parti Travailliste pour l'allocation universelle), qui mène une campagne active, publiant notamment quatre numéros d'un périodique ad hoc, en vue de renverser la majorité lors du Congrès de février 1986. Malgré l'appui de personnalités de premier plan, comme l'ancien président de la Commission européenne Sicco Mansholt ou le prix Nobel d'économie Jan Tinbergen, c'est un nouvel échec. Au nom d'arguments de principe (le travail doit rester la condition d'accès au revenu) et pragmatiques (l'impact sur l'économie sera négatif), une majorité du même ordre qu'en 1983 se rallie de nouveau à un Bureau national farouchement opposé à l'idée. Tout en consacrant chaque année un nombre croissant de pages à la réfutation des arguments de la partie adverse, l'appareil du plus grand parti néerlandais, jusqu'ici, tient bon.

### 1985 : le retour triomphal

Mais c'est sans aucun doute juin 1985 qui constitue, quant à la prise au sérieux de l'allocation universelle aux Pays-Bas, la date la plus importante. C'est alors, en effet, que le *Groene Amsterdammer*, vieil hebdomadaire amstellodamois et l'un des principaux organes de l'intelligentsia de gauche néerlandaise pouvait titrer : "Le retour triomphal de l'allocation universelle" Pourquoi ? Parce que venait de sortir de presse un rapport très attendu du "Conseil Scientifique pour la Politique gouvernementale" (WRR) de La Haye, une institution scientifique indépendante très prestigieuse aux Pays-Bas, qui a pour fonction d'éclairer la politique du gouvernement dans les domaines les plus divers en accordant une importance particulière aux perspectives de long terme.

Des rapports antérieurs du WRR avaient déjà fait place à une discussion de l'allocation universelle. Ainsi, un rapport de 1981, centré sur la politique de l'emploi, lui consacre un examen approfondi pour conclure qu'elle ne constitue pas une proposition réaliste en raison de l'impact négatif qu'on peut en attendre sur l'emploi et la balance extérieure. Un rapport de prospective publié en 1983, cependant, l'intègre dans un des scénarios de sortie de crise qu'il juge devoir être pris au sérieux. Mais c'est le rapport de 1985, préparé depuis plusieurs années et intégralement consacré au thème de la sécurité sociale - évaluation du système actuel et élaboration d'alternatives - qui devait livrer le jugement final du Conseil en la matière. Présidé par le professeur Nic Douben, une personnalité sociale-chrétienne notoire qui enseigne l'économie à l'Université d'Eindhoven, la Commission ad hoc publia finalement son rapport en juin 1985. Celui-ci présentait, étayé par une analyse détaillée des lacunes et impasses du système actuel, les grandes lignes d'un système de sécurité sociale susceptible de répondre simultanément aux défis d'une société à haute technologique et aux exigences de la solidarité. Et la pièce centrale de ce système n'était rien

d'autre qu'une allocation universelle - un revenu totalement inconditionnel - à un niveau peu élevé (la moitié de l'actuel revenu minimum garanti pour isolés), complété par un ensemble fortement simplifié d'allocations sociales.

Ce fut la stupeur. Comment l'institution politico-académique la plus respectée du pays pouvait-elle reprendre à son compte pareille lucubration, que beaucoup jusque là croyaient confinée à une poignée d'excentriques ? Par l'intermédiaire de son ministre de l'emploi, le gouvernement de centre-droit (christienlibéral) fit rapidement savoir qu'il jugeait le plan du WWR "funeste et irréaliste". Et la fédération patronale comme les plus grandes confédérations syndicales lui emboîtèrent le pas, pour des raisons partiellement communes (pas de revenu sans travail), partiellement opposées (trop ou trop peu de transferts sociaux). Les organisations favorables à l'allocation universelle comme le V-Sdingsbond et le PPR, pour leur part, se sont élevées contre le niveau très bas auquel le plan de WRR la fixait, comme aussi contre certaines des mesures de dérégulation que celui-ci contient, à commencer par la suppression du salaire minimum garanti. Mais une fois apaisé ce tollé, une discussion plus sereine s'est instaurée, donnant lieu à de très nombreux articles et débats, de la presse quotidienne aux revues académiques.

L'existence d'un plan relativement précis, soigneusement pensé et soucieux de réalisme, comme l'est sans conteste celui du WRR, n'est pas seulement un moyen de rendre soudain crédible l'idée même d'allocation universelle dans des milieux qui, jusque là, l'ignoraient totalement ou n'y voyaient que fantasme de rêveurs. Il fournit aussi un point de référence pour les très nombreuses réflexions et discussions qui devront encore avoir lieu si l'allocation universelle doit un jour devenir réalité - que ce soit par exemple pour mettre au point les techniques juridiques qui permettront de mettre en place, par étapes successives, le nouveau système, pour estimer l'effet économique de la mesure sous différentes hypothèses quant à son mode de financement, pour évaluer son impact sur l'émancipation féminine, ou encore pour tirer au clair les interrogations éthiques qu'il soulève.

Aujourd'hui

C'est dans ce contexte que s'est constitué, en octobre 1987, le Werkplaats Basisinkomen, le "lieu de travail allocation universelle, organe permanent - de coordination entre diverses organisations promouvant activement l'introduction d'une allocation universelle intégrale ou se déclarant sympathisantes. On y trouve des syndicats, comme le syndicat de l'alimentation du FNV, dont il a déjà été question, mais aussi le syndicat de l'alimentation et de l'industrie du CNV, le syndicat des femmes du FNV et le syndicat indépendant des artistes. On y trouve aussi des formations politiques, comme le parti radical PPR, les protestants de gauche de l'EVP, le "groupe de travail sur l'allocation universelle" du parti travailliste PvdA et le parti écologiste flamand AGALEV. On y trouve enfin un grand nombre d'associations de chômeurs et d'allocataires sociaux locales ou nationales. Au cours de la dernière décennie, en effet, ces associations ont graduellement réorienté leur réflexion et leur action de revendications purement défensives - à l'égard, par exemple, des incursions de l'administration sociale dans la vie privée des allocataires ou de la réglementation de plus en plus restrictive quant au travail, même bénévolement, qu'ils sont autorisés à effectuer - vers l'exigence de l'instauration d'une allocation universelle substantielle.

L'importance du débat décrite dans les pages qui précèdent - et que ce "lieu de travail", comme centre de documentation, de propagande et de coordination, vise à nourrir - dépasse de loin les frontières des Pays-Bas. Par l'intermédiaire du groupe vert-alternatif du Parlement Européen, au sein duquel la "petite gauche" néerlandaise est particulièrement active, ce débat s'est déjà répercuté au niveau du Parlement Européen. A travers une audition d'experts, un séminaire et deux motions, la Commission des Affaires Sociales et de l'Emploi a même à plusieurs reprises considéré la possibilité d'introduire une allocation universelle à l'échelle de la Communauté Européenne. A mesure que s'approche l'annonce 1992 et que s'approfondit la réflexion sur les formes de solidarité qu'appelle le cloisonnement des marchés européens, on peut s'attendre

À ce que cette possibilité soit évoquée de plus en plus fréquemment, même si un soutien politique suffisant n'a des chances de prendre forme, à ce niveau, qu'au moment où les conséquences sociales de "1992" commenceront à se faire sentir. Indépendamment de ces prolongements à l'échelle de la Communauté Européenne, le débat néerlandais sur l'allocation universelle présente aussi un intérêt direct pour des pays qui, comme la Belgique ou la France, ont un revenu minimum garanti depuis moins longtemps que les Pays-Bas ou sont en passe de l'introduire. Nul besoin d'adhérer à un évolutionnisme unilatéral pour suspecter que les frustrations, les inquiétudes, les espoirs, les conflits qui, au fil des ans, ont suscité le débat néerlandais, préfigurent ceux qui dessinent ailleurs. Or, ce qui se joue dans ce débat, c'est autre chose et bien plus que le choix d'une stratégie d'ajustement de la sécurité sociale à la "crise". C'est la question de savoir si l'objectif socio-économique central des "forces progressistes" peut et doit être radicalement reformulé : de la socialisation maximale des moyens de production à la garantie à tous de la liberté que confère une allocation universelle maximale.

(1) En 1976, le gouvernement du travailliste Joop den Uyl a introduit une loi liant le niveau de revenu minimum garanti (bijstand) au niveau du salaire minimum garanti (minimumloon), lui-même lié au salaire moyen. Les gouvernements chrétiens-libéraux ultérieurs ont défait ce lien légal, mais le niveau du bijstand n'en a pas moins continué d'augmenter en termes réels. Il est aujourd'hui d'environ 3 200 FF par mois pour un isolé et 4 800 FF pour un couple, sans compter l'accès éventuel à un logement social subsidié, et des allocations familiales dont le montant mensuel moyen est de l'ordre de 1300 FF par enfant.

(2) C'est aux Pays-Bas que le débat public sur l'allocation universelle a commencé le plus tôt. C'est là aussi - et de loin - qu'il est aujourd'hui le plus large et le plus avancé. Sur les raisons de ce fait dans le cadre d'un panorama de la discussion européenne, voir mon article "Quel avenir pour l'allocation universelle ?", in *Futuribles*, janvier 1987.

(3) J.P. Kuiper, "Niet meer werken om den brode" ("Ne plus travailler pour gagner sa croûte"), initialement publié dans *Milieu en werkgelegenheid* (Environnement et emploi), Amsterdam : Vereniging Milieudefensie, 1975, 51-69, Kuiper retrace le développement de sa pensée sur le thème de l'allocation universelle dans "Een samenleving met gegarandeerd inkomen" ("Une société à revenu garanti"), in *Wending* (Amsterdam), avril 1982, 278-283.

(4) D'Edward Bellamy (romancier utopiste américain de la fin du dix-neuvième siècle) à Gunnar Adler-Karlsson et André Gorz, en passant par Joseph Popper-Lynkeus et Jacques Duboin, on trouve toute une lignée de penseurs socialistes proposant de coupler un revenu social légal pour tous et un service social obligatoire.

(5) Ces chiffres donnent, en pourcentage de la population active, le nombre d'adultes de moins de 65 ans bénéficiant soit d'une allocation de chômage, soit du bijstand. Ils n'incluent pas les personnes jouissant d'une indemnité d'invalidité au travail qui, de 1975 à 1985, sont passées de 8,9 à 11,7 % de la population active, et dont on estime qu'environ 50 sont des chômeurs involontaires déguisés. Ces chiffres sont encore plus saisissants si l'on tient compte du fait que le taux de participation des femmes aux Pays-Bas est l'un des plus bas d'Europe.