

L'ALLOCATION UNIVERSELLE A 8.000 FRANCS : ENTRE NECESSITE ET UTOPIE ¹

Bruno Gilain

IRES & CERISIS, Université catholique de Louvain

« Supprimez les indemnités de chômage, les pensions légales, le minimex, les allocations familiales, les abattements d'impôt pour personnes à charge, les bourses d'études, les cadres spéciaux temporaires et les troisièmes circuits de travail, l'aide de l'État aux entreprises en difficulté. Mais versez chaque mois à chaque citoyen une somme suffisante pour couvrir les besoins fondamentaux d'un individu vivant seul. Versez-la lui qu'il travaille ou qu'il ne travaille pas, qu'il soit pauvre ou qu'il soit riche, qu'il habite seul ou avec sa famille, en concubinage ou en communauté, qu'il ait ou non travaillé dans le passé. Ne modulez le montant versé qu'en fonction de l'âge et du degré (éventuel) d'invalidité. Et financez l'ensemble par un impôt progressif sur les autres revenus de chaque individu. Parallèlement, dérégulez le marché du travail. Abolissez toute législation imposant un salaire minimum ou une durée maximum de travail. Eliminez tous les obstacles administratifs au travail à temps partiel. Abaissez l'âge auquel prend fin la scolarité obligatoire. Supprimez l'obligation de prendre sa retraite à un âge déterminé. Faites tout cela. Et puis, observez ce qui se passe. Demandez-vous, en particulier, ce qu'il advient du travail, de son contenu et de ses techniques, des relations humaines qui l'encadrent ».

Ainsi commence le texte rédigé par le collectif Charles Fourier qui remportait en 1984 un prix de la Fondation Roi Baudouin pour une réflexion prospective sur l'avenir du travail ². Depuis dix ans, de nombreuses personnes découvrent avec enthousiasme l'idée de l'allocation universelle par ce biais.

Dans leur plaidoyer, les auteurs présentent en effet l'allocation universelle comme l'élément moteur d'une rupture radicale par rapport à l'évolution socio-économique que nous connaissons depuis vingt ans et qui nous enferme toujours plus dans la perspective unique d'un combat permanent pour gagner sa place dans la société par le travail, tandis que les perdants sont voués au décrochage, à l'inactivité (indemnisée ou non), à l'exclusion.

L'allocation universelle c'est la garantie d'un revenu minimum pour tous *sans conditions*. Avec l'abolition de ces conditions, tombent à la fois les humiliations de tous ceux qui doivent se définir comme des « allocataires sociaux ayant droit » et la multitude des effets pervers du système : complexité, coût administratif élevé, pièges financiers qui enferment les allocataires sociaux dans leur exclusion et introduit une discrimination entre les différents modes de vie ensemble. Ce

¹ Ce texte fait suite à mes travaux à la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale dans le cadre du projet "Repenser la solidarité" financé par le Fonds du Développement Scientifique.

² Collectif Charles Fourier (1984), « L'allocation universelle », Le travail dans l'avenir : cinq idées, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, pp. 9-16.

revenu garanti à tous, c'est le socle permettant à chaque individu de se libérer de la norme rigide qui présidait à son activité. C'est un pouvoir de choix donné à chacun quant à l'usage qu'il fera de son temps, tant au sein du couple et de la famille qu'au sein de la société tout entière. Il ouvre l'horizon à une conception de la vie comme composée d'une multitude d'activités et de temps sociaux différents, source de sens et de chaleur humaine. Telle est *l'utopie* à laquelle l'allocation universelle est associée.

Depuis, l'idée a été étudiée dans ses multiples implications économiques et sociales. Et aujourd'hui, ceux qui parlaient d'un revenu d'existence parlent d'une *allocation de 8.000 francs par mois* ! Qu'est-ce que cela signifie ? Que reste-t-il de l'utopie des premiers temps ?

C'est sur cette question que porte la présente réflexion. J'évoquerai les arguments avancés pour justifier que, partant de l'idée de l'allocation universelle (sous-entendu "complète"), on défende finalement l'idée d'une « allocation universelle partielle » ou d'un « revenu de participation », venant compléter la sécurité sociale existante au lieu de la remplacer. Je présenterai aussi différentes propositions d'actualité visant à modifier certains aspects du système social, propositions qui vont, sur le plan des principes, dans le sens de l'allocation universelle. A travers ce double mouvement de convergence vers l'allocation universelle partielle, il s'agira d'en préciser la logique et de mettre en évidence les perspectives qu'elle ouvre. Je clôturerai la réflexion en présentant une analyse chiffrée du coût d'une telle mesure sur le plan de son financement et de ses implications pour le budget des ménages.

L'intention derrière cette démarche de convergence vers l'allocation universelle partielle à partir de plusieurs "portes d'entrée" est aussi de poser des ponts entre les arguments proprement économiques et les réflexions relevant d'autres disciplines ou cadres d'analyse — y compris les plus intuitifs — afin de permettre à tout un chacun de retrouver (ou de trouver) ses premières intuitions et d'évoluer à partir d'elles dans le débat auquel l'allocation universelle nous convie ³.

³ L'idée d'adopter une telle démarche m'est venue suite à diverses rencontres avec des publics très différents allant du monde universitaire jusqu'à un groupe de réflexion constitué principalement de psychologues en passant par des lieux de réflexions plus politiques. Ce qui m'a frappé au cours de ces rencontres, c'est la diversité des attentes et des priorités accordées aux différents niveaux de réflexion. D'où est né le sentiment qu'il était à la fois important et passionnant d'essayer de mettre ces personnes en présence pour un dialogue fictif mais fécond, capable de dépasser les cloisons qui séparent l'utopie et le réalisme, l'économiste, le sociologue et le psychologue, ... Il s'agit ici d'un premier essai encore maladroit, mais qui reflète une conviction profonde quant à l'importance de cette démarche.

1. De la nécessité de repenser la solidarité

Il serait vain de vouloir en quelques lignes rassembler en une vision cohérente l'ensemble des facettes de l'évolution de notre société sur lesquelles l'allocation universelle entend jouer. Fondamentalement, l'allocation universelle peut se comprendre comme une manière novatrice d'organiser la solidarité à l'échelle de la société⁴. Le rôle traditionnel de l'État-providence solidement assis sur l'édifice de la sécurité sociale est en effet mis en question par l'évolution de notre société dans ses aspects économiques, culturels et démographiques⁵.

L'aspect essentiel du problème est sans doute le suivant. Sous l'action vraisemblable, quoique non encore parfaitement comprise, d'un ensemble de facteurs – l'évolution technologique qui affecte les produits et les modes de production, la mondialisation de l'économie selon le principe de la concurrence, la croissance du nombre de femmes qui se présentent sur le marché du travail, etc. – on assiste depuis une quinzaine d'années au développement d'une tendance à la fragmentation de la société⁶.

On peut caractériser cette fragmentation par la croissance des inégalités de revenus potentiels c'est-à-dire par la croissance de l'écart entre les revenus des personnes qui gagnent bien leur vie et le revenu que les autres personnes peuvent obtenir en travaillant⁷. En pratique cette croissance des inégalités de revenu potentiel peut se traduire de deux manières en fonction de l'importance de la sécurité sociale dans le pays. Dans les pays où la sécurité sociale est faible, voire absente, cette tendance se traduit par un accroissement des inégalités de revenus du travail et le développement d'une nouvelle classe de working poors. C'est en particulier le cas des États-Unis qui connaissent par ailleurs un taux de chômage plus faible que dans les pays européens. Dans la plupart de ces derniers, où la sécurité sociale est plus développée, cette tendance se traduit non pas tant par une croissance des inégalités de revenus que par un fort accroissement du chômage. C'est un peu comme si le stock global des possibilités d'emplois exprimé en proportion de la population en âge de travailler évoluait en se divisant en une fraction décroissante d'emplois à haute productivité et bien rémunérés et une fraction plus stable

⁴ On trouvera dans Van Parijs (1995b) l'exposé argumenté d'une manière de concevoir l'allocation universelle comme l'instrument central d'une conception moderne de la justice distributive. Cet ouvrage relève toutefois de la philosophie politique anglo-saxonne et est de ce fait assez complexe pour le non-initié. Celui-ci pourra se tourner vers Van Parijs (1995a) qui présente en des termes très accessibles une vision de ce que pourrait être la solidarité de demain.

⁵ Van Parijs (1994) développe une analyse de la solidarité basée sur l'allocation universelle comme relevant d'un modèle painéen, qui s'inscrit dans l'évolution nécessaire des modèles bismarckien et béveridgéen de l'État-providence.

⁶ Cette formulation fait écho à un ouvrage interpellant, paru récemment sous le titre « La fragmentation sociale », qui offre cinq points d'entrée pour une analyse pluri-disciplinaire de cette « crise qui dure » ; cf. Derenne & Deutsch (1995).

⁷ Cette idée de la croissance des revenus potentiels est développée dans un autre texte qui fait le lien avec la manière dont l'allocation universelle (partielle) pourrait y répondre ; cf. Gilain (1995).

d'emplois à faible productivité et à rémunération faible, voire très faible. Face à cette évolution des possibilités d'emplois, on aurait alors des pays où l'absence de sécurité sociale force les gens à accepter massivement les emplois à très faible rémunération et à statut précaire, et d'autres pays où existe une garantie de revenu minimum dans le cadre de la sécurité sociale qui rend inacceptables ou peu attractives ces mêmes possibilités d'emplois.

Au total, la société se divise. Un nombre sans cesse croissant de personnes en sont exclues parce que, faute de revenus suffisants ou faute d'emploi, elles ne répondent plus aux normes que cette société véhicule. Les autres sont le plus souvent soumises à des exigences professionnelles sans cesse croissantes, mêlées à l'angoisse de la perte d'emploi. Et beaucoup de s'interroger sur le sens d'une telle société.

Quant aux états, ils se trouvent devant un dilemme apparemment insoluble, entre garantir un revenu minimum à tous et assurer un emploi pour tous. Comment concevoir la solidarité d'une manière qui permette de dépasser ce dilemme ?

2. L'allocation universelle : rompre le lien entre revenu et travail

A l'image d'Alexandre le Grand tranchant le nœud gordien, la solution passerait aujourd'hui par la rupture du lien quasi sacré entre revenu et travail.

Pour la première fois peut-être, dans l'histoire du monde occidental, les conditions seraient réunies pour que soit mise en œuvre cette conception progressiste de la solidarité ⁸. En effet, les progrès technologiques, au-delà des interrogations qu'ils soulèvent sur le plan (bio)éthique ou sur le plan de leur impact actuel sur l'emploi, rendent aujourd'hui possible la croissance de la richesse d'un pays avec beaucoup moins de travail ⁹.

L'idée de l'allocation universelle revient à parier qu'il est possible d'accorder à tous un revenu suffisant pour en vivre, tout en laissant chacun totalement libre de mener son existence comme il l'entend. Le pari, c'est que nombreux seront ceux qui diminueront leur temps de travail rémunéré pour s'adonner à d'autres activités, que ce soit de loisir ou de service à la famille ou à la société. Le pari, c'est donc celui d'un partage spontané et progressif du travail rémunéré combiné au développement d'autres formes d'activités favorables à l'écologie humaine et sociale. Et le pari, c'est qu'un tel développement dans l'organisation de la société est soutenable à long terme.

⁸ Je renvoie à nouveau aux travaux de Philippe Van Parijs, en particulier à Van Parijs (1992) dans lequel l'auteur justifie la rupture du lien entre travail et revenu au nom d'une vision de la justice comme « liberté réelle » pour tous, qui dépasse la vision traditionnelle – selon laquelle l'équité renvoie principalement à la redistribution des revenus – pour élargir le champ de l'équité aux possibilités d'activités ouvertes à tous.

⁹ Collectif Charles Fourier (1984, p. 16).

Alors, comment expliquer le peu d'écho que l'idée a rencontré jusqu'ici dans le monde politique ?

3. L'allocation universelle consacre-t-elle la dualisation de la société ?

Une critique essentielle que soulève une telle vision de la solidarité de demain, c'est qu'elle risque de consacrer pleinement la dualisation de la société. Ce serait le cas s'il s'agissait de donner un revenu aux exclus en lieu et place de toutes les autres formes d'aide et de sécurité possibles. C'est la peur que l'allocation universelle soit l'instrument ultime du néo-libéralisme triomphant. On ne changerait rien aux règles du jeu dont on a décrit certaines des conséquences les plus néfastes. On supprimerait au contraire toutes les barrières qui entravent encore la libre concurrence. Le système serait totalement efficace et la solidarité se limiterait à redistribuer une part des richesses ainsi créées à la masse des exclus définitivement hors-jeu. En supprimant le devoir de travailler pour gagner sa vie, on supprimerait aussi le droit au travail et donc, dans notre culture actuelle, le droit à participer à la construction de la société ¹⁰.

Une telle vision, si elle se comprend aisément, ne me paraît pas moins un peu courte. Peut-on imaginer que des personnes cherchant sincèrement une issue favorable à la lutte contre l'exclusion optent consciemment ou aveuglément pour un tel avenir ? Il convient vraisemblablement de chercher plus loin.

Premièrement, il s'agit de compléter la vision de ce que seraient les institutions de la solidarité sous l'allocation universelle. Contrairement peut-être aux apparences, l'allocation universelle ne consiste pas à concentrer *toute* la solidarité en un seul revenu garanti. Des institutions telles qu'un système de santé accessible à tous et un système éducatif accessible à tous ont leur place dans cette organisation de la solidarité ¹¹. Il y a donc place pour des "avantages en nature" qui, au-delà de l'argent et plus peut-être que l'argent, contribuent à ce que chacun se forge une place dans la société. Et rien n'empêche que se développent au sein de ces institutions des formules d'aides particulières pour ceux qui éprouvent plus de difficulté. Je pense, par exemple, à la

¹⁰ Pierre Rosanvallon ne dit pas autre chose lorsqu'il rejette l'allocation universelle comme la forme ultime de l'État-providence passif, c'est-à-dire un état qui se limite à une fonction d'indemnisation (Rosanvallon (1995)). Interrogé récemment par Philippe Van Parijs à ce sujet, il reconnaît que toutes les propositions en matière d'allocation universelle ne véhiculent pas ce message. Le problème est que les propositions les plus diverses de formules d'introduction d'une allocation universelle se multiplient, parmi lesquelles certaines proposent de commencer par supprimer le caractère conditionnel des allocations de chômage, d'où l'inquiétude de Rosanvallon. Plus fondamentalement, il souligne que le débat sur l'allocation universelle tend à masquer le véritable débat qui est celui de la place du travail (salarié) dans la société aujourd'hui et demain. Et à ce niveau, l'allocation universelle tendrait à être associée avec l'idée d'un dépassement de la norme du travail salarié à plein temps alors que, selon Rosanvallon, cette norme est plus prégnante que jamais.

¹¹ Voir par exemple ce qu'en dit Philippe Van Parijs dans son dernier ouvrage (Van Parijs (1995b)). Il y présente des arguments importants pour justifier qu'une partie de l'allocation universelle prenne la forme d'avantages en nature.

création au sein du système scolaire de formules de rattrapage ou de formule d'enseignement basée sur une pédagogie adaptée à certains types de difficultés d'apprentissage.

Ensuite, dans le prolongement de cette idée et peut-être en rupture avec la proposition telle qu'elle a été formulée par le collectif Charles Fourier, l'allocation universelle n'exige pas d'être introduite sans autres formes de mesures destinées à favoriser l'insertion sociale. Philippe Van Parijs a l'habitude de parler de « mesures d'accompagnement ». Je crois qu'il s'agit de plus que cela. Car si le constat exposé sommairement ci-dessus quant aux conséquences du mode de fonctionnement de notre société sur les possibilités d'emplois et plus encore, sur les possibilités d'activités significatives est exact, il ne suffit pas de libérer les gens des pièges que créent la conditionnalité des allocations sociales pour leur donner la clé d'une participation effective à la société.

Une question simple suffit à montrer qu'une approche en termes d'incitants économiques liés à la nature du système tax-benefit¹² est à elle seule insuffisante pour résoudre le problème de l'exclusion. Lorsqu'on défend l'allocation universelle de 8.000 francs, on avance entre autres l'argument selon lequel le piège du chômage s'en voit réduit notablement au sens où des emplois payant à peine plus que les revenus de remplacement actuels (allocation de chômage, minimex, etc.) voir payant légèrement moins, permettent malgré tout aux allocataires sociaux d'augmenter leur revenu total (allocation universelle comprise). Mais la question qui se pose naturellement est la suivante : quels sont ces emplois ? Y en a-t-il assez pour tout le monde ? A cette question, on peut avancer deux réponses. Primo, l'exemple des États-Unis montre qu'en l'absence de revenus de remplacement et de réglementations contraignantes quant au salaire minimum et aux statuts sociaux¹³, un ensemble d'emplois ont pu se développer, en particulier dans le secteur des services¹⁴. D'où l'idée de certains selon laquelle l'objectif à poursuivre en matière d'emploi est précisément de permettre l'existence chez nous de ces services. Cette approche pose néanmoins la question difficile des statuts attachés à ces emplois¹⁵. Il s'agit actuellement de l'une des principales pierres d'achoppement aux projets pour le développement des services de proximité

¹² Le terme anglais *tax-benefit* désigne ici l'ensemble du système redistributif, c'est-à-dire à la fois les prélèvements (fiscaux et para-fiscaux) et les avantages sociaux qu'ils financent. Il est plus général que la notion de sécurité sociale.

¹³ Il serait plus correct de parler de faiblesse du système social américain comparativement aux systèmes européens plutôt que d'absence de système social. Il existe en effet aux États-Unis aussi bien des allocations sociales qu'une législation sur le salaire minimum.

¹⁴ Voir par exemple l'étude de Marthe Nyssens sur le développement possible des services de proximité en Belgique, qui se penche à cette occasion sur l'expérience américaine en matière de création d'emploi dans les services (Nyssens (1995), pp. 91-96).

¹⁵ Par statut on entend la rémunération et la couverture sociale associées à ces emplois, ainsi que les conditions de travail. Le statut désigne aussi la possibilité que ces emplois relèvent d'une catégorie bénéficiant d'un régime particulier de la part des pouvoirs publics (subventionnement et réglementation). Le problème des statuts renvoie à la fois à des notions de concurrence déloyale et au dilemme entre garantie d'emploi et garantie de revenu ou encore, entre lutte contre l'exclusion et lutte contre l'exploitation.

dans notre pays ¹⁶. De plus, il faut bien constater que malgré cet avantage relatif sur le plan de l'emploi, les États-Unis ne doivent pas moins faire face à un taux de chômage non-négligeable. Ceci nous renvoie à la question de savoir si suffisamment d'emplois peuvent être créés dans ce secteur des services.

La seconde réponse est avancée par Philippe Van Parijs : il ne sert à rien de vouloir définir les emplois que l'allocation universelle rendrait possibles. En effet, cette dernière favoriserait le développement des initiatives les plus diverses. Il cite entre autres, au-delà de la création pure d'emploi, le blanchiment de nombreuses activités actuellement prestées en noir et le développement du travail à temps partiel.

De manière positive, ce discours tend à nous renvoyer à l'utopie évoquée plus haut selon laquelle l'allocation universelle serait un support pour le développement d'un partage spontané du travail existant parallèlement à la création de nouveaux emplois et au développement d'activités non-rémunérées. Selon moi, cette utopie invite à abandonner l'idéal devenu inaccessible de société de plein emploi (au sens traditionnel de société dans laquelle tous les demandeurs d'emplois accèdent à un emploi salarié à temps-plein) pour lui préférer un idéal de société de pleine activité ¹⁷ dans laquelle chacun, homme ou femme, peut accéder à un ensemble d'activités porteuses de sens, véhiculant des avantages monétaires et/ou non-monétaires.

Cependant ce discours ne va pas sans laisser de questions. On peut en particulier s'interroger sur le réalisme d'une évolution spontanée telle qu'elle est suggérée. Est-il réaliste de croire que tous les individus souffrant aujourd'hui de l'exclusion seraient capables de mettre en œuvre sans aide extérieure des nouveaux projets ? Ne risque-t-on pas de voir les individus les mieux formés profiter effectivement du changement pour réorganiser leur vie de manière plus confortable, en augmentant loisir et consommation privée, tandis que les moins qualifiés ne bénéficieraient pas du partage des emplois bien rémunérés et se verraient donc enfermés dans un choix d'options, certes élargi, mais ne leur permettant cependant pas de partager les activités et consommations

¹⁶ Ceci transparait clairement dans les travaux récents sur les services de proximité en Belgique ; cf. entre autres Nyssens (1995) et Fondation Roi Baudouin (1994).

¹⁷ Il convient d'être prudent lorsque l'on parle d'un nouvel objectif de « pleine activité ». Ainsi Philippe Van Parijs relève-t-il les limites d'une formule qui ne ferait que remplacer une exigence de travail par une exigence plus floue d'activité. Ce faisant, on ne reconnaîtrait pas vraiment la possibilité qu'une existence saine et sensée comprenne des temps de "non-activité" favorables, par exemple, au développement de « la vie intérieure ». Il me semble dès lors nécessaire de souligner que lorsque je parle d'un objectif de pleine activité, je met surtout l'accent sur la possibilité pour tous d'accéder à une activité reconnue par la société. Je m'appuie là sur l'idée d'un besoin humain de se faire reconnaître par l'action. Mais ceci ne signifie pas que je ne reconnaisse pas la valeur de temps d'inactivité, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une inactivité imposée. De même, ceci n'implique rien quant à la question de savoir si cette possibilité d'activité doit s'accompagner d'une obligation. On retrouvera cette tension entre possibilité et obligation (entre droit et devoir) dans la réflexion sur l'éventuelle nécessité d'introduire l'allocation universelle sous la forme d'un revenu de participation.

valorisées par la société. On retrouve ici, sous une autre forme, la crainte de voir entérinée la dualisation de la société 18.

De même, n'y a-t-il pas un risque de voir le processus largement récupéré par le marché ? On manquerait peut-être ainsi l'occasion de voir se développer des activités dans un cadre différent, selon d'autres modalités et en fonction d'autres objectifs que le profit 19. Je pense en particulier au rôle que pourrait jouer des entreprises relevant de l'économie sociale dans le domaine des services de proximité 20.

L'idée centrale est que ce type de service serait propice à des modes d'organisation mettant l'accent sur la relation entre les usagers et les prestataires dans l'optique d'une "construction commune de l'entreprise" sur base d'un projet local et d'une éthique spécifiquement orientée sur l'utilité sociale et non sur le bénéfice privé. Ce type d'approche présente l'intérêt de répondre au problème de l'exclusion sociale sous un autre angle. Comme l'allocation universelle, elle invite à repenser la norme de l'emploi salarié traditionnel. Mais elle met l'accent ailleurs, en soulignant l'importance de retrouver, au-delà des mécanismes institutionnels de redistribution, des formules plus directes de mise en œuvre de la solidarité, au sein des activités humaines.

La prise au sérieux de ces inquiétudes implique donc d'envisager des mesures telles que, par exemple, la création d'organismes destinés à favoriser le développement de projets – individuels ou collectifs, avec éventuellement des clauses en faveur des organisations relevant de l'économie sociale – et à apporter le soutien logistique nécessaire pour encadrer ces projets. Il est clair que

18 On peut rapprocher cette formulation de celle développée par André Gorz dans sa critique de l'allocation universelle (Gorz (1994)). Selon lui, le danger est que l'on aille tout droit vers un système dual dans lequel on aurait, d'une part, les maniaques du rendement monopolisant la sphère macrosociale et publique et, d'autre part, les allocataires confinés dans les activités privées et conviviales et exclus de toute participation à la définition de la société. Remarquons par ailleurs que lorsqu'on met l'accent sur le lien entre qualification et exclusion, on retrouve la crainte évoquée par certains économistes selon laquelle l'introduction de l'allocation universelle conduirait à un « déficit de qualifications » et à une baisse de la croissance économique. L'introduction de l'allocation universelle se traduirait en effet par une baisse de l'activité des travailleurs qualifiés ne pouvant pas être compensée par la hausse de l'activité des travailleurs moins qualifiés, faute de substituabilité entre les deux catégories de travailleurs. Cette crainte quant à des effets négatifs sur la croissance dépend cependant de la capacité des producteurs à compenser un manque potentiel de travailleurs qualifiés par un recours accru aux innovations technologiques. Or il semble qu'un tel mécanisme soit possible, au moins partiellement. Le danger principal se situerait donc plus au niveau de la dualisation de la société qu'au niveau d'une baisse de la croissance économique, abstraction faite du lien possible entre ces deux phénomènes.

19 Il me paraît intéressant de relever ici l'autre élément central de la critique de Gorz (Gorz (1994)) évoqué à la note précédente) qui envisage aussi ce phénomène mais sous un angle un peu différent. Pour lui, un élément essentiel à l'équilibre de la société est la différenciation entre une sphère privée autonome et définie par ses membres et une sphère du travail qui peut libérer de la communauté privée et donner accès à la création sociale. D'où sa peur que l'allocation universelle, comprise comme un instrument favorisant une réallocation du temps entre travail et autres activités sociales, soit finalement perçue comme un salaire qui rémunère les activités informelles relevant actuellement de la sphère privée en raison de leur « utilité sociale » et les fasse ainsi tomber sous le contrôle de l'État. Sa crainte est donc que l'on soit imperceptiblement conduit vers un nouvel état totalitaire dans lequel toutes les activités seraient lues en termes d'utilité publique. On ne serait alors plus loin de l'Allemagne d'Hitler où les femmes avaient pour fonction d'engendrer les soldats de demain, leurs enfants étant ceux de la société ! (op.cit.)

20 Voir en particulier l'ouvrage fondateur de J.-L. Laville (Laville (1992)), ainsi que les travaux plus récents de Nyssens (1995, 1996) et de la Fondation roi Baudouin (1996).

l'on peut voir ce type de mesure comme destinée à accompagner l'introduction de l'allocation universelle afin d'en améliorer les conséquences. J'ai cependant présenté l'exemple de l'économie sociale pour montrer qu'il serait préférable de considérer qu'à côté de l'allocation universelle, il y a place pour un ensemble d'autres approches susceptibles de contribuer de manière différente à la lutte contre l'exclusion.

Ainsi en va-t-il aussi de l'idée d'un investissement nécessaire dans une réorganisation de l'enseignement et des formations pour répondre à l'impact des progrès technologiques sur les modes de production et sur la demande de qualifications ²¹. Il y a là toute une réflexion à mener sur le lien entre l'éducation et le contenu des activités de demain, réflexion qui ne doit pas nécessairement se limiter à une adaptation passive aux mutations en cours mais peut au contraire s'inscrire dans une réévaluation du projet qu'à la société pour demain.

Voilà donc, me semble-t-il, une réponse aux inquiétudes de ceux qui redoutent que l'allocation universelle soit l'instrument ultime du néo-libéralisme. Il s'agit tout simplement de reconnaître que rien n'oblige à considérer l'allocation universelle comme une fin en soi, comme contenant à elle seule l'entièreté de la solution au problème de l'exclusion. Je l'ai indiqué, sur le plan des formes institutionnelles de la solidarité, il y a certainement lieu d'envisager des avantages en nature très importants à côté du seul transfert monétaire. Et au-delà, il est manifeste que d'autres approches peuvent et doivent être explorées dans ce cadre – j'ai évoqué l'économie sociale et l'éducation – pour lutter contre l'exclusion ²².

Pour clore la discussion de cette première critique, il reste à reconnaître qu'il y a toutefois une limite d'ordre budgétaire à la possibilité de combiner différentes mesures. Il serait par exemple peu crédible d'introduire une allocation universelle tout en conservant, voire en accentuant

²¹ Lorsque l'on voit l'allocation universelle comme un revenu permettant à chaque individu de reconsidérer l'allocation de son temps de vie entre différentes activités, on pense entre autres à une possibilité accrue de poursuivre des projets personnels de formation et de pratiquer la formation continue. A l'opposé, une critique avancée par des économistes à l'égard de l'allocation universelle est qu'elle favoriserait une dépréciation du capital humain : l'association d'une garantie de revenu et d'une augmentation de l'impôt sur les revenus du travail inciterait un nombre important de jeunes à accroître leur temps de loisir et à pratiquer des petits boulots plutôt qu'à poursuivre des études supérieures. Outre la détérioration du capital humain dans le pays, cette évolution augmenterait la dualisation entre qualifiés et moins-qualifiés (Bovenberg & van der Ploeg (1995)). Sans rentrer dans le débat sur le bien-fondé d'une évolution de l'enseignement vers une formule axée sur le projet personnel de l'étudiant (l'élève) – ce n'est pas le lieu – notons que ces remarques indiquent que la réflexion sur l'allocation universelle appelle nécessairement une réflexion sur l'enseignement et la formation.

²² La combinaison suggérée ici entre une action dans le domaine des institutions redistributives et dans le domaine de l'économie sociale rejoint les propositions développées par Bernard Perret dans son dernier ouvrage (Perret (1995) p. 12). Après une analyse approfondie des multiples aspects relevant de l'évolution socio-économique des pays occidentaux, il y développe une critique des politiques d'insertion actuelles et propose de reprendre l'idée des marchés du travail transitionnels qui intègre dans des statuts reconnus une multitude de situations actuellement assimilées à l'inactivité. Il suggère explicitement le rôle que pourrait jouer l'économie sociale et éventuellement l'allocation universelle dans cette approche. Sans s'inscrire de la même manière dans la problématique de l'exclusion sociale, les travaux de Samuel Bowles sur la redistribution n'en offrent pas moins un autre exemple très stimulant de réflexion conduisant à envisager la combinaison d'une allocation universelle et de mesures favorisant des modes d'organisation relevant de l'économie sociale (Bowles (1994)). Le fil conducteur dans sa réflexion est qu'il y a lieu de comprendre aujourd'hui les limites d'une stratégie basée sur une redistribution ex post des revenus pour envisager un mouvement vers une redistribution ex ante des capitaux.

simultanément, l'ensemble des mesures existantes en matière de réductions des cotisations sociales. Il s'agit en effet de deux types de mesures susceptibles de contribuer de manière similaire à une réduction du coût du travail et à l'emploi des moins qualifiés, de sorte qu'un choix entre les deux s'impose²³. C'est en partie dans ce sens que je comprends la formulation du collectif Charles Fourier quand il parle de substituer l'allocation universelle à l'ensemble des transferts et mesures qui relèvent de la politique de l'emploi.

Au-delà de ce type somme toute logique de choix, l'arbitrage devient plus délicat lorsqu'il s'agit de comparer des mesures relevant d'approches plus nettement différentes. Serait-il possible de procéder à la fois à des investissements importants dans l'économie sociale et à l'introduction de l'allocation universelle dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale ?

La réponse à cette question requiert entre autres d'évaluer le coût net de l'allocation universelle²⁴. Il faut en effet bien voir que l'introduction de l'allocation universelle s'accompagnerait de la réduction au prorata ou de la suppression des allocations sociales. Il y a donc là une source importante de financement, de sorte que le coût net de la mesure à financer par une augmentation des prélèvements ou par une réduction d'autres dépenses est nettement inférieur à son coût brut (correspondant simplement au produit de l'allocation universelle par le nombre de résidents permanents dans le pays). Il reste qu'une telle mesure s'accompagne nécessairement d'un relèvement non-négligeable de la fiscalité et d'une redistribution minimale des revenus nets. Ces modifications impliquent vraisemblablement des modifications importantes dans les comportements individuels (d'offre de travail tant qualitative que quantitative, d'épargne, de consommation, etc.) qu'il est malaisé d'anticiper. C'est en partie pour cette raison que de nombreux partisans de l'allocation universelle se sont tournés vers des scénarios impliquant un montant sensiblement plus modeste. Je consacrerai le paragraphe 6 à la présentation d'un tel scénario et de ses implications en termes de fiscalité et de redistribution des revenus.

4. Du rôle de la sécurité sociale au revenu de participation

Ayant mis en perspective l'intérêt d'une stratégie basée sur la rupture entre revenu et travail, voyons en quoi l'allocation universelle répond aux limites du système de sécurité sociale tel qu'il existe aujourd'hui. Ce faisant, je présenterai les arguments qui peuvent justifier la préférence

²³ Il serait à ce titre intéressant de comparer sur base de modèles de micro-simulation (cf. paragraphe 6) et sur base de modèles macro-économétriques (typiquement les modèles utilisés par les bureaux du plan) les implications en termes de finances publiques, d'emplois et de redistribution, d'une allocation universelle partielle et d'une mesure de réduction des cotisations sociales impliquant une réduction identique des coûts du travail.

²⁴ Je ne dirai rien ici de la question du bien-fondé de la répartition actuelle des budgets entre les différents objectifs collectifs. Il s'agit néanmoins d'un élément de la réflexion qui demanderait à être approfondi.

pour une allocation universelle partielle sous la forme d'un revenu de participation couplé à la sécurité sociale 25.

Dans la plupart des pays européens existe une garantie de revenu minimum qui repose sur la combinaison de deux institutions : la sécurité sociale qui donne droit à des allocations sociales en fonction d'un principe de contribution et l'assistance sociale qui assure un revenu minimum aux personnes dont les ressources n'atteignent pas ce minimum. Le point de départ de l'argumentation en faveur d'un revenu de participation est le constat des insuffisances de ces deux institutions dans le contexte socio-économique actuel.

La sécurité sociale est une institution essentielle pour la sécurité d'existence aujourd'hui, dont les effets bénéfiques sont largement reconnus. La plupart des Belges ont sans doute eu récemment l'occasion d'entendre que, grâce à elle, la Belgique connaît le taux de pauvreté le plus faible d'Europe ou que, sans elle, près de quarante pourcents des Belges seraient dans une situation précaire 26. Cette institution jouit de plus d'une grande légitimité, entre autres raisons parce qu'elle repose sur un principe contributif et parce que la plupart des ménages en bénéficient d'une façon ou d'une autre.

Cependant, la sécurité sociale a été conçue dans le cadre d'un modèle qui ne correspond plus à la réalité : une société de croissance et de (quasi-) plein emploi et des familles vivant du seul revenu du travail paternel. Les multiples évolutions dont nos sociétés prennent aujourd'hui pleinement conscience menacent le système à la fois sur le plan de son financement et sur le plan de son efficacité. Sur le plan du financement, la conjonction du vieillissement de la population, des progrès technologiques (sur le plan médical) et de la montée d'un chômage massif et durable se traduit par une croissance rapide et continue des dépenses dans le domaine des pensions, des soins de santé et du chômage. Cette croissance des dépenses pose un problème de financement majeur dans un contexte triplement défavorable de rigueur budgétaire exigée par l'importance des dettes publiques, de concurrence mondiale qui impose un contrôle des coûts salariaux (et donc interdit tout relèvement des cotisations sociales) et de baisse de la natalité qui, conjuguée à l'allongement de l'espérance de vie, implique une baisse continue du rapport entre actifs et inactifs, c'est-à-dire entre le nombre des contribuables et le nombre des bénéficiaires du système.

Sur le plan de son efficacité aussi, la sécurité sociale paraît toucher ses limites. L'idée que chaque famille peut compter sur un revenu du travail unique et suffisant tandis que la sécurité sociale procure un revenu de remplacement pour de courtes périodes de chômage, de maladie ou de vieillesse est mise à mal à la fois par la montée du chômage, l'allongement de la vie et par

²⁵ Je me base ici largement sur l'argumentation développée par l'économiste Anthony Atkinson (Atkinson (1993)).

²⁶ Voir le supplément du Soir du 14 décembre 1995 consacré à la sécurité sociale (collectif (1995)).

l'évolution culturelle qui semble renvoyer aux oubliettes le "mythe" du couple uni pour la vie 27. Or la conditionnalité des revenus de remplacement au fait d'avoir cotisé au cours d'une période suffisante (le principe contributif) et d'être dans une situation de non-emploi involontaire (le principe de couverture d'un risque) implique que la sécurité sociale ne répond pas aux besoins de certaines catégories de personnes : les "inactifs" qui, en dehors de la sphère formelle, s'occupent de personnes dépendantes, les jeunes qui entrent sur le marché du travail, les chômeurs découragés qui se retirent dans l'inactivité, et finalement, les travailleurs eux-mêmes, les femmes en particulier, dont les salaires ne correspondent plus nécessairement au "salaire suffisant" qu'avaient en tête les fondateurs de la sécurité sociale. Dans le cadre des évolutions indiquées, ces "trous dans la couverture" prennent aujourd'hui une importance nouvelle²⁸. Ceci est d'autant plus vrai que les états ont généralement réagi aux pressions budgétaires en renforçant les conditions d'accès aux revenus de remplacement. Par ailleurs, ce système basé sur la contribution des travailleurs et employeurs pose problème par rapport au développement des formes d'emplois atypiques et plus flexibles qui semblent devoir caractériser le siècle à venir.

Du fait de ces limites, un nombre croissant d'individus comptent sur l'assistance sociale pour nouer les deux bouts 29. Indépendamment des difficultés de financement que cela pose pour les administrations locales, ce système de revenu garanti basé sur un examen des ressources (means test) est soumis à plusieurs critiques importantes 30. Toute conditionnalité en fonction des revenus décourage l'effort personnel. En effet, le fait qu'une allocation sociale soit réduite au prorata des revenus gagné par ailleurs se traduit en fin de compte par une taxation à cent pourcents de ces revenus à concurrence du montant des allocations sociales 31. Ceci peut contribuer à maintenir les allocataires sociaux dans cette situation de dépendance si les revenus qu'ils peuvent obtenir en travaillant ne dépassent pas suffisamment le niveau de leurs allocations (compte tenu des coûts liés au travail tels que les frais de déplacement et les éventuels frais de garde d'enfants 32). C'est ce type d'effets pervers que les économistes désignent par la notion de

²⁷ C'est ainsi que l'on pouvait lire, dans le supplément du Soir du 14 décembre 1995 consacré à la sécurité sociale, « Le couple ne se forme plus pour la vie » (p. 2). Simple et tranchant, comme l'observation d'un phénomène naturel.

²⁸ L'évolution des limites à l'efficacité de la sécurité sociale en matière de lutte contre la pauvreté en Belgique est bien mise en évidence par les travaux de Béa Cantillon et de son équipe (Cantillon et al. (1995)).

²⁹ C'est ce dont témoignent en Belgique les cris d'alarmes lancés par les CPAS chargés du versement des minimex. On a ainsi enregistré une croissance du nombre de minimexés de 40% au cours des cinq dernières années, ceux-ci étant quelques 68.453 individus en 1995 (Vandemeulebroucke (1995)).

³⁰ Caractéristique de l'assistance sociale, l'examen des ressources est également appliqué d'une certaine manière dans le cadre des allocations de chômage, puisque celles-ci ne peuvent en principe pas être cumulées avec des revenus du travail.

³¹ Il s'agit ici d'une caricature du système. Dans la réalité, certaines formes restreintes de cumul entre allocation sociale et revenu du travail sont malgré tout autorisées. C'est par exemple le cas dans le cadre des Agences locales pour l'emploi (ALE) qui permettent à des chômeurs de longue durée d'ajouter jusqu'à environ 7.000 francs par mois à leur allocation de chômage.

³² Et compte tenu également du risque qu'implique le passage d'une situation stable et connue d'allocataire social à une situation d'emploi souvent précaire et en tout cas incertaine. Cette dimension de prise de risque et

« piège du chômage » ou « piège de la pauvreté » 33. On retrouve ici le dilemme entre garantie de revenu et droit au travail évoqué plus haut.

De plus, ce n'est pas seulement l'effort individuel qui est pénalisé mais c'est l'effort de tous les membres de la famille. En effet, l'examen des ressources s'applique logiquement au niveau du ménage, de sorte que le fait qu'un membre du ménage touche des allocations sociales soumises à un examen des ressources décourage aussi son conjoint de travailler. Ou alors, cela encourage les conjoints à ne pas se déclarer et à vivre séparément. On pourrait parler d'un "piège de la cohabitation". Un tel système qui introduit une contrainte aux choix individuels au sein des familles paraît inadéquat dans un contexte culturel marqué par une demande croissante d'indépendance de la part des conjoints et des enfants.

Un second effet pervers lié à l'examen des ressources est que, pour différentes raisons, en particulier le caractère stigmatisant d'un tel mécanisme et les complexités administratives qu'il implique, certaines personnes ayant droit à des allocations sociales ne les touchent pas, faute de se déclarer. L'importance de ce phénomène varie toutefois en fonction des cultures. C'est ainsi qu'en France, peu de personnes laissent passer leur allocations sociales, tandis qu'en Allemagne ou au Pays-Bas, ce phénomène est plus fréquent 34.

Dans un tel contexte, l'idée de l'allocation universelle venant se substituer au système existant reçoit une attention nouvelle. Son caractère universel permet de supprimer les "trous" laissés par la sécurité sociale et éventuellement par l'assistance sociale. Son caractère individuel s'accorde mieux avec les nouvelles attentes d'autonomie au sein des ménages 35. Enfin, son caractère inconditionnel abolit les multiples pièges qui restreignent les options de travail ouvertes aux allocataires sociaux.

d'incertitude est, selon Philippe Van Parijs, une composante importante des pièges du chômage que les économistes tendraient souvent à oublier (Van Parijs (1996)). Sa prise en compte apporte un argument en faveur de l'allocation universelle de préférence à d'autres formules de garanties de revenus censées encourager l'emploi telles que l'impôt négatif ou le *earned income tax credit* (une garantie de revenu qui décroît moins que proportionnellement à l'accroissement des revenus du travail et se traduit par un subside croissant puis décroissant en fonction du revenu du travail et donc du nombre d'heure prestées).

33 Derrière cette réalité "du" piège du chômage se cache une multitude de situations plus ou moins paralysantes pour les allocataires sociaux, en fonction de la composition du ménage ainsi que de la nature et du montant des revenus de remplacement. Les situations diffèrent ainsi fortement selon que l'on a affaire à des allocataires sociaux chefs de familles, isolés ou cohabitants, selon le nombre d'(éventuels) enfants à charge et selon qu'on a affaire à des minimexés, des chômeurs complets indemnisés, des chômeurs à temps partiel, des invalides ou des prépensionnés. Voir Cappi et Delvaux (1990) pour une analyse détaillée du cas des chômeurs et minimexés en Belgique et Parker (1995) pour une étude étendue des divers types de pièges financiers que crée le système *tax-benefit* en Angleterre. On trouvera également dans Van Parijs (1996) un texte expliquant en quoi l'allocation universelle apporte une réponse aux multiples dimensions du piège du chômage. Pour l'anecdote, cet auteur préfère parler de la « trappe du chômage ». L'avantage de ce dernier terme est sans doute que l'on peut en dériver le terme de "détrappage" dont l'allocation universelle serait la championne.

34 Atkinson (1993), p. 13.

35 L'individualisation du droit aux allocations présente un avantage supplémentaire. Elle renverse le mécanisme de la preuve au sens où ce n'est plus l'administration qui doit établir si des individus cohabitent ou non, mais ce sont les individus eux-mêmes qui sont amenés à se déclarer. Ce changement dans le sens d'une responsabilisation des individus introduit une dynamique beaucoup plus saine dans le système.

Atkinson souligne toutefois deux obstacles sérieux à la suppression de la sécurité sociale. Le premier est que cette institution bénéficie toujours d'un soutien très important. C'est en particulier le cas du côté des partenaires sociaux qui y jouent un rôle essentiel. Ensuite, la sécurité sociale met en évidence le lien entre les avantages sociaux et les contributions qui les financent. Ceci réduirait le risque de fraude fiscale par rapport à un système qui serait entièrement basé sur l'impôt des personnes physiques nettement moins populaire. C'est également une défense importante contre la concurrence à la baisse des prélèvements que la mobilité des facteurs tend à instaurer entre les états. En effet, il est ici manifeste qu'une baisse des contributions s'accompagne d'une baisse d'avantages sociaux importants.

C'est pour cela qu'Atkinson préconise plutôt l'introduction d'une allocation universelle partielle venant compléter la sécurité sociale. Ceci aurait deux effets principaux : réduire la dépendance par rapport à l'assistance sociale (means tested) et apporter un soutien aux travailleurs à bas salaires. Derrière ce dernier effet, il faut selon moi entendre à la fois la réduction des obstacles à l'accès à l'emploi pour les allocataires sociaux et la possibilité d'augmenter la sécurité d'existence pour les travailleurs existants ³⁶.

Cependant, même partielle, l'allocation universelle risque de ne pas rencontrer de soutien politique. Une raison essentielle à cela est le blocage que suscite l'idée de ne pas associer l'allocation avec une condition de travail ou de recherche active de travail. J'ai déjà évoqué cet aspect à travers la réflexion sur la dualisation que pourrait entériner cette rupture entre travail et revenu. Il faut ajouter qu'une partie de l'opinion s'y opposerait aussi de manière plus immédiate au nom d'un principe de mérite qui s'oppose à ce que la paresse des uns soit rémunérée grâce aux efforts des autres. Et pourtant, il semble évident que le plein-emploi tel qu'on le comprend encore aujourd'hui n'est plus possible. C'est devant cet état des choses qu'Atkinson propose un compromis en donnant à l'allocation universelle la forme d'un revenu de participation.

Ceci revient à dire que l'on conserverait une forme de conditionnalité, mais une conditionnalité moins contraignante par rapport non plus au travail rémunéré mais à la participation sociale. Face aux limites observées en matière de création d'emploi, il s'agit d'élargir le champ des activités reconnues comme participant à la construction de la société. Il est évident que la définition de ce qui constitue une participation (ou une impossibilité de participer) suffisante pose question. Atkinson suggère que les éléments suivant seraient en tout état de cause inclus : le travail comme salarié ou indépendant, l'absence de travail pour raison de maladie, l'incapacité permanente pour cause de handicap, le chômage associé à une recherche active de

³⁶ Au Royaume-Uni où existe la possibilité (et éventuellement la nécessité) de travailler pour un salaire insuffisant pour sortir de la pauvreté, l'introduction de l'allocation universelle, même partielle, pourrait impliquer une redistribution de revenu net en faveur des travailleurs à très bas salaires. En Belgique où joue en principe une norme de salaire minimum légal, on attendra plutôt que l'allocation universelle autorise une légère réduction des coûts du travail à revenu net inchangé afin de consolider les emplois à bas salaires. A côté de cette alternative, l'impact principal de l'allocation universelle partielle devrait être de réduire les pièges du chômage. Nous donnons au paragraphe 6 quelques indications chiffrées sur ce dernier aspect.

travail, le fait de suivre une formation ou des études, le fait de s'occuper de personnes dépendantes (enfants, malades, parents âgés), le travail bénévole dans des associations reconnues, etc. On retrouve ici l'ensemble des activités dont l'allocation universelle devrait favoriser le développement spontané.

Ce lien explicite entre allocation et participation sociale a l'avantage de rencontrer l'exigence d'une contribution reconnaissable. L'accent mis sur la participation sociale implique également qu'une attention soit portée aux institutions susceptibles de la promouvoir, ce qui réduit la crainte de l'abandon des exclus.

Par rapport à l'idée de l'allocation universelle, la conditionnalité envisagée ici pose toutefois certains problèmes. Par définition, le maintien d'une condition implique la possibilité que des personnes n'aient pas accès à l'allocation universelle. On ne résout donc pas nécessairement le problème des "trous dans la couverture sociale". De plus, cette conditionnalité a forcément un impact sur le comportement des gens. En d'autres termes, la définition de ce qu'est une participation sociale valable a des répercussions importantes sur les choix de vie des gens, que ce soit consciemment ou inconsciemment. On se situe finalement au niveau de la création de normes sociales. Cela pose des questions complexes sur les procédures et les critères devant régir cette production de normes. On peut enfin rappeler l'inquiétude de Gorz (déjà évoquée en note) face au danger totalitaire d'un glissement vers une définition bureaucratique de l'utilité de l'ensemble des activités humaines.

Certains, comme Philippe Van Parijs, considèrent que le revenu de participation pourrait constituer une étape utile pour évoluer vers l'allocation universelle ³⁷. On commencerait par une formule partiellement conditionnelle que l'on abandonnerait ensuite pour des raisons d'efficacité, lorsque l'on prendrait conscience des coûts excessifs (administratifs et sociaux en termes d'intrusion dans la vie privée) des contrôles nécessaires pour appliquer cette conditionnalité. D'autant plus que l'on s'attend à ce que l'allocation universelle conduise précisément au développement des activités évoquées derrière la condition d'utilité sociale. Cependant, cette vision du revenu de participation comme étape transitoire ne me paraît pas évidente. Une telle étape pourrait en effet conduire à une augmentation importante du rôle de l'état dans la définition des normes sociales, laquelle rendrait au contraire plus difficile le passage ultérieur vers l'allocation universelle.

³⁷ Il privilégierait une formule un peu différente impliquant une participation minimale sous forme de travail rémunéré, mais répartie librement au cours de la vie. Une telle formule moins contraignante permettrait d'alterner des périodes de travail et des périodes d'inactivité destinées à se ressourcer de multiples façons. Cette approche mériterait d'être creusée davantage. Elle devrait entre autres être rapprochée des thèses selon lesquelles on assisterait déjà au développement de la pluri-activité mais d'une manière positive uniquement pour les gens ayant accès à un travail bien rémunéré. Ceux-ci travailleraient une première partie de leur vie contre salaire et pourraient ensuite s'offrir le luxe d'une activité bénévole et utile au cours de la seconde partie de leur vie.

La question est de savoir si un revenu de participation ne conduirait pas à une conception de la société ultra-réglémentée au lieu d'une société maximisant les possibilités de choix de vie de chacun. On touche finalement ici à la question de savoir ce qu'est la société et ce que cela peut impliquer de droit et de devoir pour les individus. Il n'y a manifestement pas de réponse unique à cette question. Mais il faut reconnaître que cette question se pose, quel que soit le système de solidarité adopté.

5. D'une multitude de réformes à l'allocation universelle partielle

Jusqu'ici, j'ai présenté l'intérêt de l'allocation universelle dans le contexte des évolutions récentes de notre société, pour développer ensuite les arguments en faveur d'une mise en œuvre partielle et amendée de cette idée. Une autre démarche pertinente consiste à partir d'un certain nombre de problèmes restreints du système tax-benefit actuel, pour comprendre comment les solutions à ces problèmes impliquent une évolution vers la logique de l'allocation universelle, sans exiger pour autant l'introduction explicite d'une allocation universelle, même partielle ³⁸.

Un premier domaine dans lequel des mesures importantes se justifient aujourd'hui est celui de la politique familiale. On fait par là référence aux différents avantages sociaux accordés sous formes d'allocations familiales ou d'avantages fiscaux en fonction de la composition des ménages. Une première mesure défendue actuellement consiste à revoir le système d'allocations familiales et d'abattements d'impôt pour enfants à charge en le faisant évoluer vers un système d'allocation unique correspondant à un droit de l'enfant. Le système actuel est en principe universel, au sens où tous les enfants à charge en bénéficient. Il est cependant caractérisé par une multitude de différenciations des avantages octroyés, non seulement sur base de caractéristiques propres aux enfants qui interviennent dans la définition de leurs besoins (âge et capacités) ³⁹, mais aussi sur base de l'appartenance socio-professionnelle des parents, de leurs revenus ou encore de leur état-civil (majoration pour parent seul). Ces différenciations conduisent à de multiples discriminations peu justifiables. Elles contribuent par ailleurs à entretenir une grande complexité administrative aux dépens des familles bénéficiaires et à accentuer les pièges financiers auxquels sont confrontés les allocataires sociaux ayant des enfants à charge ⁴⁰.

³⁸ Je m'inspire ici en partie d'un exposé de Philippe Defeyt auprès du groupe Démocratie et Créativité de Liège en février 1996.

³⁹ Je ne m'appesantirai pas sur les difficultés bien réelles que pose l'évaluation objective des besoins de l'enfant en fonction de son âge ou de ses capacités.

⁴⁰ Les allocataires sociaux bénéficient en effet d'allocations familiales majorées de sorte que le retour vers un statut de travailleur s'accompagne de la perte de ces majorations en plus de la perte du revenu de remplacement.

L'évolution vers un système d'allocation unique–droit de l'enfant doit permettre de dépasser ces limites et de poursuivre une égalité réelle entre tous les enfants 41.

Sans rentrer dans le détail des problèmes que soulèvent ces différenciations, je suggère comment on pourrait améliorer le système en le faisant évoluer vers l'allocation–droit de l'enfant. Le problème le plus évident est posé par les abattements d'impôts pour enfants à charge qui, par définition, ne bénéficient pas ou pas totalement aux familles les moins aisées parce que celles–ci ne sont pas redevables d'un impôt suffisamment élevé. La solution naturelle à cette anomalie est de remplacer ces abattements d'impôts par une allocation versée en fonction du nombre d'enfants à toutes les familles indépendamment de leur revenu. On peut envisager différentes manières de procéder à cette substitution, soit en introduisant un crédit d'impôt indéfectible 42, soit en augmentant les allocations familiales.

Au-delà de cette correction évidente, l'idée de l'allocation–droit de l'enfant implique d'aller beaucoup plus loin en supprimant toutes les différenciations existant actuellement qui ne relèvent pas de caractéristiques déterminant objectivement les besoins des enfants. La mise en œuvre de cette idée pourrait se faire par exemple de la manière suivante : on supprime les abattements d'impôts pour enfants à charge et on utilise le montant économisé pour aligner les allocations familiales pour les premiers et deuxièmes enfants des salariés, fonctionnaires et indépendants sur celles des chômeurs, tandis que le solde des économies (complété par le produit d'un alignement des cotisations des indépendants sur celles des salariés) est affecté à un relèvement forfaitaire des allocations des autres enfants 43.

Il est manifeste qu'une telle évolution vers un système d'allocation unique–droit de l'enfant associée à une uniformisation (entre régimes) de son financement revient à effectuer un pas important vers un système d'allocation universelle pour les enfants. Un obstacle soulevé à l'encontre de cette évolution est le refus des indépendants de voir leur cotisations sociales augmenter pour financer l'uniformisation de l'allocation familiale du premier enfant dans tous les régimes. Ce refus est cependant de moins en moins fondé dans la mesure où de nombreux ménages dont le travailleurs principal est indépendant bénéficient des allocations familiales pour salariés du fait du statut du conjoint. Une partie importante des bénéficiaires des allocations familiales pour indépendants sont dès lors des familles monoparentales pour lesquelles une augmentation des allocations familiales serait bienvenue. L'obstacle principal qui semble encore

41 De multiples organisations et personnalités se sont prononcées sur ce sujet dans des sens très divers, avec cependant une convergence croissante vers l'idée de l'allocation–droit de l'enfant. Pour une idée des arguments avancés en faveur d'une réforme dans ce sens, je renvoie par exemple au texte de la proposition soumise par le service d'étude de la ligue des familles à son assemblée générale en juin 1995.

42 Par crédit d'impôt indéfectible (*non wastable credit*) on entend un montant fixe devant être perçu intégralement par tous les ménages concernés, soit par le biais d'une réduction d'impôt, soit sous la forme d'un transfert positif pour les personnes dont l'impôt à verser est inférieur au montant du crédit d'impôt.

43 Cette mesure est celle que préconise Philippe Van Parijs parmi l'ensemble des mesures envisagées récemment dans le débat sur l'évolution des avantages pour enfants à charge ; cf. note interne non publiée.

se dresser contre cette évolution est dès lors politique. Il s'agit de la peur que cette évolution constitue un pas important vers la communautarisation des allocations familiales et au-delà celle d'autres volets de la sécurité sociale, revendiquées par certaines factions flamandes du pays.

Un deuxième élément de la politique familiale qui appelle une évolution est le système du quotient conjugal. Le système actuel prévoit que les ménages mariés à un seul revenu bénéficient d'un avantage fiscal sous la forme d'un quotient conjugal (ou d'un transfert de quotité exemptée) qui revient à réduire l'impôt du ménage en imputant une partie du revenu au conjoint inactif. Ce système destiné à garantir un certain équilibre dans la taxation entre les ménages à deux revenus et les ménages à un revenu est en pratique imparfait. Il ne bénéficie qu'aux ménages redevables d'un impôt positif et l'importance de l'avantage augmente avec le revenu jusqu'à un certain plafond. Une réforme simple et justifiée du système reviendrait à transformer ce quotient conjugal en crédit d'impôt indéfectible. Ce faisant, on introduirait en quelque sorte un revenu explicite pour tous les conjoints inactifs indépendamment du revenu du ménage. Même si le montant concerné ici est faible — il s'agirait d'un avantage de l'ordre de 4.000 FB par mois — il implique un pas dans le sens de l'individualisation des droits dont on a déjà expliqué la pertinence. Cette mesure constitue donc une composante naturelle dans un scénario pour l'introduction d'une allocation universelle partielle.

Un deuxième domaine qui exige réflexion est celui de l'évolution du système des pensions. A ce niveau, une proposition qui fait l'objet d'un débat intense actuellement est celle d'instaurer une pension de base universelle. Cette pension serait un droit pour tous quelles que soient les contributions versées dans le passé et pourrait être complétée par des suppléments liés aux contributions. Il est clair qu'une telle mesure revient implicitement à introduire une allocation universelle pour les personnes âgées.

Elle pose cependant une question essentielle valable aussi pour l'allocation universelle qui est de savoir à qui étendre le système. Dans la réflexion sur l'allocation universelle, une réponse plausible est de permettre à tous les résidents permanents d'en bénéficier. L'idée est que, ce faisant, on étende en première instance le système à tous ceux qui participent de multiples façons à l'activité du pays. On retrouve implicitement un principe contributif au sens où on l'on veut que le système bénéficie à tous ceux qui contribuent à son financement quelle que soit leur nationalité et au sens où l'on suppose (espère ?) que seule une minorité des bénéficiaires choisiront volontairement de ne pas y contribuer. Avec la pension de base, on se rend cependant compte que cette approche est insuffisante pour ceux que le grand âge contraint à l'inactivité. Le danger serait que des personnes passent leur vie active dans des « paradis fiscaux » pour ensuite venir bénéficier de la pension de base une fois venu le temps de la vieillesse. Il s'agit clairement d'une question délicate. Elle nous invite à penser la solidarité au-delà des frontières, ce qui est à la fois enrichissant et contraignant.

Sans apporter de réponse définitive, il semble bien qu'un élément de la solution réside dans une harmonisation minimale des systèmes de solidarité entre pays. Ce mouvement sera vraisemblablement initié d'abord au niveau de groupes de pays relativement homogènes (à la fois sur le plan culturel, politique et économique). C'est dans cette optique qu'Atkinson met l'accent sur le rôle privilégié que pourrait jouer l'allocation universelle dans la réalisation de l'Europe sociale 44.

Enfin, une dernière proposition intéressante consiste à défendre ce qui pourrait être une allocation universelle en nature pour des éléments tels que l'électricité, l'eau et le téléphone. Dans les systèmes actuels, les tarifs ont encore un caractère dégressif au sens où ils impliquent un coût de départ élevé qui augmente ensuite moins que proportionnellement avec les quantités consommées. Ce système incite peu à une consommation responsable et il peut se traduire par des rationnements pour les plus démunis dans l'accès à ces biens considérés comme essentiels dans nos sociétés modernes. On peut dès lors défendre dans une optique d'égal accès en fonction des besoins une garantie d'accès universel à une quantité minimum de ces biens. Cette garantie pourrait prendre la forme d'un accès gratuit à une première quantité correspondant à une allocation universelle en nature, au-delà de laquelle des quantités supplémentaires seraient accessibles moyennant paiement. Une telle évolution peut également se justifier aujourd'hui d'un point de vue écologique, le passage à un système progressif devant encourager un partage équitable des ressources naturelles et une modération dans leur consommation.

Que ce soit au niveau de la politique familiale, au niveau de l'avenir des pensions ou au niveau de besoins de base dans nos sociétés, une série de propositions crédibles sont aujourd'hui débattues, dont la mise en œuvre reviendrait à instaurer des éléments pouvant à titres divers relever de la logique d'un système d'allocation universelle. Certains de ces éléments relèvent plutôt d'un système basé sur l'allocation universelle comme revenu d'existence. D'autres correspondent à des transferts plus modestes susceptibles d'être intégrés directement dans une proposition d'allocation universelle partielle. J'ai indiqué de multiples raisons qui plaident en faveur d'une telle proposition plus modeste mais aussi plus réaliste que l'idée d'origine. Avant de clore la réflexion et afin de la mettre en perspective, voyons au moyen d'un exemple chiffré ce que pourrait être et impliquer un scénario pour l'introduction d'une allocation universelle partielle (voire un revenu de participation) de 8.000 FB par mois en Belgique.

44 Il soutient que c'est le revenu de participation (une allocation universelle partielle et conditionnelle à une participation sociale reconnue, complément de l'assurance sociale) qui constitue la base sur laquelle doit être établi un filet de sécurité d'existence au niveau européen, tandis que les différences entre états pourraient continuer de s'exprimer au niveau de l'assurance sociale (Atkinson (1993)).

6. Un scénario pour l'introduction d'une allocation universelle partielle en Belgique

Le but de cette section est donc de donner une première idée précise de ce que signifierait concrètement, quant à son coût et à son impact distributif, l'introduction d'une allocation universelle à un niveau qui puisse réalistement se concevoir à court terme. Pour se faire, je me base sur un rapport réalisé conjointement avec le professeur Philippe Van Parijs (Gilain & Van Parijs, 1995). L'objet de ce rapport est d'étudier différents scénarios pour l'introduction d'une allocation universelle mensuelle de 8.000 FB par adulte résidant légalement en Belgique 45.

Le choix de ce montant est motivé par la conjonction de deux considérations d'ordre économique introduites dans les sections qui précèdent. D'une part, le montant doit être suffisant pour que puissent se réaliser dans une mesure significative les effets que l'allocation universelle a pour objectif de produire — simplification, réduction du nombre d'allocataires soumis à un contrôle de ressources et surtout atténuation de la trappe du chômage dans ses diverses dimensions. D'autre part, il importe de ne pas provoquer brusquement un relèvement significatif de taux marginaux d'imposition économiquement sensibles et/ou une redistribution significative des revenus, par exemple des isolés vers les cohabitants 46. L'important, à ce stade, est de placer délicatement, à la base du système de sécurité sociale, un socle modeste qui permette d'amorcer une dynamique nouvelle. Il s'agit avant tout d'installer la tuyauterie, pas d'y assurer d'emblée un débit tel que l'on puisse se dispenser entièrement du revenu minimum conditionnel que constitue le minimex (équivalent belge du RMI) ni, a fortiori, d'abolir d'un seul coup toutes les trappes du chômage induites par le système présent.

Le niveau de l'allocation étant fixé, il s'agit de mettre au point un mode de financement — par réduction des transferts existants et/ou augmentation des impôts existants — qui permette de garantir la neutralité sur le plan budgétaire 47, mais qui modifie aussi le moins possible la répartition actuelle des revenus nets des ménages, non seulement quant à sa structure générale mais aussi quant à la position individuelle de chaque ménage. L'objectif, ne l'oublions pas, n'est pas de réduire l'inégalité ou la pauvreté statiquement conçues, mais de modifier la structure des incitants. Plutôt que de susciter de fortes résistances sans rapport avec l'essentiel de la mesure, il

45 Tous les chiffres sont donnés en francs belges pour l'année de référence 1992, l'année la plus récente pour laquelle les données requises sont disponibles.

46 Ayons à l'esprit que, pour l'année de référence, l'écart entre le minimex pour un isolé et pour un couple est de l'ordre de 6.000 FB par mois et que le bénéfice mensuel moyen (pour les ménages bénéficiaires) des dispositions fiscales favorisant les ménages à un revenu (quotient conjugal et transfert de quotité exonérée) est d'environ 4.000 FB. Ces deux chiffres indiquent que l'attribution à tout conjoint d'une allocation inconditionnelle de 8.000 FB implique déjà un coût net significatif (à financer par les revenus élevés) et une inflexion non négligeable de la distribution des revenus dans un sens favorable aux couples mariés.

47 Dans notre travail, nous avons en effet exclu la possibilité de financer la réforme par ses avantages économiques escomptés, le modèle utilisé ne nous permettant pas de prendre en compte de tels effets.

est donc sage de jouer des réductions et des exonérations, des tranches et des taux de l'impôt des personnes physiques, de manière à minimiser l'impact distributif net ⁴⁸.

Pour réaliser l'objectif ainsi décrit, nous avons pu faire usage d'un modèle (baptisé SIRE) développé au Service d'études du Ministère fédéral belge des finances en vue de permettre la microsimulation de l'impact sur les revenus nets des ménages d'une vaste gamme de réformes fiscales concevables. Ce modèle reproduit de façon exacte le mécanisme de calcul de l'impôt et des allocations familiales pour les ménages d'un vaste échantillon représentatif et les résultats ainsi obtenus sont extrapolés à l'ensemble de la population (enrôlée) avec une marge d'erreur très réduite. De la même manière, le modèle permet de mesurer l'impact budgétaire et redistributif de diverses modifications du système fiscal, y compris l'introduction d'un type de transfert nouveau comme l'allocation universelle. Pour ce faire, il suffit de recalculer les différents types de revenus (avant impôt, nets d'impôts et disponibles) après modification des paramètres pertinents et de les comparer avec la situation de départ.

Dans son rapport au système de transferts actuel, l'introduction d'une allocation universelle modeste à la base de tous les revenus peut se concevoir d'au moins deux manières. L'une d'elles consiste à réduire du montant de cette allocation tous les revenus de remplacement actuels (et de supprimer tous les revenus de remplacement dont le montant par tête est inférieur) et d'introduire des ponctions fiscales compensatoires portant sur les seuls revenus du travail ⁴⁹. L'autre consiste à ajouter l'allocation universelle tant aux revenus de remplacement qu'aux revenus du travail et à effectuer des ponctions compensatoires sur l'une et l'autre catégorie de revenus ⁵⁰. Ces deux voies sont en principes utilisables pour atteindre les mêmes objectifs de neutralité budgétaire et de neutralité distributive (approximative), mais elles posent des problèmes méthodologiques largement distincts et impliquent des réajustements très différents du système fiscal.

⁴⁸ En principe, cet objectif pourrait être poursuivi en utilisant une gamme plus large d'instruments fiscaux et parafiscaux – taux de TVA, cotisations sociales, taxes sur le CO₂ ou sur l'énergie, inclusion de tous les revenus de l'épargne dans le revenu imposable globalement, etc. – , et il serait sans doute souhaitable de profiter de l'opération pour alléger le poids relatif de la fiscalité sur les revenus du travail, comme par exemple dans la proposition faite en 1985 aux Pays-Bas par le Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1985). L'exploration de la méthode plus directe (et du reste la seule simulable à l'aide des modèles actuellement disponibles) de financement par l'impôt sur les personnes physiques constitue de toute manière une référence précieuse pour ceux qui voudraient aller plus loin en proposant des modes de financement alternatifs.

⁴⁹ Ou du moins essentiellement sur les revenus du travail : on ne peut pas exclure qu'on impute aux titulaires de revenus de remplacement élevés une partie du "coût net" dérivant de la situation d'individus dont le revenu actuel (y compris les réductions d'impôt auxquelles ils donnent droit) est inférieur au montant de l'allocation universelle proposé.

⁵⁰ Le "Scheme B" d'Atkinson (1995 : 114) correspond à une voie intermédiaire consistant à réduire tous les revenus de remplacement de la moitié du niveau de l'allocation universelle. Une troisième voie imaginable, qui corrigerait dans la direction opposée à celle de la deuxième voie l'asymétrie inhérente à la première, consisterait à réduire, parallèlement aux allocations sociales, les salaires bruts des travailleurs (le financement de l'allocation universelle des travailleurs étant alors assuré par une augmentation fiscale des autres charges des entreprises). Une telle voie supposerait cependant un degré de centralisation des négociations collectives irréaliste même en Belgique et laisserait de toutes façons sans solution la contribution des indépendants.

Afin d'illustrer le type de scénario envisagé, je présente ici succinctement les modalités d'une variante de la première approche évoquée ci-dessus :

- 1) une allocation universelle de 8.000 francs par mois, exonérée d'impôt, est versée de façon inconditionnelle à tout résident permanent âgé de 18 ans au moins ;
- 2) tous les revenus de remplacement inférieurs à 8.000 francs (par mois et par personne) sont supprimés et tous les revenus de remplacement excédant ce montant sont réduits de 8.000 francs ;
- 3) les allocations familiales pour enfants à charge de 18 ans et plus sont supprimées ;
- 4) les abattements d'impôts pour enfants à charge de 18 ans et plus sont supprimés ;
- 5) les systèmes du quotient conjugal et du transfert de quotité exemptée (qui assurent un allègement de la fiscalité sur les ménages mariés à un revenu) sont supprimés ⁵¹ ;
- 6) les autres aspects de l'impôt sur les personnes physiques (tranches et taux d'imposition, réductions d'impôt pour revenus de remplacement) sont ajustés de manière à financer le coût net de l'allocation universelle (différence entre le coût brut et les économies résultant de (2) et (3), compte tenu de l'augmentation des recettes résultant de (4) et (5).

La mise au point chiffrée de ce scénario à l'aide du modèle SIRE nous donne alors les résultats suivants : l'objectif budgétaire est de 490,7 milliards de FB, soit

+ 624 milliards de coût brut des allocations universelles de la population adulte représentée dans l'échantillon (1).

– 129,9 milliards d'économies de revenus de remplacement (2).

– 23,4 milliards d'économies d'allocations familiales (3).

+ 20 milliards de coût net estimé des allocations universelles de la population adulte non représentée dans l'échantillon.⁵²

Cet objectif est atteint par une structure fiscale qui diffère de celle en place en 1992 par les traits suivants :

⁵¹ Pour donner une idée de la contribution des composantes (iv) et (v) au financement du coût net, il peut être utile de signaler qu'à fiscalité par ailleurs inchangée, la suppression du quotient conjugal et du transfert de quotité exemptée aurait rapporté de l'ordre de 56 milliards de FB et la suppression des abattements d'impôts pour enfants à charge de 18 ans et plus aurait rapporté 6,3 milliards.

⁵² Du point de vue de l'objectif qu'il s'assigne, la principale limitation du modèle dérive du fait que la base de données qu'il utilise ne couvre que les ménages enrôlés. Les ménages non enrôlés sont des ménages dont le revenu est inférieur au revenu minimum imposable et qui n'ont versé aucun précompte. L'échantillon, de ce fait, ne peut être considéré comme représentatif que pour environ 86% de la population. On peut certes supposer que la grande majorité de la population adulte non couverte est composée d'allocataires sociaux, mais cette limitation de la base des données n'en implique pas moins une imprécision inévitable dans les estimations. Dans notre travail de simulation, nous avons supposé que le coût net du financement de l'allocation universelle de 8000 FB pour les adultes figurant parmi les 14% restants (compte tenu des réductions d'allocation et ajustements fiscaux les concernant) est de l'ordre de 1500 FB par mois et par adulte, soit un total d'une vingtaine de milliards que chaque variante doit donc produire comme solde net.

- les abattements d'impôts pour enfants à charge de 18 ans ou plus sont supprimés (4) ;
- les systèmes du quotient conjugal et du transfert de quotité exemptée sont supprimés (5) ;
- les seuils supérieurs des tranches de revenus exonérées d'impôt sont ramenés à 40.000 FB pour les isolés (au lieu de 181.000 FB) et à 0 (au lieu de 143.000 FB) pour les conjoints mariés, et les taux d'imposition sont modifiés comme indiqué dans le tableau ci-dessous (vi) :

Revenu imposable ⁵³	En vigueur	Proposé
0 – 105.000	25 %	25 %
105.000 – 253.000	25 %	50 %
253.000 – 335.000	30 %	50 %
335.000 – 478.000	40 %	50 %
478.000 – 1.100.000	45 %	50 %
1.100.000 – 1.500.000	50 %	50 %
1.500.000 – 1.650.000	50 %	52,5 %
1.650.000 – 2.200.000	52,5 %	52,5 %
2.220.000 – 2.420.000	52,5 %	55 %
2.420.000 et plus	55 %	55 %

Pour autant qu'il atteigne ce niveau, le montant de l'impôt sur tout revenu de remplacement est réduit de 109.500 FB pour les isolés et 119.500 FB pour les conjoints mariés au lieu des réductions différenciées actuelles de :

57.303 et 66.303 pour les chômeurs
 73.826 et 83.326 pour l'AMI
 103.615 et 113.115 pour les prépensionnés
 57.303 et 66.303 pour les autres ⁵⁴.

Deux enseignements principaux se dégagent de l'analyse des scénarios que nous avons explorés, l'un concernant leur coût, l'autre leur impact distributif. En ce qui concerne l'estimation du coût de la proposition, compris comme le profil de taux d'imposition qu'elle implique, notre exploration (quoique simplement illustrative) suffit à établir la proposition suivante. Si du moins on ne relève pas les taux d'imposition les plus élevés, le financement d'une allocation universelle même aussi modeste exige un relèvement des taux d'imposition les plus bas à 40 ou 50 %, malgré la réduction des exemptions. Il convient toutefois de rappeler que ces taux

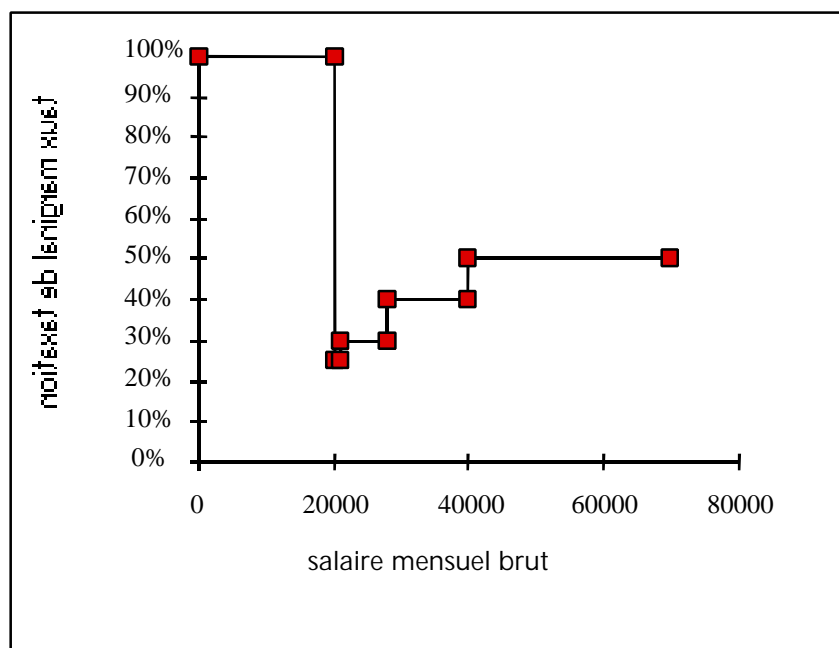
⁵³ Montants annuels bruts (après paiement des cotisations sociales employeur et employé) exprimés en FB de 1992.

⁵⁴ La réduction d'impôt pour revenu de remplacement est augmentée de manière à ne pas faire supporter deux fois aux allocataires sociaux le financement de leur allocation universelle : une fois par la réduction directe de leur allocation initiale et une fois par l'augmentation de la ponction fiscale. L'uniformisation de la réduction pour les différentes catégories d'allocataires est principalement motivée par des raisons de simplicité.

se substituent pour une part à un taux effectif de 100% (ou davantage) engendré par le retrait plus ou moins graduel des revenus de remplacement. Mais les simulations rendent attentif au fait que l'ampleur de la zone à laquelle s'applique un taux marginal effectif de 100% – en d'autres termes, la profondeur du piège du chômage – dépend aussi du taux d'imposition moyen appliqué aux revenus du travail inférieurs à la différence entre le niveau ancien des revenus de remplacement (par exemple, environ 19.000 FB pour le minimex d'un isolé) et le niveau de l'allocation universelle (8.000 F). D'où l'intérêt d'explorer une variante de nos scénarios que nous n'avons pas étudiée et qui maintiendrait une exemption de base importante (par exemple, 11.000 FB pour un isolé) au prix d'un relèvement supplémentaire des taux les plus bas (au-delà de 50%).

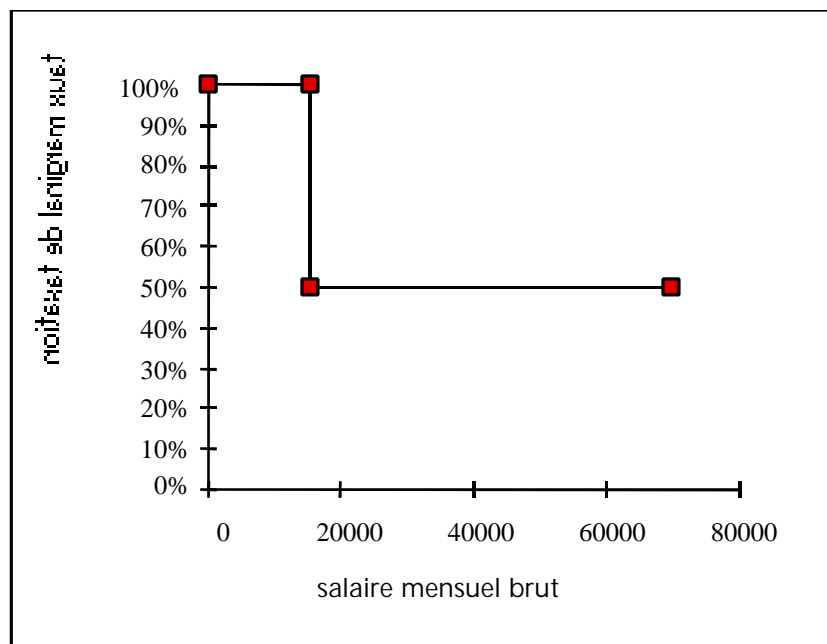
Les graphiques ci-dessous illustrent notre propos en comparant à titre d'exemple les taux marginaux auxquels est confronté un bénéficiaire du minimex au taux isolé dans la situation actuelle et dans le scénario présenté plus haut ⁵⁵.

Graphique 1 : situation actuelle d'un minimexé isolé



⁵⁵ Ce cas particulièrement simple est mentionné à titre d'illustration. La trappe du chômage existe dans un grand nombre de variantes, du reste fort différentes d'un pays à l'autre. Pour une analyse détaillée, voir Cappi & Delvaux (1994) pour la Belgique, et Parker (1995) pour le Royaume-Uni.

Graphique 2 : situation du minimexé dans le scénario étudié



Quant à l'impact distributif, notre exploration montre que s'il n'est pas possible, avec les paramètres fiscaux disponibles, de financer l'allocation universelle en évitant tout effet redistributif sensible, il est cependant possible de calibrer les ajustements fiscaux de manière à ce que la grande majorité des ménages (de l'ordre de 80%) ne voie pas son revenu net modifié de plus de 4.000 FB par mois, aucune perte plus importante n'affectant les revenus faibles et pratiquement aucun gain plus important ne bénéficiant à des ménages à revenus élevés. Le tableau ci-dessous illustre cette affirmation dans le cas du scénario présenté plus haut.

Tableau 1 : répartition des ménages selon le montant des pertes ou gains annuels et la tranche de revenu

A. Isolés					
Pertes ou Gains annuels (en milliers de FB)	Revenu annuel brut (en milliers de FB)				
	0-200	200-600	600-1.000	1.000 et plus	TOTAL
Pertes de plus de 50	0%	0%	6%	23%	4%
Pertes entre 5 et 50	0%	40%	90%	74%	52%
Pertes de 5 à Gains de 5	13%	36%	2%	2%	22%
Gains entre 5 et 50	18%	21%	2%	1%	14%
Gains de plus de 50	69%	3%	0%	0%	8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

B. Mariés						
Pertes ou Gains annuels (en milliers de FB)	Revenu annuel brut (en milliers de FB)					
	0–200	200–600	600–1.000	1.000–1.500	1.500 et plus	TOTAL
Pertes de plus de 50	0%	0%	6%	18%	54%	17%
Pertes entre 5 et 50	0%	8%	36%	71%	41%	40%
Pertes de 5 à Gains de 5	0%	5%	17%	4%	2%	9%
Gains entre 5 et 50	0%	37%	34%	7%	2%	21%
Gains de plus de 50	100%	50%	7%	0%	1%	13%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Des microsimulations de ce type sont précieuses, indispensables même, à la fois pour évaluer l'impact distributif immédiat de ce type de mesure sur différents groupes socio-professionnels ou groupes de revenus – point crucial sur le plan de l'acceptabilité politique – et pour préciser les modifications fiscales requises – point crucial sur le plan de l'impact économique. Il convient toutefois de souligner que ce type de modèle est purement arithmétique, au sens où il ne tient aucun compte des modifications de comportement que la mesure simulée est susceptible d'induire, que ce soit au niveau de la consommation, de l'offre de travail, de la production d'effort, de l'épargne ou de la prise de risque. Or les arguments économiques les plus importants en faveur et à l'encontre de l'allocation universelle s'appuient précisément sur des hypothèses relatives à cet impact sur les comportements. Par suite, ce type d'exercice est radicalement insuffisant pour établir le caractère économiquement bénéfique ou nocif de la mesure envisagée. Mais il n'en est pas moins essentiel pour poser avec quelque rigueur cette question ultérieure.

Conclusions

En guise de conclusion, je retiens quatre enseignements que le chemin parcouru a mis en perspective. Premièrement, l'allocation universelle peut se concevoir comme la composante centrale d'une stratégie globale pour dépasser les limites du système socio-économique actuel, limites dont la manifestation la plus douloureuse est l'exclusion sociale sous ses multiples formes.

Composante centrale, parce que l'allocation universelle constitue une évolution – voire une révolution – dans la manière d'organiser la solidarité à l'échelle de la société. De par son caractère universel, individuel et inconditionnel, l'allocation universelle propose un mode de redistribution qui dépasse les limites du couple sécurité sociale-assistance sociale actuel en garantissant à tous l'accès à un revenu décent, tout en promouvant la plus grande liberté individuelle quant aux choix familiaux et professionnels. Elle laisse ainsi entrevoir la possibilité

de dépasser le dilemme entre travail et revenu d'une manière à la fois plus souple et plus radicale que les politiques actuelles qui s'efforcent de stimuler l'emploi par des aides sélectives tout en accentuant les conditions d'accès aux allocations sociales.

Stratégie globale parce que l'allocation universelle doit, au minimum, être accompagnée de mesures destinées à garantir que la rupture entre travail et revenu soit synonyme de développement et non de dualisation : des mesures de soutien multiforme de projets pour permettre aux personnes les plus démunies de pouvoir effectivement accéder à de nouvelles activités, forts de la garantie financière que leur offre l'allocation universelle et des mesures légales destinées à augmenter la flexibilité de l'économie afin de permettre les réagencements d'activités envisagés tout en garantissant la validité des statuts associés à ces activités.

Mais au-delà des mesures d'accompagnement, l'allocation universelle pourrait constituer la composante centrale d'une stratégie globale de lutte contre l'exclusion qui lui associerait deux autres composantes ayant valeur en elles-mêmes. Il s'agit d'une part, d'une politique de soutien à l'économie sociale – à tout le moins dans certains secteurs de l'économie – qui consiste à promouvoir des modes d'organisation socio-économiques fonctionnant selon une éthique orientée sur le partage et la participation plutôt que sur le profit. Il s'agit d'autre part, d'une refonte du système éducatif sur base d'un projet de société axé sur la participation sociale et adapté aux évolutions que l'allocation universelle laisse entrevoir. Moyennant les mesures d'accompagnement nécessaires pour en garantir la cohésion d'ensemble, voilà les trois éléments qui me paraissent constituer aujourd'hui un projet réellement prometteur pour l'avenir de la vie dans une société occidentale.

Deuxièmement, l'allocation universelle partielle (éventuellement sous forme d'un revenu de participation) constitue une étape nécessaire pour une telle évolution. Ceci se justifie par un motif budgétaire, par un motif de prudence par rapport aux effets économiques importants mais difficilement prévisibles des changements qu'une allocation universelle – même partielle – implique au niveau du système *tax-benefit* et par un motif d'acceptabilité politique tenant compte de la légitimité de la sécurité sociale actuelle.

Troisièmement, les débats actuels au sein des institutions existantes suggèrent que l'allocation universelle partielle rejoint nombre d'intuitions fort défendues aujourd'hui. Ceci signifie que le chemin à parcourir pour accepter et introduire cette allocation est peut être moins long qu'il y paraît de prime abord.

Enfin, au-delà de ces considérations somme toute très politiques, il me reste à espérer que le parcours proposé aura montré en quoi la réflexion sur l'allocation universelle constitue un support particulièrement intéressant pour « repenser la solidarité » dans les multiples dimensions que sa mise en œuvre implique de considérer.

Références

- Atkinson, A.B., (1993), « Beveridge, The National Minimum, and its Futur in a European Context », *STICERD, WSP/85*, London : London School of Economics.
- Atkinson, A.B., (1995), *Public Economics in Action : The Basic Income / Flat Tax Proposal*, Oxford : Clarendon Press.
- Atkinson, A.B., & Leape, J.I., (1988), « The Economic Analysis of Tax Reform. Introduction », *European Economic Review*, 32, pp. 319–324.
- Atkinson, A.B., & Mogensen, G.V., eds., (1993), *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, Oxford : Claredon Press.
- Bowles, Samuel, (1994), *Efficiency Redistribution : New Rules for Markets, States, and Communities*, Amherst (Mass.) : Department of Economics, University of Massachussets.
- Bureau Fédéral du Plan, (1995), « Variantes de réduction des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives », *Planning Paper*, n° 75, décembre.
- Cantillon, B. et Marx, I., (1995 a), « Naar een sociaal doelmatig tewerkstellinsbeleid », rapport de l'UFSIA dans le cadre du *Programme Travail et Non-Travail dans la société de demain*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, vol. 6.
- Cantillon, B. et Marx, I., (1995 b), « Armoedebestrijding en sociale zekerheid : mogelijkheden en beperkingen », in Marc Despontin en Marc Jegers (eds), *De sociale zekerheid verzekerd ?*, Brussel : VUBPress (Referaten van het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres).
- Cappi, R. et Delvaux, B., (1990), *Les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers : Analyse des situations et comportements*, Louvain-la-Neuve : IRES (rapport dans le cadre des SPPS).
- Centraal Planbureau, (1994), « A negative income tax in a mini welfare state : A simulation with MIMIC », *Onderzoeks Memorandum*, n°112, Den Haag.
- Collectif, (1995), « Clefs pour comprendre la sécurité sociale », supplément du *Soir*, jeudi 14 décembre 1995, supplément.
- Collectif, (1996), *Le développement des services de proximité. Balises pour un débat*, Rapports de recherches à l'occasion du colloque du 14 juin 1996 sur ce thème, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Collectif Charles Fourier, (1984), « L'allocation universelle », *Le travail dans l'avenir : cinq idées*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, pp. 9–16.
- Defourny, J., Delcomminette, P., Callebert, L. et Pacolet, J. (eds.), (1994), *Le développement des services de proximité en Belgique*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Derenne, Christophe, & Deutsch, Laurent (eds.), (1995), *La fragmentation sociale : enjeux et perspectives*, Paris : Ed. Economica.

- Gilain, B., (1995), « Croissance, inégalité, exclusion : la parade des revenus potentiels », *Bulletin de l'IRES*, n° 184, Louvain-la-neuve.
- Gilain, B. & Van Parijs, P., (1995), « L'allocation universelle : un scénario de court terme et son impact distributif », Louvain-la-Neuve : Chaire Hoover d'éthique économique et sociale (Document de travail, DOCH 19).
- Goetz, A., (1994), « Revenu minimum et citoyenneté. Droit au travail vs. droit au revenu », *Futuribles*, n° 184, pp. 49–60.
- Laville, J.-L., (1992), *Les services de proximité en Europe*, Paris : Syros/Alternatives.
- Nyssens, M., (1995), « Les enjeux sous-jacents à la structuration des services de proximité », in « Activité, Travail, Emploi », rapport de l'IRES, *Programme Travail et Non-Travail dans la société de demain*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, vol. 9, pp. 81–111.
- Nyssens, M. et Petrella, F., (1996), « Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle ? », *12ème Congrès des économistes belges de langue française*, Commission 1.
- Parker, Hermione, (1995), *Taxes, Benefits and family life : The Seven Deadly Traps*, London : Institute of Economic Affairs.
- Perret, Bernard, (1995), *L'avenir du travail – Les démocraties face au chômage*, Paris : Seuil.
- Rosanvallon, P., (1995), *La nouvelle question sociale : Repenser l'état-providence*, Paris : Seuil.
- Service d'étude de la ligue des familles, (1995), *Réflexions et propositions autour des allocations familiales*, texte soumis à l'assemblée générale du 10 juin 1995, Bruxelles.
- Van Bovenberg, L. & van der Ploeg, R., (1995), « Het basisinkomen is een utopie », *Economisch Statistische Berichten*, n° 3995, februari, pp. 100–104.
- Vandemeulebroucke, M., (1995) « Minimex : les compteurs des CPAS s'affolent », *Le Soir*, page 1.
- Van Parijs, Philippe, (1992), « The Second Marriage of Justice and Efficiency », in Van Parijs, P. (ed.), *Arguing For Basic Income, Ethical Foundations For a Radical Reform*, London : Verso.
- Van Parijs, Philippe, (1994b), « Au-delà de la solidarité : Les fondements éthiques de l'État-providence et de son dépassement », *Futuribles*, n° 184, février 1994, pp. 5–29.
- Van Parijs, Philippe, (1995a), *Sauver la solidarité*, Paris : Cerf (coll. « Humanités »).
- Van Parijs, Philippe, (1995b), *Real Freedom for All : What (if anything) can justify capitalism ?*, Oxford : Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe, (1996), « De la trappe au socle : l'allocation universelle contre le chômage », *Swiss Political Science Review*, 2(1), pp. 103–117.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (1985), *Waarborgen voor Zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Den Haag : Staatsuitgeverij, rapport 26, 199 pp.