

Analyse



Le financement de
l'allocation universelle, au
détriment des politiques
sociales existantes en
Belgique ? (2/2)

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Au cours d'une précédente analyse¹, nous avons dressé le portrait des enjeux liés à l'instauration d'une allocation universelle. Mais, au-delà de ces enjeux, un tel système est-il seulement viable financièrement ? Nous nous sommes prêtés à l'exercice – périlleux – d'estimer le coût d'une allocation universelle et la manière dont ce système pourrait être financé. L'objectif est de se faire une première idée des défis (budgétaires) auxquels les partisans d'une allocation universelle devront répondre, mais également des choix qui sont susceptibles de se poser au moment d'introduire une allocation universelle. La suppression des politiques sociales existantes est au cœur de ces discussions.

En quelques mots :

- Une allocation universelle génère un coût important.
- Comment la financer ? Exercice.
- Difficile de concilier l'allocation universelle avec les politiques sociales existantes.

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

1 Introduction

Le thème de l'allocation universelle est un sujet complexe, qui apporte plus d'interrogations que de réponses. Si la discussion en reste souvent à un niveau idéologique jusqu'à présent, la question du financement d'un tel système est évidemment cruciale. Comment financer une subvention accordée à chaque individu quel que soit son niveau de revenu et quelle que soit la composition du ménage auquel il appartient ?²

Le besoin de financement d'une allocation universelle dépendra notamment de deux facteurs : le montant alloué d'une part, et les politiques publiques qui seraient éventuellement remplacées par l'allocation d'autre part.

Comment financer une allocation universelle ?

1 Marchand A. (2015), « L'allocation universelle et l'avenir des politiques sociales en Belgique », Réseau Financité.

2 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 global des transferts effectués.

Or, les défenseurs d'une allocation universelle peuvent avoir des visions radicalement différentes sur ces deux points. Pour les uns, il est 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. Pour les autres, l'allocation devrait être établie en complément des politiques existantes. Entre ces deux extrêmes, les variantes sont nombreuses.

Cette analyse cherche à éclairer le débat portant sur le coût d'une allocation universelle – en se basant sur deux scénarios différents – et les moyens de le financer. Pour permettre une comparaison entre les différents systèmes, il convient de connaître le coût actuel de notre système de sécurité sociale. Un bref résumé du système belge de sécurité sociale s'impose.

2 Le système de sécurité sociale belge

Le système de sécurité sociale belge est le garant de la solidarité entre les différents membres de notre société (travailleurs et chômeurs, actifs et pensionnés, personnes en bonne santé et malades...).

La sécurité sociale est majoritairement financée par le paiement de cotisations sociales en proportion des revenus professionnels. Chaque mois, l'employeur verse, en complément du salaire brut de ses employés, une somme qui représente 30 à 40 % de ce salaire, au profit de la sécurité sociale. Le travailleur verse également une partie de son salaire brut à la sécurité sociale.

On peut diviser le système en deux catégories.

2.1 Sécurité sociale

La sécurité sociale paye :

- les allocations en cas de maladie ou d'incapacité de travail ;
- les allocations de chômage ;
- les prestations familiales ;
- les pensions.

Par ailleurs, trois régimes différents de sécurité sociale coexistent : les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les fonctionnaires.

2.2 Assistance sociale

Il existe également des régimes d'assistance complémentaires. L'assistance sociale intervient pour les personnes qui sont dépourvues de revenu ou qui ne disposent pas d'un revenu suffisant. Elle comporte quatre types de prestations :

- Le revenu d'intégration, octroyé par le CPAS ;
- La garantie de revenus aux personnes âgées ;
- Les prestations familiales garanties ;
- Les allocations aux personnes handicapées.

2.3 Dépenses sociales en Belgique

Les dépenses sociales belges sont estimées par le SPF Sécurité Sociale à 84 milliards d'euros. Le tableau ci-dessus illustre la répartition de ces dépenses.

Dépenses sociales en Belgique (chiffres 2012 – en millions d'euros)³	
1. Sécurité sociale	
Soins de santé ⁴ + indemnités liées aux incapacités de travail	30.889,2
Allocations de chômage et activation ⁵	7.511,2
Prestations familiales ⁶	6.787,1
Pensions ⁷	35.363,6
2. Assistance sociale	
Revenu d'intégration	727,7

3 Ces chiffres sont basés sur le document suivant : SPF Sécurité Sociale (2013), « Les dépenses sociales en Belgique – Chiffres clés 2012 ».

4 Assurance soin de santé.

5 Ce poste comprend 1° les allocations de chômage – pour les salariés – et assurances faillite – pour les indépendants (6.124,2 millions), 2° les interruptions de carrière et crédit-temps (649,2 millions) et les activations de chômeurs (737,8 millions).

6 Ce poste comprend les allocations familiales et les congés familiaux.

7 Ce poste comprend également les pensions de survie.

Aide sociale ⁸	429,6
Garantie de revenus aux personnes âgées	472,4
Prestations familiales garanties	53,2
Allocations pour les personnes handicapées ⁹	1.844,9
TOTAL	84.078,9

Le coût total des dépenses sociales en Belgique s'élevait en 2012 à 84 milliards. Notons que ce montant serait plus élevé encore si tout le monde faisait valoir ses droits. En Belgique, on estimait en 2011¹⁰ à 62 % le taux de personnes éligibles au revenu d'intégration distribué par les CPAS qui ne touchent cependant pas cette allocation ! L'octroi automatique de certains droits serait donc susceptible d'accroître substantiellement les dépenses sociales.

3 Quel serait le coût d'une allocation universelle ?

3.1 Exercice

Avant de discuter des moyens de financer une allocation universelle, il convient d'évaluer le coût de ce mécanisme. Nous nous sommes prêtés à un exercice simple, en imaginant deux scénarios : un montant alloué relativement faible (hypothèse basse) et un montant alloué proche du seuil de pauvreté (hypothèse haute).

Hypothèse basse : 125 euros d'allocation pour les mineurs, 500 euros d'allocation pour les adultes.

Hypothèse haute : 250 euros d'allocation pour les mineurs, 1000 euros d'allocation pour les adultes.

8 Différentes aides sociales sont accordées aux personnes exclues du droit à l'intégration sociale parce qu'elles ne remplissent pas les conditions requises. Les bénéficiaires de ces aides sont, par exemple, les étrangers avec un titre de séjour, les demandeurs d'asile ou les illégaux.

9 Ce poste comprend également les allocations aux personnes âgées à charge des allocations aux personnes handicapées.

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

Catégorie d'âge	Population (2014) ¹¹	Hypothèse basse (en millions d'euros)	Hypothèse haute (en millions d'euros)
Moins de 18 ans	2.268.745	283,6	567,2
Plus de 18 ans	8.881.771	4.440,9	8.881,8
Total par mois	11.150.516	4.724,5	9.449
TOTAL annuel	11.150.516	56.694	113.388

En se basant sur ces scénarios, le système aurait un **coût estimé entre 56 et 113 milliards d'euros**.

Remarque : **nous considérons ici l'allocation universelle comme un transfert net, non imposable**. Si l'allocation était comptabilisée comme un revenu professionnel, et imposée comme tel, alors une partie des dépenses publiques liées à l'allocation serait directement récupérée à travers l'impôt (les recettes publiques).

3.2 Et la pension ?

Nous n'avons pas encore abordé la problématique de la pension. Selon les hypothèses ci-dessus, la même allocation serait versée à toute personne adulte, quel que soit son âge. Il reviendrait alors à cette personne de décider si elle souhaite travailler ou non. Cela signifie qu'il n'y aurait plus d'âge légal pour obtenir sa pension.

Deux autres options sont envisageables.

Premièrement, il serait possible de conserver l'âge légal de la pension et d'octroyer une allocation supérieure aux personnes qui ont dépassé cet âge. Le raisonnement est simple : il serait logique d'octroyer un supplément d'allocation à la personne pensionnée car celle-ci ne peut pas compléter son allocation par des revenus professionnels. Si on ajoute l'hypothèse que les pensionnés auront droit à une allocation supérieure – fixée arbitrairement à 1500 euros –, le coût monte à 125 milliards d'euros (hypothèse haute).

¹¹ <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/structure/agesexe/popbel/>

Deuxièmement, il serait également possible de limiter l'octroi de l'allocation universelle à la population en âge de travailler. Au-delà de l'âge légal de la pension, c'est le système actuel de pensions qui s'appliquerait.

3.3 Comparaison

À titre de comparaison, les **dépenses publiques totales s'élevaient à 218,6 milliards d'euros pour l'année 2014¹²**, soit 54,6 % du PIB belge. La comparaison de ce chiffre avec les montants exprimés plus haut montre bien que l'instauration d'une allocation universelle ne serait pas, loin s'en faut, une petite mesure.

4 Financement de l'allocation universelle

Comme tout programme de redistribution, l'allocation doit être financée. Or, ce mécanisme serait impayable s'il venait s'ajouter aux systèmes d'impôts et de transferts en vigueur à l'heure actuelle.

L'instauration d'une allocation universelle n'aurait de sens que dans le cadre d'une révision approfondie de ces systèmes. Financer un mécanisme de cette ampleur nécessite soit de réduire une partie des dépenses publiques, soit d'augmenter les recettes (ou, plus probablement, une combinaison des deux).

Bien entendu, **les choix posés à la fois en ce qui concerne le montant de l'allocation et son financement dépendront fortement de l'objectif poursuivi.**

- Si le but est de simplifier au maximum l'appareil d'État (vision très libérale), on pourrait s'attendre à une allocation faible et à un financement majoritairement à travers la réduction des dépenses publiques.
- À l'opposé, si le mécanisme se veut résolument en faveur des publics fragiles (vision de gauche), l'allocation serait sans doute plus élevée et un effort serait demandé aux personnes disposant de revenus supérieurs pour financer le mécanisme. Et dans le cas où une suppression ou une réduction de certains programmes de redistribution était envisagée, les montants des transferts supprimés devraient rester inférieurs à l'allocation universelle versée à ces publics fragiles.

¹² <https://www.nbb.be/doc/dq/f/dq3/histo/nfco14.pdf>

4.1 Réduire les dépenses publiques

4.1.1 Suppression de programmes existants

L'allocation universelle pourrait remplacer d'autres programmes de transfert, telles que les allocations de chômage, les allocations familiales, les pensions ou le revenu d'intégration.

La majorité des défenseurs de l'allocation voient dans ce mécanisme un moyen de réduire les inégalités. La poursuite de cet objectif présuppose que l'on maintienne les acquis sociaux. Une des principales craintes exprimées par les opposants de gauche à l'allocation universelle est justement que celle-ci engendre un recul de la protection sociale, avec la suppression des prestations sociales, de certaines subventions, etc. Pour préserver les acquis sociaux, l'allocation universelle devrait être instaurée en complément – et non en remplacement – des aides sociales existantes (telles que les aides en matière de santé ou les aides aux personnes handicapées par exemple).

4.1.2 Simplification de l'appareil administratif

La suppression du contrôle des chômeurs induite par la mise en place du système est une autre source d'économie potentielle. En outre, la suppression de ces procédures de contrôle (souvent complexes et coûteuses) offrirait l'opportunité aux travailleurs sociaux de concentrer leur énergie sur l'accompagnement des plus défavorisés.

4.1.3 Exercice

Comme énoncés plus haut, les scénarios de financement de l'allocation universelle varient en fonction des objectifs poursuivis. Il est donc impossible d'évaluer les dépenses publiques qui pourraient être supprimées et réorientées vers le financement de l'allocation universelle.

Nous nous sommes toutefois prêtés à l'exercice afin d'avoir un meilleur aperçu des exigences budgétaires requises par l'introduction d'une allocation universelle.

Imaginons que les politiques (et donc les dépenses publiques) liées aux allocations de chômage, aux prestations familiales et aux pensions soient supprimées et remplacées par le système de l'allocation universelle. Les dépenses en matière de soin de santé, les allocations pour les personnes handicapées et les aides sociales accordées aux personnes exclues de l'intégration sociale seraient par contre conservées. Les économies réalisées seraient-elles susceptibles de financer intégralement le système de l'allocation universelle ?

<i>Dépenses publiques économisées suite à l'introduction d'une allocation universelle (en millions d'euros)¹³</i>	
1. Sécurité sociale	
Allocations de chômage et activation ¹⁴	7.511,2
Prestations familiales ¹⁵	6.787,1
Pensions ¹⁶	35.363,6
2. Assistance sociale	
Revenu d'intégration	727,7
Garantie de revenus aux personnes âgées	472,4
Prestations familiales garanties	53,2
3. Economies sur le contrôle des ressources (estimation¹⁷)	2.850
TOTAL	53.765,2

Suivant notre logique, le montant des dépenses publiques qui pourraient être « économisées » suite à la suppression de certaines politiques sociales et leur remplacement par une allocation universelle atteint 53,7 milliards d'euros.

13 Exercice basé sur les chiffres de 2012. SPF Sécurité sociale (2013), « Les dépenses sociales en Belgique – Chiffres-clefs 2012 ».

14 Ce poste comprend 1° les allocations de chômage – pour les salariés - et assurances faillite – pour les indépendants (6.124,2 millions), 2° les interruptions de carrière et crédit-temps (649,2 millions) et les activations de chômeurs (737,8 millions).

15 Ce poste comprend les allocations familiales et les congés familiaux.

16 Ce poste comprend également les pensions de survie.

17 Cette estimation grossière se base sur les travaux d'Andreas Tirez du think tank Liberales. Pour évaluer les économies réalisées au niveau administratif, celui-ci suppose la suppression de l'équivalent en termes d'emploi de l'ensemble du ministère des Finances, soit 28.500 fonctionnaires. En supposant un coût total de 100.000 euros par fonctionnaire par an, les économies réalisées annuellement se chiffrent à 2,85 milliards d'euros. Source :

<http://www.economieblog.be/wordpress/kostprijs-universeel-basisinkomen-belgie/>

De surcroît, tout contribuable a actuellement droit une quotité de revenu exemptée d'impôt. Cela signifie qu'une partie de son revenu n'est pas taxée. Puisque tout le monde reçoit l'allocation universelle, certains experts supposent que cette quotité de revenu exemptée d'impôt (près de 7000 euros) serait supprimée. Ces revenus seraient dès lors imposés, ce qui permettrait de lever 10,2 milliards supplémentaires¹⁸. Soit une **réduction totale estimée des dépenses publiques de 63,9 milliards d'euros**.

Si l'allocation universelle a pour but de permettre à chacun d'atteindre le seuil de pauvreté (soit un revenu de base d'environ 1000 euros), **49,5 milliards d'euros devraient alors être récoltés par des recettes publiques additionnelles**.¹⁹

Coût de l'allocation universelle (hypothèse haute)	-	Réduction des dépenses publiques	=	Recettes publiques additionnelles nécessaires
113,4 milliards d'euros	-	63,9 milliards d'euros	=	49,5 milliards d'euros

4.2 Augmenter les recettes publiques

L'exercice ci-dessus (voir 4.1.3) laisse entrevoir que le financement d'une allocation universelle nécessiterait sans doute des recettes publiques additionnelles.

Quelles sont les pistes envisageables ?

La première solution serait d'accroître le montant des impôts prélevés. Rappelons dans ce cadre que si l'allocation était comptabilisée comme un revenu professionnel, et imposée comme tel, alors une partie des dépenses publiques liées à l'allocation serait directement récupérée à travers l'impôt.

Par ailleurs, si c'est une logique de redistribution qui est poursuivie, on pourrait s'attendre à ce que les plus riches en soient les principaux contributeurs, à travers une progressivité de l'impôt sur le revenu plus marquée. La suppression des exonérations fiscales est une autre possibilité, tout comme la mise en place d'un impôt sur le patrimoine.

¹⁸ Selon une estimation d'Andreas Tirez.

¹⁹ En considérant que les recettes publiques actuelles resteraient constantes. Pour garder le même niveau de recettes publiques, il faudrait récolter un montant similaire de cotisations sociales sur les revenus professionnels. Or, avec l'instauration d'une allocation universelle, on peut s'attendre à ce que les salaires perçus (revenus professionnels) baissent. Comme les cotisations patronales versées par les entreprises à la sécurité sociale sont proportionnelles aux salaires versés, il serait donc nécessaire d'augmenter les taux de ces cotisations pour garder le niveau des recettes publiques constant.

D'autres pistes de financement sont évoquées, comme l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée – c'est-à-dire un impôt accru sur la consommation. Une mesure qui aurait pour conséquence d'augmenter les prix et de pénaliser les citoyens ? Pas nécessairement. Le prix d'un bien comprend le coût de fabrication de ce bien, le coût du travail nécessaire à sa production et la taxe (TVA) sur la consommation. Ici, l'augmentation de la taxe sur la consommation serait compensée par la diminution du coût du travail, puisque les employés qui bénéficient d'une allocation universelle se verraient probablement octroyer un salaire moindre par leur employeur.

Enfin, les revenus générés par l'instauration d'une taxe sur les transactions financières ou d'une taxe environnementale pourraient être utilisés afin de financer partiellement le système. Ces taxes viendraient sanctionner des comportements néfastes. Toutefois, les pistes de financement complémentaire présentées ici posent un problème idéologique. Ne serait-il pas paradoxal de financer l'allocation universelle en misant sur des comportements que l'on voudrait supprimer, ou en reconnaissant une utilité sociale à la consommation ?

5 Conclusion

Malgré la simplification des calculs effectués, l'exercice réalisé au cours de cette analyse est une bonne indication de la charge impliquée par la mise en place d'une allocation universelle sur le budget des pouvoirs publics.

Au vu du coût d'un tel dispositif, il est clair que des choix, parfois difficiles, devront être effectués pour le voir se réaliser. La suppression éventuelle de politiques sociales existantes – ce qui paraît inéluctable – nécessiterait en tout cas une profonde réflexion. La question prioritaire à se poser est évidemment la suivante : l'allocation universelle serait-elle plus performante dans sa mise en œuvre que les programmes qu'elle remplace (en ce qui concerne l'usage des droits ou encore le rapport coût/efficacité du dispositif) ?

L'arsenal de possibilités de financement est donc bien fourni, mais les conséquences liées à l'application de mesures aussi radicales soulèvent encore de nombreuses interrogations. Le mode de financement adopté aura par ailleurs un impact sur l'adhésion des différentes « classes » de la société à ce dispositif.

*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 :

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.