
Assurance participation et revenu de participation

Deux manières d'infléchir l'état social actif

Yannick VANDERBORGHT et Philippe VAN PARIJS*

INTRODUCTION

D'Anthony Giddens à Ulrich Beck, de Martine Aubry au chancelier Schüssel, « l'État social actif » est à l'ordre du jour. Mais de quoi s'agit-il exactement ? Non pas, peut-on espérer, d'une bureaucratie qui s'active avec une ardeur sans précédent autour d'assistés sociaux pantelants qu'elle contrôle plus scrupuleusement et qu'elle agite plus vigoureusement que l'État providence n'a jamais osé le faire. Bien plutôt, dans ses versions les meilleures, d'un État dont les institutions et les politiques encouragent l'accès de chacun à une activité qui lui permette d'être utile à d'autres, de mettre en œuvre ses capacités, d'obtenir la reconnaissance que seule peut conférer une contribution appréciée. Et que le conçoivent ses promoteurs, l'État social actif ainsi défini s'oppose à un État social passif qui se contenterait pour l'essentiel d'entretenir dans leur passivité celles et ceux à qui le marché n'alloue pas spontanément une activité utile procurant un revenu suffisant.

Mais en quoi consiste donc l'activité qu'il importe tant de promouvoir chez tous ? Habituellement, il ne peut s'agir que d'un « travail », c'est-à-dire d'un emploi, de l'occupation rémunérée d'un travailleur salarié ou indépendant. À mesure qu'augmentait la participation des femmes au marché de l'emploi aux cours des dernières décennies, le travail ainsi conçu s'est en effet vu accorder un rôle central

* Yannick VANDERBORGHT est aspirant F.N.R.S., rattaché à la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale (UCL).

Philippe VAN PARIJS est professeur à l'Université catholique de Louvain (Chaire Hoover d'éthique économique et sociale).

Le présent article est une version allégée du texte de base de l'après-midi d'étude organisée par la Fondation Roi Baudouin avec la collaboration du Centrum voor sociaal beleid (UFSIA) et de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale (UCL) (*De l'emploi à la participation. Vers un élargissement de l'Etat social actif ?*, Bruxelles, 19 juin 2000). Les auteurs remercient Marie-Pierre Boucher et Anne-Françoise Genel pour leurs commentaires détaillés et Isabelle Degreef et Laurence Jacquet pour la mise au point des annexes de la version initiale de ce texte, préparé dans le cadre du projet P.A.I. P4/32 « The New Social Question » du programme des Pôles d'attraction inter-universitaires (SSTC).

dans l'existence d'une majorité sans cesse croissante de la part de la population précisément qualifiée d'« active » ou « en âge de travailler ». Le souci d'accorder à tous à tout le moins la possibilité d'accéder à un tel travail est un ingrédient central de tout projet d'État social actif.

Pour diverses raisons, cependant, un certain nombre de voix se sont récemment fait entendre pour dénoncer une focalisation trop exclusive sur le travail en ce sens devenu usuel et pour réclamer que l'on élargisse substantiellement la notion pertinente d'activité. L'une d'entre elles est celle qui s'exprime dans le rapport « Travail et non-travail » (TNT) publié par la Commission du même nom, sous l'égide de la Fondation Roi Baudouin¹. Pour les auteurs du rapport, en effet, l'objectif de l'État social doit être élargi : il s'agit désormais de « donner à chacun la possibilité de participer activement à des activités de travail et de non-travail ». C'est donc l'ensemble des activités « socialement utiles » qu'il s'agit de valoriser, et pas seulement celles qui font aujourd'hui l'objet d'une rémunération monétaire.

Dans cette perspective, le rapport esquisse un ensemble de recommandations qui donnent une forme plus concrète à ce projet d'État social actif élargi que la Commission TNT appelle de ses vœux. Au-delà d'un certain nombre de propositions plus ponctuelles, le rapport suggère une « réforme radicale », la création d'un « système d'assurances sociales radicalement différent ». C'est dans cette ligne que se situe l'idée de refondation du système d'assurance-chômage, qui constitue sans doute la recommandation la plus originale du rapport. Celui-ci suggère en effet de remplacer intégralement l'actuelle assurance-chômage par une nouvelle « assurance participation » qui devrait valoriser et encourager l'activité hors-travail des citoyens.

Comment préciser, en allant au delà de la lettre du rapport, cette intéressante notion d'assurance participation ? Comment donner à la proposition la formulation la plus robuste et la plus cohérente ? Quelle relation entretient-elle avec une autre proposition qui s'inscrit, apparemment en tout cas, dans une perspective fort proche : la proposition de « revenu de participation » de l'économiste britannique Anthony Atkinson ? Quelle sont les avantages et désavantages respectifs de ces deux tentatives de donner consistance à une conception élargie de l'État social actif ? C'est à ces questions que la présente note tente de répondre.

1 L'ASSURANCE PARTICIPATION

Une assurance-chômage élargie. À l'assurance-chômage se substituerait un système d'« assurance participation » qui « ne serait plus conçu comme une assurance contre la perte d'un emploi » mais couvrirait « toutes les formes de participation tandis que l'aide sociale (minimex) [continuerait] de couvrir la non-participation ». Pour avoir droit à une forme d'indemnisation, il ne serait plus nécessaire d'être chômeur involontaire, mais il pourrait suffire d'effectuer une activité à la fois socia-

1 Commission Travail et Non-Travail à la Fondation Roi Baudouin, *Travail et Non-Travail. Vers la pleine participation*, Bruxelles : De Boeck & Larcier, 2000.

lement utile et non rémunérée. En d'autres termes, l'individu qui a perdu un emploi et cherche activement à en retrouver un autre continuerait de bénéficier des prestations actuellement prévues, mais la recherche active d'un emploi ne constituerait plus qu'une modalité particulière de la participation. La prestation d'autres activités socialement utiles en constituerait une autre, également à valoriser.

La condition de participation. La Commission TNT ne souhaite « pas entrer dans une description détaillée de toutes les activités que cette utilité sociale pourrait englober ». La définition de ce qui est socialement utile doit « faire l'objet d'une concertation » et « aboutir à un large consensus ». Divers passages permettent toutefois de préciser ce que les auteurs du rapport ont à l'esprit lorsqu'ils évoquent des « activités socialement utiles » qui ne relèvent pas de la sphère du travail rémunéré. Ils affirment par exemple que l'on peut distinguer deux catégories de « non-travail ». L'une « renvoie aux activités *individuelles* de non-travail. Ce sont les activités essentiellement utiles à l'individu: notamment la détente, les loisirs, la consommation ». L'autre « renvoie aux activités *sociales* de non-travail. Leur utilité n'est pas réductible au seul avantage personnel car la société y trouve aussi son intérêt ». Ce n'est que ce non-travail *social* ou *participation* qui serait concerné par le système d'assurance participation esquissé dans le rapport.

La version radicale. Ces activités de participation se répartissent en trois catégories : activités de formation, activités familiales et activités bénévoles au service de la collectivité. Dans une version tonquée de l'assurance participation, seule la troisième catégorie donnerait droit à une indemnité, de même niveau que l'allocation de chômage. C'est là sans doute la version à laquelle la Commission TNT se rallierait le plus volontiers. Cependant, afin de mettre en évidence de la manière la plus limpide le contraste entre les deux approches que nous souhaitons explorer, nous préférons opter ici pour la formule la plus générale et la plus radicale de l'assurance participation, celle qui accorde le même statut à tous les participants, que leur activité relève de la formation, de la famille ou du bénévolat dans le cadre d'une association.

Modulation du montant. Comme la recherche active d'un emploi, l'option pour une activité de participation dans la sphère non rémunérée donnerait ainsi droit à une indemnité de « participant ». Le caractère assuranciel du dispositif s'en trouverait de ce fait atténué. Il ne disparaîtrait cependant pas entièrement, du fait que le montant de l'indemnité pourrait rester modulé, dans la même mesure (fort limitée) que l'actuelle assurance-chômage, en fonction du salaire antérieur. Dans l'interprétation qui nous paraît la plus cohérente de l'assurance participation, la personne perdant un emploi salarié ou le quittant volontairement pour devenir participant aurait donc droit à une prestation dont le niveau serait lié au salaire perçu en situation d'emploi, fortement au cours de la première année, plus légèrement au-delà de la première année, et dans l'un et l'autre cas dans les limites d'un plancher et d'un plafond relativement proches l'un de l'autre. La personne qui, au sortir de la scolarité, s'inscrit comme demandeur d'emploi ou choisit d'être participant ne percevrait que le montant minimal de l'indemnité, mais sans stage d'attente. L'indemnité serait donc modulée selon la trajectoire antérieure et la période. En revanche, elle ne le serait pas selon la situation familiale, traduisant le souhait

d'une « prise en compte de la situation individuelle du travailleur (...), afin de parvenir à une égalité en matière de fiscalité et d'allocations sociales ».

Financement. Le mode de financement le plus cohérent de l'assurance participation consisterait à se conformer au mode de financement actuel de l'assurance-chômage, en continuant à recourir à des cotisations sociales sur l'emploi rémunéré, tout en les complétant par le recours à la fiscalité générale (conventionnelle ou « alternative ») pour financer au moins une fraction de la part des indemnités qui fonctionne de facto comme un revenu minimum garanti. Comme on peut supposer que les auteurs du rapport TNT ne souhaitent pas que l'élargissement de la notion d'activité se fasse au détriment des bas revenus, nous imaginerons que le coût net de la mesure, qu'il emprunte la voie de la fiscalité directe ou indirecte ou de cotisations sociales, sera supporté *in fine* par les revenus supérieurs au salaire minimum.

La variante à temps plein. Dans sa version la plus simple, l'assurance participation consisterait simplement à élargir le statut de « chômeur indemnisé à temps complet » en un statut de « participant indemnisé à temps complet ». Au fait d'être disposé à accepter un emploi rémunéré à temps complet et de rechercher activement un tel emploi, on considèrera désormais comme équivalent le fait de se consacrer à temps complet à une activité de participation. Une telle formule aurait l'avantage de la simplicité. Elle n'obligerait pas à une comptabilité lourde et à un contrôle délicat pour déterminer le pourcentage de plein-temps auquel travaille un parent au foyer ou un volontaire de la Croix-rouge. Mais ce statut de participant indemnisé à plein temps serait logiquement incompatible avec toute forme et tout degré d'activité rémunérée, que ce soit comme salarié ou comme indépendant. Or les auteurs du rapport TNT disent partager avec beaucoup d'autres le souci de remédier aux « pièges financiers », qui décourageraient les bénéficiaires du système de protection sociale d'entrer sur le marché du travail formel. En effet, « résoudre ou à tout le moins neutraliser ces différentes formes de pièges constitue l'une des directions centrales de [leurs] réflexions ». Si l'on veut rencontrer ce souci, il importe donc que le dispositif proposé n'enferme pas indéfiniment ses bénéficiaires dans une « trappe de la participation ». Loin de diminuer la trappe du non-travail, cette première variante de l'assurance participation ne contribue en fait qu'à l'élargir, tout en activant ceux qui y sont piégés.

La variante à temps variable. Il importe dès lors d'explorer une autre interprétation de l'assurance participation qui permette la combinaison individuelle du travail formel et de la participation, et donc le cumul d'une indemnité de participation à temps partiel avec le revenu perçu pour un emploi à temps partiel. Un « participant » qui ne serait pas à même – par exemple en raison de ce qu'il estime être ses engagements filiaux ou parentaux – de trouver un emploi qui paierait plus que l'indemnité de participation à temps plein ne serait pas pour autant conduit à s'exclure complètement de la sphère du travail formel². Tout en gardant ou acceptant

2 La possibilité de combinaison entre allocation et revenu professionnel ainsi ouverte peut être considérée comme une généralisation et une simplification bienvenue de celle déjà ouverte par l'adjonction à notre actuelle assurance-chômage de l'allocation de garantie de revenus pour travailleurs involontairement à temps partiel.

un emploi à temps partiel, le « participant » serait assuré de conserver une partie plus ou moins importante de son indemnité de participation, pour autant qu'il poursuive par ailleurs l'exercice, à temps partiel, de l'activité qui fonde son droit à la percevoir. Par rapport à la première variante, la gestion administrative de ce dispositif est inévitablement plus compliquée, la sphère de l'activité utile non-rémunérée se prêtant généralement peu, de par sa nature même, à une comptabilité précise des heures de prestation – encore plus délicate, voire absurde dans le cas d'activités parentales par exemple que dans le cas des prestations d'un travailleur indépendant. Pour rendre la formule administrativement praticable, il est peut-être dès lors nécessaire de présumer que l'activité de participation est à temps complet, sauf lorsqu'elle est combinée avec une activité professionnelle. S'il s'agit d'un travail salarié, l'indemnité de participation serait diminuée au prorata du pourcentage d'horaire complet que représente l'emploi. S'il s'agit d'un travail indépendant, l'indemnité serait diminuée du pourcentage du salaire minimum auquel correspondent les revenus gagnés comme indépendant. Au contraire de la première, cette seconde variante préserve donc l'incitant financier à passer de la participation au travail rémunéré dès le moment où le salaire net horaire excède l'équivalent horaire de l'indemnité de participation.

2. LE REVENU DE PARTICIPATION

Le *participation income* d'Atkinson. Avant de discuter des effets probables de ces deux variantes de l'assurance participation, il est éclairant d'examiner une autre proposition inspirée elle aussi par le double souci, exprimé dans le rapport TNT de réduire la trappe du chômage et de valoriser des activités socialement utiles qui ne relèvent pas du travail rémunéré. Sous le nom de *participation income*, cette proposition a été faite dans divers contextes par l'économiste britannique Anthony Atkinson.³ Comme la Commission TNT, Atkinson regrette que l'assurance sociale couvrant le chômage involontaire « ne reconnaisse pas toujours les besoins de ceux qui se trouvent hors de l'économie formelle, comme les gens qui s'occupent de proches dépendants d'eux » (enfants, personnes âgées, malades...) et qu'elle « ne permette pas aux individus de sortir de la sphère de l'emploi formel pour une période significative de leur vie, ce qui leur permettrait de développer un style de vie différent »⁴.

3 Voir Atkinson (1993a, 1993b, 1996, 1998 : 145-149). Actuellement président de Nuffield College (Oxford), A. Atkinson a été professeur d'économie politique à la London School of Economics et à l'Université de Cambridge et est l'auteur de contributions marquantes sur l'analyse économique des inégalités et de la pauvreté. Quoique finalement rejetée, l'idée de « revenu de participation » a notamment été sérieusement discutée, avec le soutien de son président (Borrie 1993), dans le cadre de la célèbre Commission for Social Justice du parti travailliste britannique, dont Atkinson était membre (Borrie ed. 1994). Ailleurs qu'en Grande-Bretagne, elle a également rencontré un certain écho (voir par exemple Ayala 1994, Schäfer 1997, Offe 1997, Vandenbroucke 1997, Goodin 2000).

4 Atkinson (1998 : 147).

Structure du dispositif. C'est pour casser les effets pervers induits par le dispositif d'assistance soumis à contrôle de ressources et pour pallier les limites des dispositifs d'assurance qu'Atkinson propose d'instaurer un revenu de participation. Il s'agit d'un revenu de base universel indépendant du statut familial et du niveau de ressources, mais subordonné à la satisfaction d'une condition: la participation entendue en un sens large qui inclut tout travail rémunéré, mais aussi de nombreuses autres formes de « contribution sociale ». Au contraire de l'assurance participation, le revenu de participation est donc intégralement payé à toute personne au travail, et pas aux seuls non-travailleurs (dans la version « temps plein ») ou en proportion décroissante de leur participation à la sphère du travail (dans la version « temps variable »). Au contraire de l'assurance participation également, il ne se veut pas un substitut de l'assurance-chômage, dont les chômeurs involontaires continueraient à bénéficier (à un niveau ajusté) en sus de leur revenu de participation. Par contre, comme pour les indemnités de l'assurance participation, des personnes qui ne sont ni titulaires ni demandeuses d'un emploi y auraient droit en vertu de leur participation bénévole à des activités socialement utiles.

La condition de participation. Selon Atkinson, les activités suivantes devraient donner droit au revenu de participation : (a) travailler comme employé ou indépendant ; (b) ne pas travailler pour cause de maladie, d'accident de travail ou d'invalidité ; (c) être sans emploi mais disposé à en accepter un ; (d) avoir atteint l'âge de la pension ; (e) suivre un programme agréé d'étude ou de formation ; (f) s'occuper d'enfants, de personnes âgées ou de malades ; (g) s'adonner à des formes reconnues de travail bénévole. Le revenu de participation peut donc être caractérisé comme un revenu de base à conditionnalité faible, auquel chaque individu a droit sans cotisation, dont le montant est identique pour tous indépendamment de la situation familiale et des ressources de chacun, mais qui diffère d'une allocation universelle en ce qu'il est réservé, parmi les personnes en âge et en état de travailler, à celles qui effectuent un travail reconnu d'utilité sociale.

Montant forfaitaire. Socle strictement individuel de tout autre revenu, le revenu de participation doit se concevoir à un niveau sensiblement inférieur au niveau actuel de l'indemnité de chômage pour un chef de famille, et donc aussi de l'indemnité correspondante dans le dispositif d'assurance participation exploré plus haut. Pour fixer les idées, songeons à un niveau de 250 Euros par personne et par mois (un peu moins que la moitié du minimex ou de l'indemnité de chômage minimale pour isolé).

Réduction des autres allocations. Comment le financer ? Dans l'idée d'Atkinson, certainement pour partie par une réduction du montant net d'un certain nombre d'autres allocations. Les indemnités de chômage, les pensions de retraite et l'aide sociale dont le montant excède 250 Euros pour un isolé ou 500 Euros pour un couple continueraient à leur être versées aux conditions actuelles, mais diminuées (en net) des 250 ou 500 Euros que le ménage perçoit au titre de revenu de participation. Par ailleurs, les allocations familiales et les bourses d'étude pour enfants majeurs, ainsi que les abattements d'impôt pour enfants majeurs à charge, dans la mesure où leur somme ne dépasse jamais ce montant, seraient supprimés et intégrés dans le revenu de participation.

Réforme fiscale. Enfin, l'instauration d'un revenu de participation devrait nécessairement s'intégrer dans une réforme majeure de l'impôt sur les personnes physiques. Ainsi, dans le cas belge, le quotient conjugal et le transfert de quotité exemptée, dont le bénéfice n'excède 250 Eurs que pour les ménages les plus aisés, seraient logiquement remplacés par un revenu de participation payé directement au conjoint participant. Par ailleurs, le revenu de participation payé à toute personne disposant d'un revenu du travail peut être assimilé à un crédit d'impôt qui se substituerait commodément à l'exonération d'impôt sur la tranche la plus basse et à l'imposition à taux relativement faible sur les tranches suivantes. Les micro-simulations de mesures analogues dans le cas de la Belgique (Gilain & Van Parijs 1995, Joyeux & Terraz 1998, Joyeux & Meulders 1999) suggèrent que cet ajustement pourrait être calibré de manière à ce que, dans le cas d'un isolé, l'opération de substitution soit neutre à partir du niveau du salaire garanti à temps plein (la majoration des taux sur les tranches basses étant tout juste compensée par l'instauration du revenu de participation), tout en entraînant une augmentation du revenu net des personnes disposant de revenus professionnels inférieurs. Au-delà de ces substitutions à des allocations ou dépenses fiscales existantes, un financement net (correspondant à une fraction du coût brut) serait cependant nécessaire pour couvrir l'amélioration de la situation des personnes actuellement bénéficiaires d'allocations sociales ou de dépenses fiscales inférieures à 250 Euros. Comme l'objectif d'Atkinson est de lutter contre la trappe de l'inactivité sans cependant augmenter inégalités et pauvreté, nous supposons que ce financement serait assuré par un relèvement modeste de la fiscalité sur les revenus plus élevés.

3 AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DES DEUX PROPOSITIONS

Du point de vue des objectifs affichés par la Commission et d'autres considérations auxquelles elle n'est manifestement pas insensible, y a-t-il des raisons de préférer la voie de l'assurance participation ou celle du revenu de participation ? Pour pouvoir répondre à cette question, il importe de percevoir un certain nombre de contrastes entre les deux approches.

1. Valorisation de la participation. Une première différence importante concerne le montant auquel la participation donne droit. Comme le revenu de participation ne prétend pas se substituer à l'assurance contre le chômage involontaire, son montant est nécessairement inférieur au montant actuel de l'indemnité de chômage, qui est par ailleurs intégrée à l'indemnité d'assurance participation. Il en découle logiquement que la valorisation financière de la participation serait supérieure dans le cas de l'assurance participation, d'autant que le revenu de participation serait quant à lui versé indistinctement aux personnes exerçant une activité bénévole reconnue et à celles exerçant par ailleurs une activité rémunérée. *Pour autant que*, dans les deux cas, la condition de participation soit formulée de manière identique, la participation aux activités socialement utiles serait donc davantage encouragée par l'assurance participation (dans ses deux variantes) que par un revenu de participation.

2. Contrôle. L'importance même du montant de l'indemnité exige cependant qu'un dispositif de contrôle approprié soit mis en place. Plus ce montant est élevé, plus il est nécessaire que les pouvoirs publics précisent la nature et l'ampleur des activités qui y donnent droit, et vérifient rigoureusement si ces activités sont bien effectuées. Si l'on octroie 250 Euros à (presque) tous, travailleurs et non-travailleurs, on peut se permettre d'être plus approximatif que si l'on donne à certains jusqu'à près de 1000 Euros pour l'exercice d'activités que d'autres parviennent difficilement à réaliser, sans aucune indemnité, après leurs heures de travail. Pour donner droit au revenu-socle d'Atkinson, on pourrait se contenter de présomptions ou de preuves faciles à fournir, comme le fait d'avoir des enfants mineurs ou des parents âgés sous le même toit, une inscription comme étudiant ou comme demandeur d'emploi, un contrat d'emploi salarié ou un certificat d'activité bénévole correspondant au moins à un quart temps, etc. Mais dans le cas d'une assurance participation nettement plus généreuse, des conditions d'obtention plus exigeantes et un contrôle plus rigoureux sont requis à la fois pour prévenir le légitime ressentiment à l'égard des tire-au-flanc et pour éviter que les rangs des travailleurs ne se dépeuplent trop au profit des participants « bénévoles », au point de compromettre la viabilité financière du système. L'obligation de se soumettre à des procédures de contrôle, y compris à domicile, et de satisfaire les critères qu'ils imposent pourrait alors décourager plus d'un(e) de s'engager dans l'exercice d'activités donnant droit à une indemnité d'assurance participation. Le fait même de devoir justifier une indemnité pas tellement éloignée du salaire minimum net induit ainsi une dynamique de contrôle des horaires et de la productivité qui tend à éroder l'écart entre non-travail « bénévole » et travail rémunéré. Cette dynamique ne serait pas entièrement absente dans le cas du revenu de participation – les certificats d'inscription à un programme d'études ou d'activités bénévoles à quart temps, par exemple, ne pourraient pas être de pure complaisance – mais elle pourrait rester beaucoup plus limitée.

3. Concurrence déloyale. A moins de les limiter à l'accouchement (et encore !), il est impossible de définir le champ des activités bénévoles socialement utiles que les deux mesures veulent valoriser – et donc subventionner de telle sorte qu'il n'inclue aucun service qui ne soit pas parfois fourni, moyennant paiement, par des travailleurs du secteur public ou privé. Mais l'impact de la subvention sur le marché de ces services est très différent selon qu'il s'agit de l'assurance participation ou du revenu de participation. Si des associations peuvent désormais compter sur une main-d'œuvre massivement subventionnée par des indemnités de participation pour entretenir le jardin de personnes invalides ou assurer la propreté des rues, on peut comprendre que ceux dont la clientèle ou l'emploi sont menacés par cette irruption puissent crier à la concurrence déloyale. Le revenu de participation est mieux protégé contre cette objection. D'abord, il a toutes les apparences de l'impartialité, puisqu'il est versé sans discrimination aux travailleurs des secteurs privé et public autant qu'aux bénévoles – même si en net, ce sont tout de même inévitablement les travailleurs formels qui paient la subvention de ceux du secteur informel. Deuxièmement, le revenu de participation, au contraire de l'assurance participation, fonctionne aussi comme subvention aux activités formelles (privées ou publiques) peu rémunérées. Enfin, en raison même du niveau

plus modeste du revenu de participation, l'ampleur de la subvention aux activités bénévoles est plus limitée.

4. Individualisation : (a) chefs de ménage et isolés. La modulation familiale de l'assurance chômage prend aujourd'hui deux formes principales. En premier lieu, le chef de ménage perçoit plus que l'isolé (un minimum de 30.628 BEF au lieu de 21.918 BEF, quelle que soit la période). Pareille modulation est aujourd'hui requise du fait qu'un chef de ménage qui perd son emploi perd en même temps les avantages fiscaux découlant des abattements et réductions de taux d'impôts sur les tranches inférieures de revenu qu'il touchait pour lui-même et (via le quotient conjugal et le transfert de quotité exemptée) pour son conjoint « inactif » ainsi que pour ses enfants à charge. Il est essentiel que l'assurance-chômage tienne compte de cette situation pour éviter que des familles ne tombent dans la pauvreté suite à la perte d'un emploi. Mais si le revenu de participation est substitué aux mesures fiscales favorables aux bas salaires et aux ménages à un revenu, cette différenciation n'est plus nécessaire. L'écart actuel entre l'allocation pour un chef de ménage et pour un isolé correspond en effet à peu près à ce que recevrait le conjoint sans revenu de participation au titre de revenu de participation. Pour autant que l'on puisse toujours supposer que le conjoint à charge d'un chômeur chef de ménage satisfait à la condition de participation et dispose donc d'un revenu propre, il n'en va pas différemment dans le cas d'une assurance participation strictement individualisée, sauf qu'ici le montant de l'indemnité de participation est supérieur et le supplément pour chef de ménage donc encore moins justifié. L'assurance participation et le revenu participation sont donc non seulement strictement individuels, mais ils éliminent également l'une des deux raisons fondamentales de la non-individualisation actuelle.

5. Individualisation : (b) isolés et co-habitants. Il n'en va pas de même de la seconde raison – les économies d'échelles associées à la taille du ménage – qui sous-tend la modulation familiale actuelle des allocations de chômage: un chômeur isolé ne perçoit pas seulement moins qu'un chômeur chef de ménage, il perçoit également plus qu'un chômeur cohabitant (un minimum de 21.918 BEF au lieu de 17.472 BEF, quelle que soit la période). Dans le cas de l'assurance participation, accorder à la plupart des adultes aujourd'hui « inactifs » un statut de participant entraînera déjà un coût net considérable si l'on conservait le niveau actuel de l'allocation pour cohabitants. Si en même temps on portait ce niveau à celui des isolés, ce coût s'en trouverait encore accru. Il risque dès lors de s'avérer très difficile de résister à la pression de le réduire en maintenant cette deuxième forme de modulation familiale, c'est-à-dire en n'octroyant qu'un montant réduit à celles et ceux qui, du fait de leur situation de ménage, n'ont pas « besoin » d'autant que les autres. Si par ailleurs on se refuse à réduire le montant attribué à un chômeur isolé, il semble donc malaisé d'envisager la mise en œuvre d'une assurance participation générale qui ne repose, comme souhaité par la Commission, que sur une « prise en compte de la situation individuelle du travailleur plutôt que de sa situation familiale ». La combinaison d'un revenu de participation et d'une assurance chômage complémentaire, l'un et l'autre strictement individuels, soulèverait un problème analogue, mais en partie seulement. Certes, hisser le niveau du revenu total d'un chômeur cohabitant au niveau de celui d'un chômeur isolé, sans baisser

celui-ci, implique un coût net non négligeable. Mais ce coût pourra être nettement inférieur à ce qu'il serait dans le cas de l'assurance participation, dans la mesure où sont concernés par l'individualisation de l'allocation de chômage non l'ensemble des participants, mais seulement les co-habitants chercheurs d'emploi – un statut en principe transitoire, ayant en outre plus de chances de l'être du fait même de l'effet de « détrappage » escompté du revenu de participation (voir ci-dessous). La pression au maintien de la modulation familiale sera donc bien moindre. Et l'on peut dès lors voir dans l'introduction d'un revenu-socle individuel comme le revenu de participation une voie prometteuse pour rendre réaliste une pleine individualisation de l'assurance sociale, et en particulier de l'assurance chômage, l'assistance sociale résiduaire restant, elle, conditionnée à un contrôle de ressources, y compris dans sa dimension familiale.

6. Va-et-vient entre participation et emploi. En raison même du niveau plus élevé de l'allocation, le passage d'une situation d'emploi à une situation de participation à temps complet ou partiel serait rendue nettement moins coûteuse et donc plus attrayante pour le travailleur par l'introduction de l'assurance participation que par celle d'un revenu de participation. Il resterait toutefois soumis à une procédure analogue à celle qui régit aujourd'hui l'accès à l'assurance-chômage. Les personnes estimant satisfaire les conditions d'octroi devraient s'adresser au « bureau de participation » concerné avec les preuves requises et l'informer de tout changement de situation (par exemple, modification du volume horaire de l'emploi) requérant une modification de l'indemnité versée. Dans le cas du revenu de participation, en revanche, ces formalités seraient exceptionnelles, du fait que pratiquement tous, travailleurs, chômeurs involontaires, étudiants, bénévoles, etc., percevraient l'allocation, seul exigeant donc des démarches administratives le passage (dans l'une ou l'autre direction) entre un quelconque statut satisfaisant la condition de participation et celui de non-participant intégral. Nul besoin par exemple, dans l'hypothèse d'un revenu de participation, d'informer les débiteurs de l'allocation d'une modification dans le volume horaire de l'emploi presté.

7. Impact distributif sur les bénévoles. Même abstraction faite de tout ajustement de comportement, l'impact distributif des deux propositions est complexe. En ce qui concerne l'impact sur les personnes effectuant aujourd'hui des activités bénévoles socialement utiles, il est clair que l'assurance participation, du fait même du niveau comparativement plus élevé des indemnités (même les plus faibles) auxquelles elle donne droit, aurait un impact plus égalisateur que le revenu de participation, en particulier si on estime que le point de vue approprié pour juger des inégalités est à la fois strictement individuel et strictement synchrone. Elle se traduirait en effet par un relèvement massif des revenus de cette catégorie individuellement pauvre que constituent les femmes (plus ou moins temporairement) au foyer, que ce soit à temps plein ou à temps partiel. Cette affirmation quant au caractère plus égalitaire de l'assurance participation doit être quelque peu atténuée si l'on s'intéresse à l'égalité au fil de l'existence, du fait que les personnes ayant disposé de revenus du travail plus élevés ont droit, fût-ce temporairement, à une indemnité d'assurance participation plus élevée, tandis que le revenu de participation est forfaitaire. Il doit aussi être nuancé si l'on ne veut pas négliger entièrement la dimension ménage de la répartition, en tout cas s'il s'avère que les

participants bénévoles à temps plein se rencontrent surtout parmi les conjoints de personnes bien rémunérées. Ces nuances sont cependant sans doute de peu de poids dès que l'on abandonne un point de vue purement statique et tient compte des ajustements probables de comportement. L'instauration de l'assurance participation, comme du reste du revenu de participation, ferait en effet précisément que des personnes de milieux moins aisés pourraient désormais se permettre de substituer de la participation reconnue à de l'emploi, au lieu de devoir s'imposer un rythme de vie impossible ou de devoir camoufler en chômage involontaire le choix délibéré d'activités de participation.

8. Impact distributif sur les travailleurs peu rémunérés. Dans le cas de l'assurance participation à temps variable comme dans celui du revenu de participation, des travailleurs à temps partiel bénéficient également d'une partie de l'allocation. Dans le premier cas, le montant est modulé en fonction des revenus antérieurs et, à revenu du travail identique, un travailleur dont le salaire horaire est plus élevé aura tendance à percevoir une indemnité plus élevée, à la fois parce que le pourcentage de son temps disponible pour une participation bénévole est plus élevé et parce que le montant de l'indemnité est lié aux revenus antérieurs, qui ont des chances d'être plus élevés. Le revenu de participation, en revanche, est égal pour tous, et favorise donc également deux personnes dont le revenu du travail est identique. Il ne s'ensuit cependant pas que le revenu de participation ait un impact plus égalitaire. En effet, le niveau de revenu garanti par l'assurance participation est plus élevé que celui du revenu de participation, et l'avantage net pour les personnes dont le salaire horaire est le plus faible devrait donc être plus élevé avec celle-là qu'avec celui-ci, à condition toutefois que les activités de participation soient accessibles sans limite à quiconque.

9. L'accès aux activités de participation : un effet Matthieu ? A moins d'imaginer un secteur public soumis à l'obligation de fournir une activité participative à temps plein à quiconque ne peut en trouver par ailleurs, cette hypothèse d'un accès illimité n'est cependant guère réaliste, en particulier si la générosité du niveau de l'indemnité rend inévitable une interprétation plus restrictive de la condition de participation. (Dans la proposition apparentée de « Bürgergeld » rémunérant un travail civique (« Bürgerarbeit ») reconnu comme socialement utile, Ulrich Beck (1999) prévoit que les pouvoirs publics garantissent à chacun un droit d'accès à une telle activité à mi-temps.) La facilité d'accès effectif à la participation définie de façon restrictive risque en effet d'être fortement corrélée avec une situation sociale relativement favorisée. Ainsi, pour pouvoir trouver facilement et exercer d'une manière satisfaisante des activités bénévoles, il faut des compétences, un capital culturel, une capacité de communiquer et de collaborer avec d'autres qui sont loin d'être également distribuées. Pour animer une « école des devoirs », par exemple, il faut au minimum être capable de lire et d'écrire soi-même. Les données disponibles suggèrent du reste que l'exercice individuel d'activités bénévoles est fortement corrélé avec le niveau de revenu et du degré de scolarisation (Anheier, 2000). Dans une perspective purement statique, l'introduction d'une assurance participation risque donc fort de se traduire par un « effet Matthieu », c'est-à-dire une redistribution à rebours (« À celui qui a, tu donneras encore », dit Jésus-Christ selon l'Évangile de St Matthieu), redistribution dont les principaux bénéficiaires

sont des ménages relativement aisés et éduqués dont un ou plusieurs membres pratiquent des activités familiales ou bénévoles. Dans une perspective dynamique tenant compte des modifications de comportement induites, l'introduction de l'assurance participation devrait bien entendu modifier significativement cette distribution, précisément en rendant possible à des ménages moins aisés de remplacer de l'emploi par de la participation, mais plus la condition de participation sera stricte, plus il est probable que l'« effet Matthieu » persiste. Le caractère à la fois modeste et forfaitaire du revenu de participation devrait l'immuniser contre l'éventualité d'un tel effet. Seuls en seraient privés ceux qui ne pourraient satisfaire, par une prestation minimale dans la sphère formelle ou informelle, la condition de participation très large qu'il est légitime d'imposer pour un revenu de ce niveau.

10. La notion d'activité socialement utile. Dans l'une ou l'autre perspective, un ou plusieurs critères doivent nécessairement être trouvés qui permettraient de distinguer les activités donnant droit à une allocation de celles qui constituent une occupation purement privée. Qu'est-ce qu'une « activité socialement utile » ? Que doivent être les « formes reconnues de travail bénévoles » ? Une délimitation non arbitraire est-elle possible ? Celui qui s'investit dans un club philatélique aura-t-il accès à l'allocation au même titre que celle qui s'engage dans un parti politique ? La chasse à courre est-elle aussi « socialement utile » que le mini-foot des jeunes d'un quartier populaire, le Vlaams Blok qu'ATD Quart-Monde ? Le fait d'être membre actif d'une association suffit-il pour que les prestations qu'on y livre soient comptabilisables, ou faut-il y exercer une responsabilité ? Celle qui, de l'avis général, exerce ses activités bénévoles avec une grande conscience « professionnelle » a-t-elle droit au même montant que celui qui les bâcle ? Plus le montant de l'allocation est important (pour valoriser véritablement le « non-travail »), plus le périmètre des activités légitime est étendu – (de manière à permettre à tous un véritable accès à la « participation ») et moins le contrôle est tatillon (pour éviter de transformer le volontariat en bureaucratie et les ménages en ateliers), plus le dispositif est vulnérable à l'objection d'iniquité, entre participants scrupuleux et planqués, d'une part, entre travailleurs et participants, d'autre part.

4 CONCLUSION

L'assurance participation et/ou le revenu de participation fournissent-ils une manière attrayante d'élargir le projet d'« État social actif » ? Le but de cet article n'était pas de répondre à cette question, mais de l'éclairer en soumettant à une exploration critique ces deux dispositifs : l'extension de l'assurance contre le chômage involontaire à la participation volontaire à des activités socialement utiles mais non rémunérées et l'octroi d'un revenu-socle à tout adulte qui effectue une activité rémunérée ou une activité socialement utile non rémunérée.

Dans l'un et l'autre cas, il importe, pour évaluer l'impact de la proposition, d'en dire plus quant à la nature, l'ampleur et le mode de contrôle des activités qui seraient reconnues, notamment en raison de ce qui en découle quant à la facilité avec laquelle diverses personnes y auraient accès, et donc à la fois quant au coût

global de la mesure et à son impact distributif. Dans le cas de l'assurance participation, il importe en outre d'être au clair sur le degré auquel les indemnités qu'elle offre sont combinables avec des emplois à temps partiel (choix entre les variantes à temps plein et à temps variable), ainsi que sur le degré auquel le montant de l'indemnité est affecté par les rémunérations antérieures (longueur de la « première période », écart entre l'indemnité de première et de deuxième période, nombre d'années d'emploi requises pour pouvoir être en première période).

L'évaluation de chacune des deux mesures est hautement sensible à la spécification de ces divers paramètres ainsi que des montants et du mode de financement. Mais quant à leurs avantages respectifs, le contraste suivant émerge. Étant à la fois plus élevée et versée à celles et ceux-là seuls qui peuvent faire la preuve d'un « non-travail » reconnu, l'indemnité d'assurance participation a l'avantage d'accorder une valorisation et une reconnaissance plus nettes du travail non rémunéré. A condition de prendre une forme « à temps variable », elle ne renforce pas la trappe du non-emploi mais au contraire s'y attaque. Ce système est toutefois confronté à un arbitrage délicat entre une interprétation sévère de la condition de participation, qui risque d'être discriminatoire à l'égard des plus démunis et d'engendrer une redistribution à rebours, et une interprétation laxiste qui risque de se traduire dans des taux marginaux d'imposition très élevés et de susciter beaucoup de ressentiment. Du point de vue de l'objectif affiché par la Commission TNT, le revenu de participation a le désavantage de fournir une valorisation moins élevée et moins nette du « non-travail ». Mais il a notamment pour avantages d'être bien mieux protégé à la fois contre l'éventualité d'un effet Matthieu et contre le risque d'explosion des taux marginaux d'imposition sur les revenus moyens, de faciliter le va-et-vient souple entre participation non rémunérée et emploi et de fournir une condition clé pour l'individualisation des droits sociaux.

Pour orienter le choix entre ces deux manières d'élargir l'État social actif, la mise en évidence de cet ensemble de différences est une étape essentielle. Mais il importe que le choix ultime ne se fasse pas en érigeant l'élargissement de l'Etat social actif, ou l'Etat social actif lui-même, même au sens le plus raisonnable, en une fin en soi. Entre ces deux voies, comme pour toute autre option possible, le choix ne peut se faire qu'en référence à une vision plus large de ce qu'est une société juste et des trajectoires les plus prometteuses pour nous y conduire demain, tout en évitant de détériorer, en améliorant même pas à pas, la situation des plus vulnérables d'aujourd'hui.

RÉFÉRENCES

- ANHEIER, Helmut K. (2000), « The Third Sector and Volunteering : What Are the Issues ? », paper presented at the ILO meeting on « Socio-economic security », 6-8 March 2000, 45p.
- ATKINSON, Anthony B. (1993a), « Beveridge, the National Minimum, and its future in a European context », *STICERD Working Paper WSP/85*, January

- ATKINSON, Anthony B. (1993b), « Participation Income », *Citizen's Income Bulletin* 16, 7-11.
- ATKINSON, Anthony B. (1996), « The Case for a Participation Income », in *The Political Quarterly* (Oxford) 67 (1), January-March 1996, 67-70. [Traduction française : « Le revenu de participation », *La Revue nouvelle* 105 (5-6), mai-juin 1997, 126-130.]
- ATKINSON, Anthony B. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford : Blackwell, 1998.
- AYALA, Luis (1994), « Los sistemas generales de rentas minimas en Europa : logros, limites y alternativas », in *Documentacion Social* (Madrid), octobre 1994, 52p.
- BECK, Ulrich (1999), *Schöne neue Arbeitswelt. Vision : Weltbürgerschaft*, Frankfurt : Campus, 1999
- BORRIE, Gordon (1993), « Refreshing Beveridge », in *The Guardian*, 8 November 1993.
- BORRIE, Gordon ed. (1994), « Social Justice, report of the Social Justice Commission », London : IPPR, 1994.
- Commission Travail et Non-Travail à la Fondation Roi Baudouin (2000), *Travail et non-travail. Vers la pleine participation*, Bruxelles : De Boeck & Larcier, 139p.
- GASKIN, Katherine and SMITH, Justin Davis (1997), *A New Civil Europe? A Study of the Extent and Role of Volunteering*, London, The National Volunteering Centre
- GILAIN, Bruno & VAN PARIJS, Philippe (1996), « L'allocation universelle : un scénario de court terme et de son impact distributif », *Revue belge de sécurité sociale*, 1^{er} semestre, 5-80.
- GOODIN, Robert E. (2000), « Crumbling Pillars : Social Security Futures », *The Political Quarterly* 71 (2), 144-150.
- OFFE, Claus (1997), « Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources ? », in *Societal Cohesion and the Globalising Economy*, Paris : OECD, 81-108.
- SCHÄFER, Emiel (1997), « Naar een verantwoordelijke samenleving », Gesprek met R.W.P.A.M. de Ley, directeur Arbeidszaken bij AKZO Nobel nv, *Nieuwsbrief Basisinkomen* 19, maart 1997, 10-16.
- TERRAZ, Isabelle & JOYEUX, Christophe (1998), « Un système d'allocation universelle en Belgique ? », *Cahiers économiques de Bruxelles* 160, 353-388.
- VANDENBROUCKE, Frank (1997), « A propos de l'instauration pragmatique d'une allocation universelle », in *Repenser la solidarité, numéro spécial de La Revue nouvelle* 105 (5-6), 161-166.