

L'allocation universelle : quelques éléments pour y voir plus clair

Adopter un système d'allocation universelle, c'est modifier notre système de redistribution des revenus pour garantir à chaque citoyen un revenu de base sans condition de ressources ni de disponibilité à travailler. Cette réforme en profondeur de notre système de taxes et de transferts peut être décomposée en quatre réformes, indépendantes l'une de l'autre : le revenu de base est versé sans condition de ressources, le revenu de base est versé sans condition de disponibilité à accepter un travail, le revenu de base est versé à chaque citoyen (et non pas à chaque ménage), et le système de taxes et de transferts est adapté en conséquence. Dans ce numéro de Regards économiques, nous passons en revue chacune de ces quatre réformes, nous expliquons en quoi elles consistent et nous en décrivons les principaux enjeux.

François Maniquet

Dirk Neumann

L'allocation universelle occupe une grande place dans les débats, tant académiques que politiques et citoyens, sur la justice sociale.¹ Certains la voient comme une composante indispensable d'une économie juste, d'autres la considèrent plutôt comme une proposition irréalisable, d'autres encore comme une violation flagrante de certaines valeurs centrales sur lesquelles est bâtie notre société. Sans nul doute, la proposition d'allocation universelle est complexe. Malheureusement, les débats qui l'entourent ne sont pas toujours exempts d'erreurs et de malentendus. Dans ce numéro de *Regards économiques*, nous souhaitons montrer qu'adopter un système d'allocation universelle correspond en réalité à introduire quatre réformes profondes dans notre système de taxes et de transferts, chacune d'elles étant conceptuellement indépendante des autres, chacune d'elles pouvant être adoptée par notre système indépendamment des autres et, dès lors, chacune d'elles méritant un débat séparé. Pour chacune de ces quatre réformes, nous décrivons brièvement les enjeux qu'elle soulève.

L'allocation universelle : qu'est-ce que c' (ce n') est (pas) ?

Selon la définition principale discutée en économie et en philosophie, adopter un système d'allocation universelle, c'est garantir à chaque citoyen un revenu de base sans condition de ressources ni de disponibilité à travailler et modifier le système redistributif (c'est-à-dire le système de taxes et de transferts monétaires) en conséquence.² Par rapport au système actuel de taxes et de transferts de notre pays, cela consiste à mettre en œuvre quatre réformes profondes, que nous listons dans l'ordre dans lequel nous traiterons chacune d'elles dans la suite du texte.

¹ L'allocation universelle a reçu de nombreuses autres appellations, notamment revenu de base, revenu socle, ou demogrant.

² Il s'agit donc d'une aide monétaire qui est versée aussi sans condition sur l'usage de cette allocation (contrairement aux «timbres alimentaires» américains, par exemple).

... L'allocation universelle :
qu'est-ce que c' (ce n') est (pas) ?

1. Le revenu de base est versé sans condition de ressources.
2. Le revenu de base est versé sans condition de disponibilité à accepter un travail.
3. Le revenu de base est versé à chaque citoyen (et non pas à chaque ménage).
4. Le montant du revenu de base et, plus largement, la taxation des revenus sont modifiés (c'est la partie « réforme fiscale » proprement dite).

Ces quatre réformes sont indépendantes l'une de l'autre. On peut, par exemple, augmenter le montant de ce qui s'apparente actuellement au revenu de base en Belgique (le Revenu d'Intégration Sociale, ou RIS) tout en le maintenant conditionnel et en calculant le montant sur base de la composition du ménage. A l'inverse, on pourrait garder les montants actuels du revenu de base tout en le rendant inconditionnel et en le versant sur base individuelle. En réalité, toutes les combinaisons de ces quatre réformes sont possibles. En outre, ce que nous considérons ici comme la quatrième réforme donne lieu à de très nombreuses variantes. Défendre ou accuser le système d'allocation universelle sur base d'un sous-ensemble de ces quatre réformes seulement a le désavantage d'obscurcir le débat et d'empêcher les citoyens d'adopter le système qu'ils souhaiteraient vraiment. Notons aussi que certains auteurs parlent d'allocation universelle lorsqu'un sous-ensemble seulement de ces quatre réformes sont proposées, essentiellement les trois premières. Conformément à la littérature scientifique, nous incluons toutefois dans ce texte les quatre composantes, et nous discutons aussi la réforme fiscale qui accompagne en général les propositions d'allocation universelle.

Réforme 1 : Sans condition de ressources

Nous commençons par la réforme consistant à allouer le revenu de base sans condition de ressources. C'est certainement le point le plus mal compris et pour lequel les erreurs les plus fréquentes ont été commises. Pour expliquer cette réforme, nous décrivons ce que deviendrait le système de taxes et de transferts en Belgique, en particulier le système de RIS, si la seule réforme qui était adoptée consistait à rendre le RIS exempt de toute condition de ressources.

Considérons un RIS d'un montant de €850.³ Si ce montant devient universel au sens de l'absence de condition de ressources, l'effet sur un travailleur célibataire qui gagne un revenu brut de €4000 par mois peut être décrit à travers les deux tableaux suivants, le tableau de gauche décrivant sa situation avant l'instauration de l'inconditionnalité, le tableau de droite sa situation après.

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-4.000
Employé			+2.300
Etat			+1.700

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-4.000
Employé	+850		+1.450
Etat	-850		+2.550

Supposons qu'en l'absence d'allocation universelle, ce travailleur est payé à la fin du mois, disons le 30 du mois. Cela signifie que le 30 du mois il y a des transferts qui sont faits, de l'employeur vers l'employé, qui touche son salaire net de €2.300, et vers l'Etat qui, à titre de cotisations sociales de l'employé et de précompte professionnel, reçoit €1.700. Après la réforme, cet employé reçoit un transfert inconditionnel de €850, où inconditionnel signifie qu'il n'y a aucun lien entre ce montant

³ Le montant du RIS était de €833,71 en 2015 et se situe à €867,40 en 2016. Dans ce texte, nous préférons travailler avec des montants approximatifs dans le but de dégager facilement des ordres de grandeur plutôt que de donner des estimations précises, estimations qui seraient de toute façon sujettes à caution.

... Réforme 1 : Sans condition de ressources

et le montant total de revenu disponible dont cet employé devrait disposer à la fin du mois, après avoir encaissé son salaire net. Nous supposons que ce transfert de €850 arrive le 1^{er} du mois. Ce n'est pas une caractéristique essentielle de l'allocation universelle, on peut sans problème faire varier cette date, mais l'hypothèse que l'allocation est versée au début du mois est cohérente avec l'idée que l'Etat n'a besoin d'aucune information concernant le revenu net final de cet employé pour calculer le montant du revenu de base, et, en outre, cette hypothèse rend l'allocation universelle la plus coûteuse, ce qui permet de se rendre compte du coût maximal que l'inconditionnalité en ressources peut engendrer pour les finances publiques. Le 30 du mois, l'employeur paye le montant de €4.000, mais seulement €1.450 sont versés à l'employé, puisque le transfert vers l'Etat doit augmenter de €850, pour financer l'allocation universelle. Bien sûr, à la fin du mois, l'employé dispose au total des mêmes moyens qu'en l'absence de revenu de base inconditionnel.

La raison pour laquelle le revenu disponible de cet employé ne change pas est liée au fait que nous supposons ici que la seule réforme qui est mise en œuvre est l'inconditionnalité de l'allocation en terme de ressources. En réalité, les paquets de réformes proposés combinent en général l'inconditionnalité en ressources avec une réforme fiscale qui modifie la répartition des revenus disponibles. Nous revenons sur cet aspect plus bas lorsque nous étudions la quatrième réforme. Nous trouvons important d'insister sur le fait que l'inconditionnalité en ressources est logiquement indépendante des autres réformes que nous étudions et, par conséquent, qu'il est parfaitement envisageable de ne modifier que cet aspect de notre système redistributif. Nous supposons dans cette section que c'est la seule des quatre réformes qui est mise en œuvre. Dans l'encadré 1, ci-dessous, nous discutons l'erreur qui consiste à faire l'hypothèse que l'allocation universelle est un montant qui vient s'ajouter aux revenus des gens.

Les deux cas suivants illustrent pourquoi l'allocation universelle est appelée inconditionnelle. Voici la situation d'un autre employé, mieux payé, qui gagne €7.000 par mois. Cet employé gagne un revenu net de €3.800, et ce revenu net est payé en une seule fois dans la situation actuelle mais serait payé en deux fois sous un système d'allocation universelle, le montant de l'allocation, €850, étant payé directement par l'Etat au début du mois.

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-7.000
Employé			+3.800
Etat			+3.200

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-7.000
Employé	+850		+2.950
Etat	-850		+4.050

Ce tableau illustre bien pourquoi l'on dit de l'allocation universelle qu'elle n'est pas conditionnelle aux ressources dont dispose le travailleur : quel que soit le salaire brut du travailleur, le montant de ce revenu de base est le même.

Cela signifie-t-il que l'instauration d'un revenu de base sans conditions de ressources n'aura aucune influence sur le revenu disponible d'aucun citoyen ? La réponse est négative. Voici la description de la situation d'un citoyen dont le revenu va changer suite à cette réforme. Il s'agit d'un citoyen dont le revenu net est inférieur à €850, et qui, dans la situation actuelle, ne fait pas la démarche de demander le complément du RIS au CPAS de sa commune.

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-800
Employé			+785
Etat			+15

	1 ^{er}	...	30
Employeur			-800
Employé	+850		+0
Etat	-850		+800

... Réforme 1 : Sans condition de ressources

Avant la réforme, il se contente de €785 par mois. Après la réforme, sans avoir besoin d'en faire la demande, il reçoit €850 au début du mois et, quoi qu'il fasse, il ne pourra se voir retirer ce revenu de base.

En résumé, les deux changements qu'apporte l'introduction d'un revenu de base de €850 par mois sans conditions de ressources sont les suivants.

1. Un changement majeur : il est désormais impossible (pour autant que l'on satisfasse les conditions imposées pour avoir droit à ce revenu, conditions que nous discutons dans la section suivante) de gagner moins que le revenu de base.
2. Un changement mineur : la chronologie du système de taxes et de transferts est modifiée, avec le montant du revenu de base versé par l'Etat directement à chaque citoyen indépendamment de la date à laquelle celui-ci reçoit ses autres revenus éventuels.

ENCADRÉ 1

Allocation universelle inconditionnelle : il ne s'agit pas d'augmenter le revenu de tout le monde

L'erreur la plus communément faite à propos de l'allocation universelle consiste à croire que la notion de revenu minimal sans conditions de ressources revient à augmenter le revenu de chacun du montant de cette allocation. Si c'était le cas, dans notre exemple, cela signifierait que la situation de notre premier employé gagnant €4.000 brut deviendrait la suivante, avant et après la réforme. Rien ne changerait à la fin du mois, mais le revenu de base de €850 lui serait versé par l'Etat au début du mois, avec comme résultat que le revenu disponible de ce travailleur serait après la réforme de €3.150.

	1 ^{er}	...	30		1 ^{er}	...	30
Employeur			-4.000	Employeur			-4.000
Employé			+2.300	Employé	+850		+2.300
Etat			+1.700	Etat	-850		+1.700

C'est alors que les commentateurs se posent la question : « Comment allons-nous financer cette réforme ? » Dans le cas de la Belgique, augmenter les revenus de 6 millions de personnes (plus ou moins la population belge en âge de travailler) de €850 par mois reviendrait à allouer €61,2 milliards de budget à cette réforme ($€850 * 12 * 6.000.000 = €61.200.000.000$). Certains n'hésitent pas à envisager de financer une telle somme en recourant à l'impôt indirect (la taxe sur la valeur ajoutée), impôt dont les effets anti-redistributifs sont avérés, avec la conséquence que le pouvoir d'achat des personnes les plus pauvres serait réduit. C'est tout simplement oublier que toute réforme de notre système de taxes et transferts est nécessairement un jeu à somme nulle, et que chaque € gagné par quelqu'un lors de la réforme est nécessairement payé par un autre, que cet autre soit un contribuable présent (dans le cas du financement par l'impôt) ou futur (dans le cas du financement par l'emprunt). Le débat sur les réformes possibles de notre système de taxes et de transferts gagnerait sans doute à ce que l'on se concentre sur la manière de transformer des revenus bruts (les revenus gagnés) en revenus disponibles (les revenus dont on dispose pour consommer ou épargner), étant entendu que les revenus du capital font évidemment partie des revenus bruts.

Si l'objectif est d'augmenter la justice sociale, l'utilisation de la taxation indirecte devrait être réservée aux cas où la taxation des revenus est imparfaite (par exemple parce que certains revenus échappent à l'impôt ou parce que les habitudes de consommation des travailleurs plus productifs sont différentes des habitudes de consommation des autres travailleurs).

Impact de l'inconditionnalité du RIS sur la sécurité sociale

Même si le revenu disponible de la plupart des gens ne serait pas affecté par la réforme consistant à allouer le revenu de base sans condition de ressources, celle-ci bouleverserait assez fondamentalement l'organisation de notre système de sécurité sociale. Donnons quelques exemples.

Considérons pour commencer le système d'assurance chômage. Prenons le cas du travailleur qui gagne €4.000 brut par mois. En l'absence de revenu de base inconditionnel, le risque de chômage fait planer sur lui le risque de perdre €4.000 par mois. C'est sur base de ce risque que ses contributions au système d'assurance chômage sont calculées et que le montant de son allocation de chômage serait fixé. S'il existe une allocation inconditionnelle de €850, alors ce travailleur ne fait plus face qu'au risque de perdre €3.150 ($4.000 - 850 = 3.150$). En conséquence, il faut revoir tous les montants de contribution et tous les montants des allocations de chômage. Si le système d'assurance chômage verse €1.000 à ce travailleur venant de perdre son emploi, alors son revenu disponible s'élèverait à €1.850. S'il n'a pas droit à une allocation de chômage, son revenu disponible s'élèverait au minimum de revenu, c'est-à-dire à €850.

Considérons le système d'action sociale. Comme nous l'avons vu, rendre un montant de €850 inconditionnel signifie que le système actuel de l'aide sociale, c'est-à-dire le système qui consiste à compléter par un RIS tout revenu inférieur à €850, n'a plus de raison d'être. Il est devenu impossible pour un citoyen de gagner moins que ce montant. Par contre, cela ne veut pas dire que l'aide sociale doit nécessairement disparaître en présence d'un système d'allocation inconditionnelle. En effet, on peut maintenant imaginer un RIS de €200 par exemple, qui viendrait s'ajouter au €850 de l'allocation de base, et qui serait conditionnel à la preuve que l'on n'a aucun autre revenu. En fait, il est tout-à-fait possible de combiner un système d'allocation inconditionnelle avec un système d'aide sociale conditionnelle comme nous le connaissons aujourd'hui.

Considérons à présent le système des pensions. Plusieurs remarques doivent être faites. Tout d'abord, on peut très bien concevoir un système d'allocation inconditionnelle où les montants d'allocation de base seraient différents selon l'âge du citoyen (par exemple très bas pendant la vie active et élevés après 65 ans). Ensuite, le système de calcul des pensions devrait lui aussi être revu. En effet, dans l'exemple du travailleur gagnant €4.000 brut par mois, il faut décider si ses droits à la pension seront calculés sur la base de €4.000 ou de €3.150 (c'est-à-dire que les premiers €850 gagnés ne donneraient pas de droit particulier à la pension) ou de toute combinaison des deux. Bref, rendre une allocation de base inconditionnelle bouleverse la philosophie de notre système social et ses différentes composantes doivent être réétudiées et redéfinies. Il y a plusieurs manières de redéfinir le système social, mais la plus naturelle consiste sans doute à ajouter une nouvelle composante à notre système, composante qui serait en charge de payer l'allocation de base aux citoyens et de récolter les contributions qui la financent.

Le coût d'exempter le revenu de base de conditions de ressources se calcule comme suit.

1. L'Etat avance le montant de €850 à chaque citoyen au début du mois et ne récupère ce montant que le jour de versement du salaire, ce qui exige d'emprunter le montant en question. Si l'on considère que l'Etat se finance⁴ à du 2%, cela revient à €1,224 milliards, et ce montant diminue si l'allocation universelle est payée plus près du jour de versement des salaires, jusqu'à être nul si elle est payée le même jour ($€850 * 12 * 6.000.000 * 0,02 = €1.224.000.000$).

2. Tous ceux qui dans la situation actuelle n'exercent pas leur droit au RIS ver-

⁴ Il est impossible de prévoir l'évolution des taux à court terme sur la dette belge. Rappelons cependant que l'Etat se finance actuellement à court terme à des taux négatifs !

... Réforme 1 : Sans condition de ressources

raient leur revenu augmenter. On dénombrait en 2015 de l'ordre de 125.000 bénéficiaires du RIS. Les estimations du nombre de personnes qui auraient droit à un complément de revenu mais ne le demandent pas sont très variables. Supposons que 150.000 personnes aient en réalité droit à un complément de revenu et ne le demandent pas, et supposons que ce complément soit en moyenne de €200 par mois, cela signifie que le coût de la réforme serait de €360 millions ($€200 \times 12 \times 150.000 = €360.000.000$).⁵

Bref, le coût d'une telle réforme serait de l'ordre de €1,584 milliards, et vraisemblablement beaucoup moins, notamment parce que cette simplification administrative engendrerait des économies de traitement de dossiers. Il est clair que les coûts pour le budget de l'Etat que l'on attribue au revenu de base inconditionnel lorsqu'on commet l'erreur de croire qu'il s'agit d'un revenu supplémentaire alloué à chaque citoyen n'ont rien à voir avec les coûts réels.

Le débat concernant une allocation versée sans condition de ressources doit donc se concentrer sur la question suivante : veut-on, oui ou non, que chaque citoyen reçoive un montant donné au début de chaque mois, de sorte qu'il devienne impossible pour quiconque d'avoir moins de revenu que ce montant-là, quels que soient les autres revenus (du travail comme du capital) de ce citoyen ? Si l'on met en œuvre une telle réforme, notre système de sécurité sociale devra être transformé assez profondément, comme nous l'expliquons dans l'encadré 2.

Pour terminer sur le thème de l'inconditionnalité de ressources, nous devons ajouter qu'il suscite un problème de gestion administrative nouveau. Comme nous l'avons illustré plus haut dans l'exemple du travailleur gagnant €4.000 brut par mois, l'inconditionnalité exige que les premiers €850 gagnés par le travailleur soient reversés intégralement à l'autorité fiscale. Cela ne pose aucun problème lorsque le travailleur a un employeur unique. Cela pose problème, par contre, lorsque ce citoyen a plusieurs employeurs (comment se répartissent-ils les €850 ?), lorsque ce citoyen est un travailleur indépendant, ou lorsque ce citoyen tire une partie significative de ses revenus de son capital. Dans tous ces cas-là, l'administration de l'allocation inconditionnelle peut être coûteuse.

Réforme 2 : Sans condition de disponibilité à accepter un travail

Dans la situation actuelle, lorsqu'un citoyen se présente au CPAS pour obtenir le RIS, il doit non seulement faire la preuve qu'il ne dispose pas de revenus suffisants, mais il doit aussi être disposé à accepter un emploi, ce qui signifie selon les cas qu'il doit chercher activement un tel emploi, qu'il doit accepter un emploi que l'on trouve pour lui ou qu'il doit accepter de suivre une formation (c'est le Projet Individualisé d'Intégration Sociale). La deuxième réforme que nous étudions consiste à faire disparaître cette condition. Les conséquences d'une telle réforme seraient les suivantes.

1. Les bénéficiaires actuels du RIS seraient dispensés de chercher un emploi, d'être prêt à en accepter un qui leur serait proposé ou de suivre une formation. Comme l'efficacité de ces politiques de remise au travail n'est pas bien établie, il est difficile d'évaluer le coût lié à l'allongement éventuel du temps passé par les bénéficiaires du RIS hors de tout emploi.
2. Un certain nombre de personnes actuellement au travail décideraient sans doute d'arrêter de travailler pour se contenter du revenu de base et mener, au moins temporairement, les occupations qu'ils rêvent de mener. Permettre de dé-

⁵ Je fais ici l'hypothèse que les 150.000 personnes envisagées ci-dessus ne modifient pas leur offre de travail à la suite de ce qui serait pour elles une augmentation de revenu. Il est impossible de dire a priori si leur offre de travail diminuerait, ce qui alourdirait le coût de la mesure, ou bien si elle augmenterait, auquel cas le coût de la mesure serait plus faible.

... Réforme 2 : Sans condition de disponibilité à accepter un travail

crocher du marché du travail est d'ailleurs un des arguments de base pour justifier un revenu de base inconditionnel. Pour le dire autrement, on doit s'attendre à une diminution de l'offre de travail, ce qui peut se traduire par une hausse des salaires ou de la qualité des emplois proposés. La diminution de l'offre de travail aurait aussi un impact immédiat sur les finances publiques. Si 100.000 personnes travaillant actuellement au salaire minimum, gagnant €1.500 brut et payant €150 d'impôts, choisissent d'arrêter de travailler pour bénéficier d'un revenu inconditionnel de €850, cela coûterait €1,2 milliards par année aux finances publiques $((€850+€150)*12*100.000 = €1.200.000.000)$. Ce calcul est juste donné à titre illustratif, mais il faut noter qu'il ignore la possibilité bien réelle que les emplois ainsi libérés soient repris par des chômeurs ou d'autres bénéficiaires du RIS. Ce n'est toutefois là aussi qu'une possibilité, dans la mesure où on ne sait pas si le profil de ceux qui quitteraient leur emploi a son correspondant dans la population sans emploi et demandeuse d'emploi.

La question suscitée par cette réforme est la plus claire : accepterions-nous, oui ou non, que des citoyens bénéficient d'une aide financière de l'Etat sans être obligés de rester disponibles pour travailler ?

Si les deux réformes que nous avons étudiées sont mises en œuvre, le revenu de base serait tout à fait inconditionnel, ce qui faciliterait considérablement le traitement de l'aide sociale et diminuerait drastiquement les coûts administratifs qui y sont liés.

Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, il est essentiel de bien distinguer les deux réformes dont nous venons de discuter. Notons, pour terminer, qu'elles sont non seulement logiquement indépendantes, mais aussi qu'elles peuvent parfaitement concerner des montants différents. On peut, par exemple, réformer la situation actuelle en instaurant un montant de €500 qui soit versé sans condition de ressources ni de disposition à travailler, et un montant supplémentaire de €350 qui soit, lui, conditionnel à la disponibilité à travailler.

Réforme 3 : A chaque citoyen

La troisième réforme consiste à individualiser le revenu de base. En effet, le RIS de €850 dont nous avons parlé jusqu'ici est le RIS destiné aux personnes vivant seules. Le montant varie en fonction de la taille du ménage dans lequel vit le bénéficiaire. En particulier, lorsque le bénéficiaire est cohabitant, le montant est réduit à €578. La troisième réforme consiste à uniformiser le montant du revenu de base pour le rendre indépendant des caractéristiques du ménage dans lequel vit chaque bénéficiaire.⁶ Les avantages et inconvénients d'une telle réforme sont les suivants.

1. Individualiser le montant du revenu de base simplifie considérablement son calcul et son administration et permet de faire des économies de fonctionnement administratif.
2. Individualiser le montant du revenu de base rend inutile une série de tests et de vérifications qui, dans la situation actuelle, sont vécus difficilement par les bénéficiaires.
3. Ne pas faire dépendre le montant du revenu de base de la taille de la famille revient à favoriser ceux qui vivent à plusieurs, en couple par exemple. En effet, le niveau de vie matériel de deux personnes vivant ensemble avec €1.700 par mois

⁶ Par contre, le revenu de base, même individualisé, peut dépendre de l'âge. Certaines propositions, en effet, prévoient un revenu de base pour chaque adulte et un revenu de base inférieur pour chaque jeune de moins de 18 ans. Ce système remplacerait le système d'allocations familiales actuel. On peut également prévoir un montant spécifique pour les personnes de plus de 65 ans. Actuellement, le revenu de base des personnes âgées, la GRAPA (Garantie de Revenu Aux Personnes Agées) s'élève à €1.052,58 mais n'est pas versé sans condition de ressources.

... Réforme 3 : A chaque citoyen

est bien supérieur à celui d'une personne seule vivant avec €850 par mois. C'est le phénomène des rendements d'échelle de la production domestique (il n'est pas nécessaire d'avoir une maison deux fois plus grande, de rouler deux fois plus, de disposer de deux fois plus d'électroménager, etc.).

Le coût d'une telle réforme est difficile à évaluer. Il y a actuellement de l'ordre de 40.000 personnes qui bénéficient du RIS cohabitant. Ces personnes seraient les premières bénéficiaires de la réforme. L'augmentation du transfert en leur faveur représenterait une augmentation de l'ordre de €140 millions du budget de l'Etat ($(€867-€578) \times 12 \times 40.000 = €138.720.000$).

Avant de passer à l'étude de la quatrième réforme, trois commentaires importants doivent être ajoutés. Tout d'abord, les trois réformes dont il a été question ci-dessus sont beaucoup plus des réformes des principes qui régissent notre système de taxe et de transferts que des réformes de grande ampleur budgétaire (pour autant, bien sûr, que le nombre de personnes choisissant de sortir du marché du travail ne soit pas trop élevé). Ces réformes sont budgétairement réalisables, d'autant plus qu'elles peuvent s'accompagner d'une légère diminution des montants en question qui les rendrait budgétairement neutres. Par ailleurs, il s'agit de réformes du système redistributif, avec comme corollaire que les montants budgétaires qui seraient éventuellement nécessaires pour la financer devraient naturellement être prélevés via l'impôt sur les revenus, ce que nous discutons dans la section suivante.

Deuxièmement, si les trois réformes sont mises en œuvre en même temps, elles auraient comme conséquence que l'aide sociale sous la forme d'un revenu de base serait complètement inconditionnelle, ce qui serait un changement complet de philosophie de l'aide sociale. Actuellement le système de transfert à destination des plus pauvres est conçu comme un système d'aide temporaire visant à rapprocher les bénéficiaires du marché du travail pour qu'ils puissent finalement gagner par eux-mêmes les moyens nécessaires à leur subsistance. Ce système est basé sur un postulat philosophique et sur une hypothèse empirique. Le postulat philosophique consiste à considérer l'aide sociale comme un geste de ceux qui gagnent du revenu vers ceux qui en gagnent moins ou qui n'en gagnent pas du tout, et les premiers attendent de la part des autres un geste également, qui consiste à mettre tout en œuvre pour ne pas dépendre de cette aide. A l'opposé de ce postulat, les trois réformes discutées jusqu'ici sont fondées sur le postulat que chaque citoyen a un droit à bénéficier de l'aide sociale quelle que soit la manière dont il souhaite l'utiliser, y compris s'il souhaite rester en marge du marché du travail.

L'hypothèse empirique fondant le système actuel est que chaque personne a la capacité, moyennant une formation adéquate et suffisamment de bonne volonté, de trouver du travail. Il faut bien admettre que cette hypothèse est aujourd'hui difficile à accepter. En effet, cette hypothèse est critiquée d'abord par des études scientifiques qui montrent qu'un bonne partie du chômage actuel est un chômage involontaire, et aussi par une série d'associations travaillant au côté des personnes précarisées qui 1) dénoncent le fonctionnement du marché du travail parce qu'il diminue continuellement l'«employabilité» des personnes peu qualifiées, notamment parce que les diplômes nécessaires pour postuler à un job précis tendent à augmenter, et 2) dénoncent aussi des formations quelquefois inadaptées.

Nous pouvons ajouter un élément important. Le système actuel où l'aide est conditionnelle à l'absence de revenu et à la volonté de participer au marché du travail et où les montants de l'aide dépendent de la composition du ménage plombe les relations entre les services sociaux et les bénéficiaires de l'action sociale d'un climat de surveillance, de suspicion et de punition. Selon ses détracteurs, ce climat produit trois effets pervers. D'abord, certains bénéficiaires sont punis à tort. Il est très difficile de quantifier un tel effet. Ensuite, la possibilité d'être exclu du système ou de voir le montant des transferts diminuer crée une incertitude qui diminue le bien-être des bénéficiaires. Enfin, certains bénéficiaires préfèrent échapper à ce climat

qu'ils trouvent insupportable pour sortir du système de l'aide. Là aussi l'ampleur du phénomène est difficile à estimer mais il est clair qu'il y a une mesure dans laquelle le système actuel crée de l'exclusion sociale.

Réforme 4 : Une réforme fiscale

La dernière des quatre réformes que représente l'instauration d'un système d'allocation universelle est aussi celle qui a suscité le plus grand nombre de travaux scientifiques. Contrairement aux trois autres réformes, il ne s'agit pas ici de décider si oui ou non on adopte un nouveau principe dans l'attribution de l'aide sociale. Il s'agit ni plus ni moins de déterminer comment on redistribue les revenus dans notre pays. La question qui est donc posée ici est celle de la définition d'un système de redistribution juste. Quelle répartition du revenu, ou, plus fondamentalement, du bien-être, est désirable ? Il n'est pas étonnant que ce soit dans cette partie-ci que les propositions arborant le label «allocation universelle» divergent le plus. C'est également ici que les montants en jeu sont de loin les plus élevés.

Les débats suscités par les propositions d'allocation universelle concernant la réforme fiscale que nous souhaitons renvoie donc aux débats sur la justice sociale. L'objectif de cet article n'est pas de passer en revue les arguments d'un tel débat. Nous voudrions seulement faire quelques remarques sur le cadre dans lequel il serait constructif de tenir ces débats.

1. Méthode d'évaluation de toute réforme fiscale

Lorsqu'une réforme fiscale est envisagée dans le but de rendre le système plus juste, il faut se concentrer sur toutes les politiques qui déterminent le revenu disponible des gens et pas seulement sur une politique isolée. Autrement dit, dans notre pays, il faut tenir compte simultanément 1) de l'impôt sur les revenus du travail et sur les revenus de remplacement, 2) de la taxation des autres revenus, 3) des cotisations de sécurité sociale, et 4) des allocations familiales. Jusqu'à présent, par exemple, les montants des allocations familiales ne dépendent pas du revenu et ne sont pas taxés. Aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, les allocations familiales diminuent avec le revenu du ménage. En Allemagne, elles augmentent au niveau d'un seuil de revenu, avant de diminuer. Pour bien penser une réforme fiscale, il faut évaluer dans son ensemble tout ce qui transforme le revenu que l'on gagne en revenu disponible. Le graphique 1 illustre cette méthode d'évaluation dans le cas des familles monoparentales ayant deux enfants, en Belgique, en 2013.⁷

Voici comment le graphique est construit. Sur l'axe horizontal, on note le revenu avant impôt et cotisations sociales personnelles gagné par le parent. Sur l'axe vertical, on note le revenu disponible du ménage, c'est-à-dire le montant que le ménage peut allouer aux différents postes de consommation, logement compris, et à l'épargne.

Commençons par un ménage dont le parent n'a pas de revenu du travail. Nous sommes donc au point 0 de l'axe horizontal. Le revenu disponible de ce ménage se compose de trois éléments. Il y a d'abord le RIS d'un parent isolé qui s'élevait à €1.068,45 au 1^{er} janvier 2013. Il y a ensuite les allocations familiales, dont le montant dépend de l'âge de chacun des enfants (nous supposons ici que les enfants ont 12 et 10 ans), et qui sont majorées pour les familles monoparentales. Ce montant était de €485,51 au 1^{er} janvier 2013. Il y a un deuxième supplément d'allocations familiales pour les familles sans revenu du travail. La dernière composante du

⁷ Nous ne disposons pas des données nécessaires pour actualiser ces calculs. La construction du même outil d'évaluation pour tous les types de ménages est disponible pages 32 et 33 de http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/service/guest/streamDownload/workspace/SpacesStore/d88a1ad1-79c3-480d-ba67-e0d0535c63c2/coredp2016_29online%20appendix.pdf?guest=true.

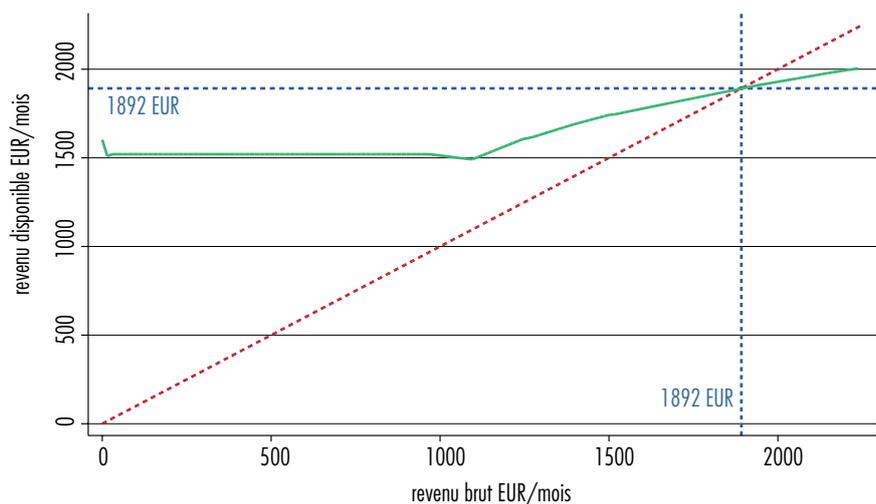
... Réforme 4 : Une réforme fiscale

revenu disponible des familles monoparentales avec deux enfants est un remboursement d'impôt. En effet, tout contribuable ayant des enfants à charge bénéficie d'une diminution d'impôt. Cette diminution a pour objectif de donner un avantage aux ménages avec enfants. Comme cet avantage, à l'origine, ne profitait qu'aux familles suffisamment riches pour payer l'impôt, il a été décidé de généraliser l'avantage aux familles dont le revenu n'est pas assez élevé pour payer l'impôt. C'est cet avantage dont nous tenons compte ici. Au total, le revenu après taxes et transferts d'une famille monoparentale avec deux enfants s'élève à €1.602,36.

Lorsque le parent de cette famille gagne son premier euro, il y a deux effets sur les différentes composantes de son revenu disponible. Le premier effet consiste en la perte du supplément d'allocations familiales pour famille sans revenu du travail. Le deuxième effet consiste en la diminution du RIS d'un euro. En effet, le RIS est calculé comme un complément de revenu pour atteindre le montant de €1.068,45. Dès lors, tout euro supplémentaire gagné par le bénéficiaire du RIS se traduit par un euro de RIS de moins, pour que le total des revenus gagnés et du RIS soit constant. En conclusion, le premier euro de revenu du travail d'un bénéficiaire coûte cher à celui-ci, puisqu'il se traduit par une diminution de son revenu disponible. C'est ce qui est illustré dans le graphique 1 par le fait que la courbe commence par baisser.

Graphique 1. Budget pour un célibataire avec deux enfants - Belgique (2013)

Source : Montants calculés par OECD Tax-Benefit Calculator.



Pour tout revenu du travail supplémentaire, seul le second effet se produit. En conséquence tout euro supplémentaire gagné se traduit par une diminution d'un euro de RIS, de sorte que le revenu disponible reste inchangé. Cela se traduit dans le graphique par le fait que la courbe, après avoir légèrement diminué pour le tout premier euro gagné, reste horizontale. Cela correspond à un taux de taxation du revenu du travail de 100%, puisque chaque euro gagné est en quelque sorte confisqué par le système de taxe et transferts.⁸

Pour des montants de revenu du travail au voisinage de €1.000 par mois, un nouvel élément entre en compte : l'impôt des personnes physiques. A ce moment-là, le RIS est calculé pour que le revenu brut reste constant, mais la personne est soumise à l'IPP au taux de 25%. Le revenu disponible se remet donc à diminuer, jusqu'à ce que le revenu avant impôt atteigne €1.068,45. Au-delà de ce montant, il n'est plus question de RIS. Chaque euro gagné est simplement soumis 1) à l'IPP,

⁸ Le graphique 1 donne une image statique du lien entre revenu avant et revenu après impôt. En réalité, des éléments dynamiques entrent également en compte. Ainsi, lorsqu'une personne bénéficie pour la première fois du RIS lorsqu'elle est sans aucun revenu du travail, les revenus qu'elle gagne en décrochant son premier emploi sont fiscalisés de manière différente.

... Réforme 4 : Une réforme fiscale

ce qui signifie qu'il est taxé à 25% puis à 30% puis à 40%, et 2) aux cotisations de sécurité sociale, au taux de 13,07%, ce qui est illustré sur le graphique 1 par le fait que la courbe de revenu disponible se met à augmenter au-delà d'un revenu avant impôt de €1.068,45 mais que la pente est de plus en plus faible. L'allure de la courbe nous renseigne sur ce que l'on appelle le taux de taxation effectif des revenus, c'est-à-dire sur la somme des impacts de toutes les politiques fiscales sur le revenu disponible. Lorsque la courbe est horizontale, le taux de taxation effectif est de 100%. Lorsque la courbe est croissante, le taux est inférieur à 100% et plus la courbe est pentue, plus le taux de taxation effectif est faible.

Le graphique 1 représente également, en pointillé, une droite à 45°. Elle représente la courbe de revenu disponible hypothétique d'un pays où il n'y aurait aucune taxe et aucun transfert. Lorsque la courbe de revenu disponible réelle se situe au-dessus de cette droite hypothétique, elle représente la situation d'un ménage qui est un bénéficiaire net du système, c'est-à-dire un ménage qui reçoit plus du système fiscal qu'il n'y contribue. Lorsque la courbe de revenu disponible réelle se situe en-dessous de cette droite hypothétique, c'est l'inverse, et un ménage dont la situation est représentée par un point sur cette partie de la courbe contribue plus, par l'IPP et les contributions de sécurités sociales qu'il ne reçoit via les allocations familiales. La courbe de revenu disponible réelle croise cette droite hypothétique au niveau de revenu de €1.892. Cela signifie que tous les ménages monoparentaux dont les revenus du travail sont inférieurs à ce montant sont des bénéficiaires nets du système redistributif, et tous ceux qui gagnent plus sont des contributeurs nets.

Une réforme fiscale est donc une modification de cette courbe de revenu disponible. On peut en modifier la position, en diminuant ou en augmentant le revenu de base, mais aussi la forme générale, en diminuant les taux de taxation effectifs sur chaque intervalle de revenus. Le degré de liberté est donc énorme.

2. Une opération à somme nulle

Il s'agit bien d'une réforme fiscale. Il est donc crucial de se souvenir qu'elle n'échappe en rien à l'équation fondamentale de la comptabilité publique : tout euro dépensé doit nécessairement être financé soit par un euro de recette supplémentaire, c'est-à-dire en taxant les générations actuelles, soit par un euro de dette supplémentaire, c'est-à-dire en taxant les générations futures. Pour le dire autrement, une réforme fiscale est nécessairement une opération à somme nulle, et pour tout euro supplémentaire gagné par quelqu'un il y a un euro équivalent perdu par un autre. Ce qu'il faut donc justifier au nom de l'un ou l'autre principe de justice, c'est que certains gagnent plus et d'autres gagnent moins. Il est clair que ce genre de réforme est plus facile à mener en temps de croissance, quand les transferts des uns vers les autres prennent la forme d'un partage (inégal) des fruits de la croissance.

3. Impact sur l'incitation au travail

Modifier l'impôt, c'est affecter les comportements des gens. En effet, de nombreuses décisions individuelles ou familiales se font en fonction de leurs incidences sur le temps de travail et le revenu. Il est primordial de tenir compte des changements qu'une réforme fiscale peut avoir sur les comportements. C'est ce qu'on appelle communément l'effet de la répartition sur la taille du gâteau à répartir. En particulier, il faut se demander si la réforme incitera les gens à travailler plus ou moins. C'est une question d'autant plus délicate que nous ne disposons pas en Belgique d'estimations précises sur les effets possibles d'une réforme sur les dispositions à travailler des gens.

Ces trois premières remarques ne doivent pas décourager ni la réflexion ni les initiatives pour une société plus juste. Par contre, elles plaident plutôt pour une séquence de réformes dont il serait possible de mesurer les effets plutôt que pour un grand bouleversement.

4. Impact sur les autres composantes des budgets publiques

Ensuite, il est indispensable d'étudier l'effet d'une réforme sur les autres composantes des budgets publiques. En effet, un euro utilisé dans le cadre de la redistribution des revenus n'est plus disponible pour une autre politique, politique des soins de santé, de l'accueil de la petite enfance, de l'enseignement, etc., bref, de tous les biens publics qui déterminent aussi le niveau de vie d'une population. C'est particulièrement pertinent lorsque la justification qui est donnée à l'allocation universelle est la diminution de la pauvreté. L'idée consiste à dire qu'en augmentant le niveau de revenu minimum on diminue la pauvreté. C'est évidemment exact si l'on considère la pauvreté en revenu. La difficulté, pourtant, c'est que le revenu est un indicateur bien imparfait du niveau de vie et rien n'indique que c'est en augmentant les revenus que l'on diminue le plus la pauvreté. Certains, en effet, plaident plutôt pour une augmentation de l'accueil de la petite enfance, ou pour une amélioration de l'efficacité des services d'aide sociale, ou pour un meilleur accès à des logements de qualité, par exemple.

5. Principes de justice sociale

Le domaine de la justice sociale n'est pas un domaine où une seule théorie est meilleure que les autres. Toutes les visions ne se valent pas, certes, mais les philosophes politiques ont identifié plusieurs théories valables, et seulement un sous-ensemble de ces théories plaident pour une allocation universelle. Ce qui est commun à ces théories, c'est de porter une attention particulière au revenu de ceux qui ne travaillent pas et dont les revenus avant transferts sont nuls. Cela suscite trois remarques importantes.

A. Il existe un dilemme fondamental entre la générosité d'un système redistributif envers ceux qui ne travaillent pas et l'incitation à travailler. C'est ce que l'on appelle communément le piège à l'emploi. La logique est la suivante : l'équilibre des finances publiques interdit d'être généreux envers tout le monde. Si certains reçoivent plus de revenus que leurs contributions, c'est que d'autres contribuent plus qu'ils ne reçoivent du système. Par conséquent, si l'on souhaite un système généreux envers ceux qui ne travaillent pas et n'ont pas de revenus, on ne peut être aussi généreux envers les autres. En conséquence, les premiers euros de revenus de ceux qui travaillent doivent être fortement taxés. C'est d'ailleurs la logique de notre système actuel de redistribution où le montant relativement élevé du RIS s'accompagne d'un taux effectif de taxation de 100% des premiers euros de revenus gagnés, comme nous l'avons expliqué et illustré plus haut.

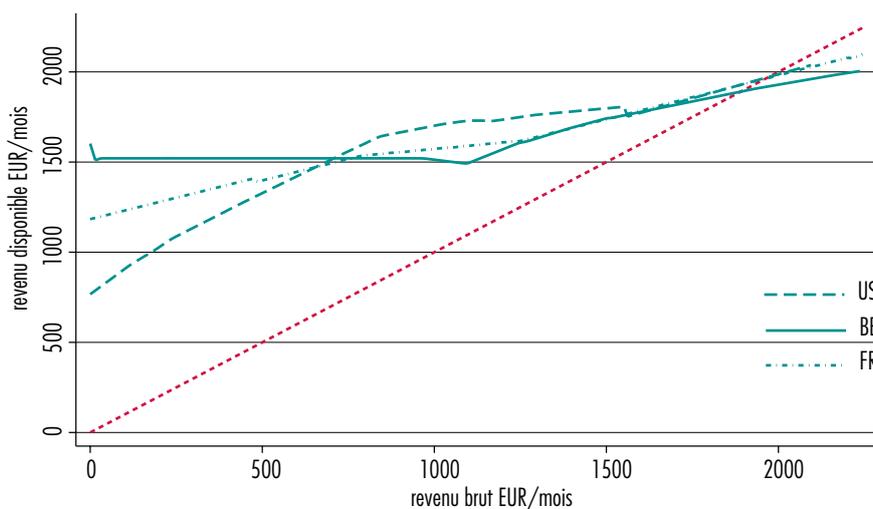
B. La générosité envers ceux qui ne travaillent pas est d'autant plus acceptée que le chômage ambiant est involontaire, c'est-à-dire que l'on manque d'emplois correspondant aux qualifications des personnes inemployées. Or, l'économie de notre pays (et plus particulièrement de la Wallonie) est caractérisée depuis de nombreuses années par un chômage involontaire élevé.

C. Parmi les nombreuses théories de la justice sociale concurrentes de l'allocation universelle, certaines proposent de se concentrer plutôt sur le revenu de ceux qui travaillent à temps plein. Contrairement à ce que l'on pourrait penser à première vue, ces théories ne s'opposent pas du tout à la redistribution. Au contraire. Il est tout-à-fait possible d'être égalitariste (c'est-à-dire de promouvoir un degré aussi élevé que possible de redistribution) et de se concentrer sur le revenu de ceux qui travaillent à temps plein. Il en résulte un système de redistribution qui tend à être généreux envers ceux qui travaillent à temps plein au taux de salaire minimum. Ce sont ces théories qui justifient les politiques de crédits d'impôts développées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Irlande. On peut aussi vouloir se concentrer sur le revenu de ceux qui travaillent à mi-temps, ou encore essayer d'être neutre par rapport aux choix de temps de travail des gens.

Nous avons représenté dans le graphique 2 les systèmes belge, français et américain pour une famille monoparentale comptant deux enfants. Le système belge est représenté par la courbe dont nous avons expliqué la construction plus haut. Les

Graphique 2. Budget pour un célibataire avec deux enfants (2013)

Source : Montants calculés par OECD Tax-Benefit Calculator.



Les courbes de revenu disponible de France et des États-Unis sont construites de la même manière, en tenant compte de toutes les politiques qui déterminent le revenu disponible en fonction du revenu avant impôts dans ces deux pays. Nous voyons que parmi ces trois systèmes, le système belge est le plus généreux envers ceux qui ne travaillent pas. En effet, leur revenu est de €1.602,36 en Belgique, alors qu'il s'élève à €1.183,45 en France et seulement à €766,72 aux États-Unis. Par contre, l'ordre de ces trois pays s'inverse lorsque l'on considère le revenu de ceux qui travaillent à temps plein au taux de salaire minimum.⁹ Cela vient d'une différence assez grande entre les formes des courbes de revenu disponible, que l'on peut mesurer en calculant le taux de taxation effectif moyen sur les bas revenus, c'est-à-dire les revenus inférieurs au salaire minimum du pays en question. Ces taux sont de 84,42% en Belgique, 62,58% en France, et seulement 7,02% aux États-Unis.

Conclusion

Les débats actuels sur l'allocation universelle ont certainement le mérite de nous rappeler qu'il est tout à fait possible de modifier notre système de taxation des revenus et de transferts pour le rendre plus conforme à la vision de la justice sociale que nous voulons vraiment. Par contre, ce débat a peut-être laissé croire que le paquet de transformations que nécessitent l'instauration d'une allocation universelle était indivisible. Nous avons montré ici que la révolution que certains proposent peut en réalité être décomposée en quatre réformes indépendantes, très différentes les unes des autres. Le débat gagnerait sans doute en clarté si chacune de ces quatre réformes était évaluée séparément, si les arguments pour ou contre étaient bien distingués entre les réformes et si, pour finir, les électeurs avaient la possibilité de se prononcer sur chacune d'entre elles, que ce soit par référendum ou en choisissant le parti dont le programme se rapproche le plus du système qu'ils préfèrent.

François Maniquet est professeur d'économie à l'UCL et chercheur au CORE (UCL).

Dirk Neumann est chercheur au CORE (UCL).

François Maniquet
francois.maniquet@uclouvain.be

Dirk Neumann
dirk.neumann@uclouvain.be

⁹ Les taux de salaire minimum sont différents entre ces trois pays.

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric
Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens,
William Parienté, Mikael Petitjean

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013