

Analyse



L'allocation universelle et
l'avenir des politiques
sociales en Belgique
(1/2)

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

La mise en place d'une allocation universelle, c'est-à-dire d'une somme d'argent qui serait allouée régulièrement et sans condition à tout citoyen, suscite bien des débats. Pour les uns, elle est une réponse crédible à la fin du plein emploi, offrirait davantage de liberté et réduirait la pauvreté. Pour les autres, une allocation universelle signifierait la fin du système de sécurité sociale basé sur la solidarité et ne ferait que creuser les inégalités. Où se situe la vérité ? Il s'avère en réalité impossible aujourd'hui de répondre aux questions posées par l'instauration d'une allocation universelle. Mais cette idée soulève de profondes questions de société.

En quelques mots :

- Une idée qui suscite le débat.
- Une réponse à la pauvreté, à la complexité de l'appareil d'État ou encore à la fin du plein-emploi ?
- Ce mécanisme peut prendre des formes variées, et (dés)avantager ainsi différentes classes de la société.

Mots clés liés à cette analyse : pouvoirs publics, politique fiscale, coût salarial.

1 Définition de l'allocation universelle

L'allocation universelle¹ est définie comme « un revenu régulier versé par une communauté politique à chacun de ses membres, sur une base individuelle et sans exigence de contrepartie. »

**Accorder
un revenu
de base à
tous ?**

Selon Yannick Vanderborght², professeur à l'Université catholique de Louvain, l'allocation universelle diffère des mécanismes de revenu minimum existants sur les points suivants :

- Comme son nom l'indique l'allocation est **universelle**. Elle est perçue par tous, sans contrôle de ressources et quel que soit le niveau de revenus de la personne. À l'inverse, les programmes classiques d'assistance sociale sont ciblés sur les plus pauvres.

1 On parle également du « revenu de base ».

2 Vanderborght Y. (2013), « Allocation universelle, justice sociale et pauvreté ».

- L'allocation universelle est strictement **individuelle**, alors que les minima sociaux classiques sont attribués en tenant compte de la composition du ménage.
- L'allocation est attribuée **sans exigence de contrepartie**, que ce soit la disponibilité au travail ou l'obligation de signer un éventuel contrat d'intégration sociale, souvent prévues par les législations dans ce domaine.

Au vu de ces principes, on perçoit rapidement que la mise en place d'une allocation universelle aurait le potentiel de remettre en cause une grande partie des politiques existantes, des différents branches de la sécurité sociale jusqu'aux politiques de l'emploi. Les questions soulevées par l'allocation universelle sont nombreuses et, il faut bien l'admettre, restent souvent sans réponse à l'heure actuelle.

La particularité de ce mécanisme est qu'il possède des partisans et des opposants dans toutes les familles politiques. En fonction du montant de l'allocation qui sera fixé et de son financement, l'allocation universelle peut en effet répondre à des objectifs très différents.

Deux exemples sont présentés ci-dessous.

Exemple 1 : une vision « de gauche » de l'allocation universelle

L'allocation universelle vient compléter une partie, voire l'ensemble des aides sociales existantes, augmentant *de facto* le revenu des personnes précaires.

L'objectif étant d'accroître le soutien à ceux qui en ont besoin, l'allocation serait principalement financée auprès des personnes disposant de revenus élevés. Pour ces dernières, le montant alloué serait donc (plus que) compensé par une imposition plus importante sur le revenu et/ou sur le patrimoine.

- Davantage de redistribution

Exemple 2 : une vision « de droite » de l'allocation universelle

L'allocation universelle remplace – au rabais – l'ensemble des aides sociales existantes, en simplifiant au maximum l'appareil d'Etat, diminuant *de facto* les dépenses publiques.

Cette réduction des dépenses des pouvoirs publics permettrait par exemple de diminuer l'imposition sur les revenus – ce qui assurerait l'équilibre entre dépenses et recettes publiques.

- Davantage d'autonomie économique

Nous présentons ci-dessous les principaux arguments avancés en faveur d'une allocation universelle et les contre-arguments des opposants à une modification du système de sécurité sociale.

2 Objectifs potentiels

2.1 1 Une plus grande autonomie

Garantir un revenu sans conditions, est une manière d'égaliser les chances de pouvoir jouir d'une liberté individuelle plus étendue.

Ce revenu n'étant pas subordonné à la réalisation de certaines prestations, chacun aurait le choix de travailler ou non. Une telle mesure favoriserait également le développement du travail à temps partiel, laissant aux gens la possibilité de consacrer plus de temps au bénévolat ou, plus simplement, à l'exercice de leurs passions.

Une allocation universelle augmenterait le pouvoir de négociation des plus faibles sur le marché du travail : ceux-ci ne seraient pas contraints d'accepter n'importe quel emploi, quelque soit son caractère dégradant ou le manque de perspective d'avenir de celui-ci.

Mais...

Travailler restera nécessaire pour compléter ses revenus. Aux yeux de certains, une allocation pourrait servir de prétexte aux entreprises pour baisser les salaires. Cette baisse de rémunération des activités professionnelles, accompagnée d'une généralisation du travail à temps partiel, engendrerait une dégradation du marché du travail et favoriserait le travail précaire.

Marc Goblet, secrétaire général de la FGTB, déclare ainsi que cette modification du système de sécurité sociale « va créer une société à deux vitesses, encore plus individualiste. D'un côté, ceux qui auront les moyens de s'offrir une assurance privée et les autres qui vivront avec leur allocation mensuelle, complétée par un petit travail à temps partiel sans aucune couverture sociale. »

Au point 3, nous verrons toutefois que le partage du temps de travail (à travers le développement du travail à temps partiel) apparaît inévitable à l'avenir si l'on souhaite permettre à chacun de trouver un travail. Par ailleurs, le maintien d'un salaire minimum pourrait permettre d'éviter les dérives annoncées.

2.2 Diminuer la pauvreté

Deux caractéristiques de l'allocation universelle sont susceptibles de diminuer la pauvreté : l'accès automatique à ce revenu d'une part, son montant d'autre part.

Actuellement, notre système de sécurité sociale ne permet pas d'éradiquer la pauvreté. Le montant perçu par les bénéficiaires du revenu d'intégration social (833 euros pour les personnes isolées) est ainsi inférieur au seuil de pauvreté³ (1085 euros par mois).⁴

En outre, de nombreuses personnes sont laissées de côté. En Belgique, on estimait en 2011⁵ à 62 % le taux de personnes éligibles au revenu d'intégration distribué par les CPAS qui ne touchent cependant pas cette allocation ! Soit près de 93 000 personnes qui passent à travers les mailles du filet de notre système social, censé garantir la solidarité dans notre société.

Le caractère inconditionnel de l'allocation universelle garantirait à l'inverse un accès automatique pour tous à ce droit. Plus personne ne serait oublié par l'assistance sociale, ce qui devrait diminuer la pauvreté.

En ce qui concerne le montant proprement dit de l'allocation, tout dépendra du niveau auquel il sera fixé et des moyens qui seront utilisés pour le financer. Dans le meilleur cas, l'allocation universelle augmenterait les revenus au moins jusqu'au seuil de pauvreté. Elle permettrait ainsi à chaque citoyen d'accéder à ses besoins essentiels.

3 Le seuil de pauvreté équivaut à 60 % du revenu médian belge. Les personnes dont le revenu se situe au-dessous de ce seuil de bas revenu sont confrontées au risque de pauvreté.

4 Source : http://www.luttepauvrete.be/chiffres_minimum.htm.

5 Nicolas Bouckaert et Erik Schokkaert, « une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale », revue belge de la sécurité sociale, 2011.

Mais...

La réduction de la pauvreté implique généralement une logique de redistribution. A priori, la logique universelle va à l'encontre de cette logique puisque des personnes qui n'ont pas besoin de cette allocation la reçoivent également.

Par ailleurs, la vision idyllique présentée ci-dessus ne prend pas en compte le financement du système. Pour être viable, l'allocation universelle devrait probablement remplacer une partie, voire l'ensemble des programmes de transfert existants (allocations de chômage, allocations familiales, pension, etc.).

L'allocation universelle ne risque-t-elle pas de bouleverser ainsi les acquis sociaux ? Certains publics vulnérables, tels que les personnes à la santé fragile ou les handicapés pourraient se trouver dans une plus mauvaise situation financière qu'auparavant si les aides qui leur sont aujourd'hui accordées devaient être supprimées. En bref, pour les publics vulnérables, il faudra que le solde net des aides reçues soit positif par rapport à la situation actuelle ou, à tout le moins, nul.

2.3 Une solution à la fin du plein-emploi

Atteindre le plein emploi, un mythe ? L'automatisation croissante de la production et des services a déjà remplacé le travail humain dans de nombreuses tâches et le développement technologique n'est pas près de prendre fin. Selon une étude de l'Université d'Oxford⁶, 47 % des emplois actuels pourraient être confiés, à terme, à des ordinateurs.

Une allocation universelle pourrait constituer une solution à la fin du plein-emploi. Les défenseurs de l'allocation universelle s'attendent en effet à ce que de nombreuses personnes profitent de cette mesure pour diminuer leur temps de travail et se consacrer à d'autres activités non rémunérées (famille, loisirs, formations, bénévolat...). Cela libérerait de la place sur le marché de l'emploi pour les personnes désireuses de travailler mais qui n'ont, actuellement, pas la possibilité de le faire.

Mais...

Si la plus-value industrielle induite par l'automatisation de la production et des services n'est pas « collectivisée » mais est appropriée de manière privée, comment financer le dispositif ?⁷

6 Carl Benedikt Frey et Michael A. Osborne, « The Future of employment : How susceptible are jobs to computerisation? », Oxford, 2013.

7 En effet, avec la diminution du travail humain, l'argent récolté par l'État à travers l'imposition des revenus diminuera. Il conviendra d'imposer davantage les bénéfices des entreprises, afin que les actionnaires ne soient

2.4 Une incitation à trouver un travail (fin des pièges à l'emploi)

Le système actuel occasionne parfois une désincitation à travailler pour les personnes qui bénéficient d'allocations sociales. Ces situations sont dénommées sous le terme de « pièges à l'emploi »⁸.

Un piège à l'emploi apparaît lorsqu'un allocataire social a peu d'incitations à trouver un travail, car cette nouvelle source de revenus sera compensée par la perte de certaines allocations, l'imposition des revenus générés ou encore les nouvelles dépenses engendrées par le retour au travail (par exemple, la garde des enfants ou le transport).

Les dispositifs d'assistance classiques sont susceptibles de creuser des pièges à l'emploi en pénalisant les personnes qui parviennent à trouver un emploi peu rémunéré. Ces pièges sont des freins à la réinsertion sur le marché du travail.

Pour éliminer cet effet pervers, il existe en Belgique un mécanisme permettant de cumuler une partie des allocations sociales perçues avec un revenu issu d'une activité professionnelle⁹. Le problème est que de tels dispositifs sont souvent complexes, méconnus et limités dans le temps. De plus, leur caractère ciblé génère des inégalités sur le marché du travail : un travailleur sortant du chômage bénéficie d'un complément de rémunération qui n'est pas accessible à son collègue, malgré un salaire horaire équivalent.

Dans le cas d'une allocation universelle, toute augmentation du revenu n'aurait pas pour contrepartie une diminution des prestations reçues. Au contraire, le salaire nouvellement gagné viendrait s'ajouter à l'allocation reçue, évitant ainsi les pièges à l'emploi¹⁰. En ce sens, l'allocation universelle n'offrirait pas de désincitation à travailler, mais encouragerait l'accès à un emploi, même faiblement payé ou à temps partiel.

Mais...

pas les seuls à profiter de l'efficience accrue de celles-ci.

8 Ou de « pièges à l'inactivité ».

9 Grâce à l'exonération pour l'intégration socioprofessionnelle (ISP).

10 En supposant qu'une personne disposant d'un emploi serait uniquement imposée sur ses revenus professionnels et non sur l'allocation universelle. Si l'impôt englobait l'ensemble des revenus, alors une partie des allocations serait sans doute perdue.

Si l'allocation s'avère suffisamment élevée, octroyer un revenu de base sans demander de contrepartie en échange pourrait également encourager l'inactivité. A l'heure actuelle, cette vision est d'ailleurs partagée par de nombreux pays européens : ceux-ci privilégient la mise en place de politiques « d'activation » des chômeurs, qui conditionnent le versement des allocations à certaines prestations.

Une société où tout le monde reçoit une allocation universelle et où personne ne fait rien n'est pas viable : il est nécessaire de produire des richesses pour avoir des revenus. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que la reconnaissance sociale passe aussi par le travail. Même si elles bénéficiaient d'une allocation élevée, nombreuses seraient les personnes qui souhaiteraient continuer à travailler.

2.5 Réduire les coûts administratifs

Appelées à allouer une grande variété d'aides sociales et à contrôler la bonne distribution de ces ressources, les administrations publiques sont aujourd'hui de véritables machines de guerre. Les coûts administratifs liés à l'application des différentes politiques sociales ne sont pas négligeables.

Aux yeux de certains partisans de l'allocation universelle, celle-ci constituerait un moyen de simplifier l'appareil d'État en supprimant une grande partie des aides sociales actuellement en place pour les remplacer par une allocation unique.

Avec l'instauration d'une allocation universelle, chaque personne recevrait un revenu de base identique quel que soit son statut : il n'y aurait pas de fraude sociale possible. Il ne serait donc plus nécessaire de surveiller les bénéficiaires de l'aide sociale, un processus discutable du fait de son caractère humiliant, intrusif et moralisateur¹¹. Grâce à la simplicité du dispositif, les coûts administratifs seraient faibles.

Mais...

Le caractère universel de l'allocation est une qualité, mais aussi une faiblesse. En ne ciblant pas un public spécifique, le dispositif s'avère forcément très coûteux pour l'État, à moins que les montants alloués soient faibles – ce qui limiterait fortement les effets positifs attendus.

Comment financer une subvention accordée à chaque individu quel que soit son niveau de revenu et quel que soit la composition du ménage auquel il appartient ?¹²

11 On se souviendra à ce sujet de la polémique née du renforcement des visites à domicile décidé par le gouvernement belge il y a quelques mois.

12 À l'heure actuelle, le calcul du niveau des allocations en fonction de la composition du ménage permet de tenir compte des économies d'échelle rendues possibles par la vie en commun, et réduit *de facto* le montant

Un projet d'allocation universelle en Finlande ?¹³

Dans sa déclaration de politique générale, le gouvernement finlandais indique qu'il souhaite expérimenter une allocation universelle versée à tous les citoyens, dont le montant pourrait atteindre 1000 euros. Cette allocation devrait être testée dans les prochains mois dans une région du pays fortement impactée par le chômage, en vue de lutter contre la pauvreté. Cette allocation versée sans contrepartie remplacerait les aides sociales existantes.

Une initiative à suivre de près !

3 Conclusion

Il paraît impossible de poser un jugement clair sur l'allocation universelle. Les questions suivantes doivent notamment être posées :

- Quel serait le montant alloué, donc le coût du dispositif ?
- Comment ce dispositif serait-il financé ?¹⁴
- Ce dispositif viendrait-il compléter ou remplacer les programmes existants ?

Une allocation universelle est susceptible d'avoir un impact totalement différent selon les réponses à ces questions. En d'autres termes, il est impossible de définir à l'heure actuelle qui serait gagnant ou perdant avec ce changement de système.

En particulier, le mode de financement choisi aurait un impact crucial sur la population susceptible de soutenir ce projet, entre une gauche désireuse de protéger la sécurité sociale et une droite qui refuserait que les hauts revenus subissent l'intégralité du poids du financement. Un subtil équilibre devrait donc être trouvé pour susciter l'adhésion de l'ensemble de la population.

global des transferts effectués.

13 Source : <http://www.rtl.be/info/monde/europe/etonnant-projet-en-finlande-une-allocation-universelle-de-1-000euro-pour-tous-les-habitants-meme-ceux-qui-travaillent-742340.aspx>

14 A ce sujet, voir l'analyse d'A. Marchand (2015), « Le financement de l'allocation universelle, au détriment des politiques sociales existantes en Belgique ? », Réseau Financité.

Au vu du caractère radical de la réforme et des nombreuses inconnues qui y sont liées, il est peu probable, en l'état actuel des choses, qu'une allocation universelle puisse être instaurée de façon abrupte.

On peut d'ailleurs légitimement se demander si l'allocation universelle serait la meilleure solution aux problèmes invoqués. Par exemple, garantir à tous un même montant est-il le meilleur moyen de réduire la pauvreté ? Est-ce financièrement viable ? Pour réduire les problèmes de précarité, l'octroi automatique de certains droits aux allocations et l'augmentation du montant des allocations perçues par les personnes en situation de pauvreté¹⁵ serait tout aussi efficace. Et moins coûteux ?

Le débat ouvert par les partisans d'une allocation a toutefois le mérite de placer une série d'enjeux sur la place publique : le non-recours aux droits, la complexité de l'appareil d'État, la problématique du plein emploi, ou encore les pièges à l'emploi.

Arnaud Marchand
Juin 2015

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

15 Soit les allocations de chômage, le revenu d'intégration ou encore le montant de la pension.

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.