

# L'ALLOCATION UNIVERSELLE

Sous prétexte d'éviter aux allocataires sociaux toute forme de contrôle, une allocation universelle dilapiderait l'argent à payer des gens qui n'en ont nul besoin et nul mérite. Mieux vaut améliorer le système actuel de Sécurité sociale.

Paul Palsterman (Secrétaire régional bruxellois de la CSC)

J'appelle « allocation universelle » les diverses variantes de l'idée propagée par le « Collectif Charles Fourier » dans les années 1980 (1) :

▷ un revenu strictement inconditionnel (2) : pas de « stage » ni de cotisation conditionnant l'ouverture du droit, cumul intégral avec tous les autres revenus, liberté de chercher ou non du travail, indifférence de l'état de santé ou de la capacité de travail ; octroi d'office, aucune formalité d'octroi ;

▷ un montant variable uniquement en fonction de l'âge, critère purement mécanique et ne nécessitant aucun contrôle (3) : on ne tient compte ni des cotisations payées (puisque'il n'y a pas de cotisations) ni du salaire perdu (puisque'il ne faut pas de perte de salaire) ; on ne tient pas compte de la composition du ménage ni d'aucun critère quelconque lié à l'existence d'un état de besoin.

## Une confusion de langage...

Certains partisans de l'allocation universelle appellent leur projet « revenu de base ». *Basic Income* est le terme sous lequel certains d'entre eux vendent leur idée dans leurs publications en anglais. Ceux qui s'intéressent au programme politique de la N-VA ont pu lire dans ses publications à l'occasion des élections 2015 que ce parti est en faveur d'un *basisinkomen*. Sous réserve de spécificités linguistiques qui

## Le basisinkomen de la N-VA est un modèle qui rejette l'assurance chômage.

m'échappent, ce terme néerlandais correspond bien au *basic income* anglais ou au « revenu de base » français. Le *basisinkomen* de la N-VA n'est cependant pas une allocation universelle. C'est un modèle de protection sociale qui rejette l'assurance chômage telle que nous la connaissons pour soumettre tout le monde à un système proche du Revenu d'intégration sociale : enquête sur les ressources, obligation de chercher du travail, voire de travailler gratuitement. Le seul élément commun avec l'allocation universelle est qu'on ne fait pas de distinction selon le statut socioprofessionnel du bénéficiaire. Il ne faut pas être tombé en chômage à partir d'un emploi salarié. Le bénéficiaire peut manifester sa disponibilité pour le marché de

l'emploi salarié ou poursuivre un projet d'installation comme indépendant.

Les liens entre la protection sociale et le statut socio-professionnel est une question importante. L'Etat social tel qu'il s'est construit en Belgique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale était largement basé sur l'emploi salarié stable et à temps plein. Cela ne veut pas dire que tout le monde s'inscrivait dans ce modèle. Mais celui-ci était très majoritaire en fait, et surtout il avait, justement, valeur de modèle. L'objectif poursuivi par la politique sociale était à terme d'y intégrer l'ensemble de la population active. Pour un grand nombre de travailleurs et de chômeurs, ce paradigme a cessé d'être la norme. De plus en plus de gens changent de statut social au cours de leur vie professionnelle, voire combinent durant certaines périodes plusieurs occupations de statuts différents. L'emploi à temps partiel et/ou à durée limitée est devenu pour beaucoup de gens un horizon professionnel très difficilement dépassable.

Je suis contre le « revenu de base » de la N-VA, car les salariés courent un risque spécifique de chômage et cotisent pour bénéficier d'une allocation qui ne soit pas un simple minimum vital. Par contre, je suis de ceux qui trouvent que l'organisation du régime des pensions serait plus juste et plus efficace si, comme dans les pays nordiques, le régime légal basé sur le statut professionnel et les cotisations complétait une pension de base financée par l'impôt et accordée à tous. Un tel système permettrait de sortir par le haut de tas de questions dans lesquelles nous sommes actuellement embourbés. Mais ce système suppose une restructuration fondamentale du financement de la Sécurité sociale, et une contribution majorée de groupes qui actuellement y participent moins, eu égard à leur capacité contributive : essentiellement les travailleurs indépendants et les détenteurs de revenus non professionnels.

Les Jeunes CSC travaillent sur l'idée d'un revenu d'autonomie, qui rouvrirait certaines portes d'émancipation fermées par les réformes des deux derniers gouvernements en matière de chômage, et ferait un tout cohérent de dispositifs partiels et éparpillés –des allocations familiales au RIS, en passant par les bourses d'études. Ce revenu d'autonomie, dont beaucoup de modalités doivent par ailleurs encore être définies, n'est cependant pas conçu comme une « allocation universelle de dix-huit à vingt-cinq ans », même s'il ne serait pas lié

# : UNE FAUSSE RÉPONSE À DE VRAIS DÉBATS



P. Palsterman : « Aucune sympathie pour le projet d'allocation universelle »

à un statut socioprofessionnel déterminé. Il y aurait des conditions liées au projet de vie, même si celui-ci ne serait pas limité à l'accomplissement d'études ou à la recherche d'emploi. Il n'est pas question de cumul intégral avec tout autre revenu, même si les modalités envisagées sont plus intelligentes qu'une simple soustraction. Bref, si on estime insatisfaisants les équilibres en vigueur, il faut en débattre. Il n'est nul besoin d'introduire une allocation universelle.

Certains sectateurs de l'allocation universelle font grand cas d'expériences pilotes de « revenu de base » en Finlande ou dans la ville néerlandaise d'Utrecht. L'expérience finlandaise n'est pas une allocation universelle. C'est la possibilité pour des chômeurs –catalogués, inscrits et indemnisés comme tels– de conserver une partie de leur allocation s'ils reprennent un emploi incomplet (c'est-à-dire à durée limitée et/ou à temps partiel). La problématique de l'emploi incomplet est une des grosses questions qui se posent en matière de Sécurité sociale. Je suis de ceux qui estiment que cette question n'est pas traitée de façon satisfaisante dans le chômage et dans le RIS. On peut discuter dans le détail des modalités, et celles mises en place en Finlande ne sont pas

nécessairement les plus justes ni les plus adéquates. Quant à l'expérience d'Utrecht, elle veut étudier la pertinence des règles qui imposent aux allocataires sociaux de chercher un emploi. Les bénéficiaires de l'équivalent de notre RIS se voient proposer de choisir entre trois régimes :

- ▷ l'application des règles ordinaires, qui dans les principes ressemblent à ce qui existe en Belgique : le bénéficiaire doit s'efforcer de trouver du travail ; il est tenu d'accepter un emploi offert ;
- ▷ un régime d'activation renforcé, dans le cadre duquel le bénéficiaire doit se soumettre à un programme d'accompagnement, lequel peut comprendre l'obligation de travailler pour le montant de l'aide octroyée ;
- ▷ un régime libertaire, dans le cadre duquel le bénéficiaire n'est soumis à aucune obligation.

L'expérience ne se base nullement sur l'idée d'offrir un « droit à la paresse ». Elle conserve le retour à l'emploi comme objectif final, mais s'interroge sur les modalités les plus pratiques pour y conduire les bénéficiaires. Elle se demande en particulier si les gens ont vraiment besoin d'être poussés dans le dos par des sanctions, et si l'accompagnement vaut l'argent qu'on y investit. On attend avec intérêt les résultats de l'expérience. On se demandera tout de même si le droit d'option laissé aux bénéficiaires ne constitue pas un biais majeur de l'étude. En attendant, on reconnaîtra que la question des responsabilités individuelles est une des plus compliquées de la Sécurité sociale.

## Seul le chômage involontaire est indemnisable

L'expression « Etat Providence », parfois utilisée pour qualifier la Sécurité sociale, n'est pas un label revendiqué par ses concepteurs, mais plutôt une critique ironique de la part de ses adversaires. En fait, la Sécurité sociale n'a pas pour vocation de réaliser, avec deux mille ans de retard, la promesse du Christ à ses disciples : « Voyez les oiseaux du ciel et les lys des champs. Ils ne sèment ni ne filent, et pourtant le Père céleste les nourrit et les habille » (4) ; autrement dit, de racheter l'homme moderne de la condamnation qui frappe l'humanité depuis le péché originel : « Et tu travailleras à la sueur de ton front jusqu'à ce que tu retournes à la terre d'où tu as été pris. » (5)

Sur le plan juridique, tous les textes reprennent la même idée, de la Déclaration universelle des droits de l'homme à la réglementation belge, en passant par les conventions de l'OIT, la Charte sociale européenne et bien d'autres : seul le chômage involontaire est indemnisable. En français, on pourrait soutenir que la précision était nécessaire du fait que « chômage » peut désigner aussi, à l'origine, des jours de repos ou de

⇒ congé à la demande du travailleur, ou encore des jours de grève. Mais la précision se trouve aussi dans des langues où la confusion n'est pas possible.

Si on rattache l'indemnisation du chômage à une « logique d'assurance », joue le principe général des assurances qu'on ne s'assure pas contre un risque qu'on a soi-même volontairement créé, et qu'on a l'obligation de limiter autant que possible le dommage qui résulte du risque assuré. (6)

Si on la rattache plutôt à une logique « d'assistance » (protection des indigents, garantie minimum de ressources), la question est de savoir s'il est logique de décompter les revenus effectifs, mais de ne tirer aucune

## Les salariés cotisent pour bénéficier d'une allocation qui ne soit pas un simple minimum vital.

conséquence du fait que le bénéficiaire aurait des revenus s'il s'en donnait la peine.

Si l'affirmation de principe rencontre en général un certain consensus, sa concrétisation pratique ne laisse pas de buter sur des difficultés. Celles-ci ne sont pas propres à la Sécurité sociale. Elles se présentent chaque fois que l'on doit passer de l'approche statistique à l'approche individuelle.

### Un contrôle raisonnable et équitable

En matière de chômage, personne n'a jamais contredit la fameuse étude de Beveridge (7), datant de 1909, basée sur la statistique du chômage des ouvriers portuaires anglais : le seul facteur qui détermine le nombre de chômeurs est le nombre de navires à charger ou décharger dans les ports, autrement dit la quantité de travail à faire. Les facteurs individuels comme l'ivrognerie, l'indiscipline, la mauvaise santé, le militantisme syndical ou autres tares, influencent le choix, par les employeurs, des ouvriers dont on se débarrasse lorsque l'ouvrage manque, et déterminent dans une certaine mesure **qui** sera chômeur, mais pas le nombre global des embauches ou des licenciements.

A partir de là, on peut se poser une question iconoclaste : si on s'abstenait de contrôler la volonté de travail des allocataires sociaux, cela changerait-il quelque chose au nombre global de chômeurs, et même à la proportion des retours à l'emploi ? De telles questions se retrouvent un peu partout dans la Sécurité sociale. Il ne manque pas de médecins conseil pour estimer que lorsqu'un travailleur, soutenu par son médecin, se déclare en incapacité de travail, c'est dans l'immense majorité des cas justifié, et pour se demander si les quelques économies réalisées grâce au système de contrôle valent l'argent qu'on y investit. D'autres font remarquer que l'efficacité du système de contrôle ne doit pas se mesurer aux abus effectivement détectés, mais au fait que certaines personnes (voire la majori-

té ?) s'abstiennent d'abuser parce qu'elles savent qu'il existe des contrôles et des sanctions. Peut-être que l'expérience d'Utrecht, mentionnée ci-dessus, fournira des éléments neufs à cette controverse éternelle.

En attendant il faut bien constater qu'aucun régime du chômage, où que ce soit, ne s'est affranchi de cette question. On a bien pu lire, dans les débats au Parlement anglais sur la création de l'assurance chômage, à la veille de la Première Guerre mondiale, que le fondement du droit à l'allocation était la cotisation, et qu'il n'y avait pas lieu de vérifier le caractère involontaire du chômage. Mais le système qu'avait en vue ce projet concernait une indemnisation réduite à quelques semaines, pour un montant inférieur au minimum vital – même selon les normes de l'époque. Pour les systèmes qui couvrent le chômage pour toute sa durée, et garantissent une certaine forme de minimum vital, il n'y a pas d'exemple que ce facteur soit laissé sous silence.

Jusqu'à nouvel ordre, l'enjeu est que les systèmes de contrôle soient les plus équitables possible. Qu'ils mettent les responsabilités où elles doivent l'être, et n'imposent pas aux allocataires sociaux des conditions qu'ils ne peuvent pas raisonnablement remplir. Que la sanction d'un manquement éventuel soit proportionnée. Que la procédure qui mène à la sanction soit équitable. Une chose est de reconnaître que cette condition n'est pas remplie toujours et partout. Autre chose est de considérer qu'on pourrait s'affranchir de cette problématique.

### Trois scénarios, trois impasses

Après cette entrée en matière, on ne s'étonnera pas si je n'éprouve aucune sympathie pour le projet d'allocation universelle. Et de fait, de trois choses l'une. Soit, l'allocation est d'un montant suffisant pour vivre, et alors elle est impayable. On n'est pas ici dans la marge des choix budgétaires ou politiques, mais dans ce qu'on peut dire des contraintes de base dans l'état actuel de développement économique, dans un pays riche, mais qui dépend entièrement de l'industrie de sa population, n'ayant pas à redistribuer de rente pétrolière ou autre. Retenons, pour simplifier, une allocation d'un montant moyen de 1.000 euros par mois, qui correspond en Belgique à un peu moins que le seuil de pauvreté pour un adulte isolé. L'allocation réelle devra sans doute être plus élevée pour les personnes très âgées, et pourra l'être un peu moins pour les enfants (8), mais cette moyenne de 1.000 euros par mois ou 12.000 euros par an est une approche satisfaisante. Comme la Belgique compte à peu près 11 millions d'habitants, cette allocation coûterait à peu près 132 milliards d'euros. 132 milliards, c'est à peu près 30% du PIB belge. Les pays socialement les plus avancés consacrent une proportion de cet ordre à l'ensemble de leur protection sociale, y compris les soins de santé (environ 10% du PIB), qui ne sont pas couverts par l'allocation universelle.

Si vous aimez les chiffres, en voici d'autres : 132 milliards représentent davantage que les rémunérations



déclarées à l'ONSS (117 milliards), autrement dit représentent une cotisation de l'ordre de 113% sur les salaires. Ils représentent plus du double du total des impôts directs perçus en Belgique (environ 64 milliards). Ils représentent environ 66% du total des revenus imposables à l'impôt des personnes physiques, déclarés en Belgique ; autrement dit, si cette AU devait être financée par cet impôt, celui-ci devrait atteindre un taux moyen d'environ 66%, sans pouvoir contribuer aux autres fonctions de l'Etat. (9)

Un deuxième scénario (c'était le scénario initial du collectif Charles Fourier) consiste à partir des dépenses actuelles de la Sécurité sociale (hors soins de santé), et à les diviser mécaniquement par le nombre d'habitants. Le total des dépenses pour prestations de la protection sociale belge s'élève à environ 64 milliards. Divisé par le nombre d'habitants de la Belgique, cela donne une allocation mensuelle de l'ordre de 480 euros. On peut chipoter sur les chiffres (10), mais on ne sortira pas de la réalité suivante: sous prétexte d'éviter aux allocataires sociaux toute forme de contrôle, on dilapide l'argent à payer des gens qui n'en ont nul besoin et nul mérite, en laissant à ceux qui en ont besoin un montant totalement insuffisant.

C'est en somme de ce scénario que relèvent les quelques systèmes proches de l'allocation universelle qu'on peut recenser, par exemple dans l'Etat américain de l'Alaska et dans certaines réserves indiennes des Etats-Unis. Dans les deux cas, il s'agit de redistribuer sur une base strictement égalitaire des rentes – celle du pétrole dans le cas de l'Alaska, celles de casinos ou autres attractions touristiques dans le cas des réserves indiennes. Ce qui inspire deux réflexions. D'une part, dans les deux cas, il ne s'agit pas d'un système de protection sociale, car rien ne garantit que le dividende distribué (qui d'ailleurs varie d'année en année) permette de vivre décemment. Dans le cas des réserves indiennes, le système se

fonde sur une discrimination sur une base ethnique, manifestement contraire à l'esprit de la Sécurité sociale et aux dispositions juridiques en la matière. Dans le cas de l'Alaska, on peut ajouter qu'il ne s'agit pas d'une allocation inconditionnelle, car le système comporte une condition, et non des moindres : c'est d'aller habiter au pays des Eskimos et de Sarah Palin.

Un troisième scénario consiste à payer à tout le monde un montant arbitraire, complété par une Sécurité sociale classique. Ce scénario n'est pas tout à fait une allocation universelle, puisqu'elle ne rend pas sans objet

**Si l'allocation universelle est d'un montant suffisant pour vivre, alors elle est impayable.**

la Sécurité sociale, ses contrôles, ses conditions et ses inquisitions. Les promoteurs de ce projet le défendent comme mesure de soutien à des formules de partage du travail.

Discuter de la pertinence de la notion de réduction collective du temps de travail dans un esprit de partage du travail dépasse le cadre de cet article. Ce qui est indiscutable, comme on l'a déjà dit, c'est que l'emploi stable à temps plein n'est pas l'horizon professionnel d'un grand nombre de gens. Or, seul un emploi régulier à temps plein garantit, en Belgique, un salaire qui correspond à un minimum vital (11). L'emploi précaire et/ou incomplet est donc un risque social au même titre que l'absence totale d'emploi et de rémunération. La Sécurité sociale a vocation à compléter les revenus d'un emploi incomplet, pour permettre au travailleur d'assurer ses besoins. Il serait bon qu'elle le fasse selon une règle plus intelligente et incitative que simplement

⇒ proposer un montant de revenu à garantir dont on décompte intégralement tous les revenus réels. Mais pourquoi devrait-elle le faire en accordant à tous, y compris à ceux qui ont un emploi stable et complet, et ne partagent pas leur travail, un montant unique, quels que soient le salaire effectivement gagné, les besoins, et les autres paramètres pertinents pour déterminer le montant d'un revenu social ?

J'en termine avec les scénarios dits d'allocation universelle qui intègrent l'allocation dans le revenu taxable, et prétendent introduire par la fiscalité la sélectivité en fonction des revenus assurée par la réglementation de Sécurité sociale. De deux choses l'une. Soit l'opération, en finale, arrive au même résultat, et alors on n'en voit pas trop l'intérêt. Les contrôles par le fisc ne sont pas moins inquisiteurs que ceux de la Sécurité sociale. Soit, en finale, cela influence la redistribution des revenus, et alors on aimerait bien, pour pouvoir prendre attitude, savoir qui, exactement, toucherait plus et qui toucherait moins que dans le cadre actuel. S'il devait apparaître de cet examen que des groupes sociaux sont injustement oubliés par le système actuel, eh bien qu'on en profite pour modifier ce dernier ! Sans avoir, et pour cause, pu faire cet exercice, deux groupes, dont chacun appréciera s'ils sont socialement prioritaires, se détachent en tout cas comme principaux bénéficiaires potentiels d'un tel système :

▷ les bénéficiaires de revenus qui ne sont pas pris en compte pour établir l'assiette de l'impôt, à savoir, principalement, les revenus non professionnels, les revenus du travail au noir, et les produits d'activités criminelles ;

▷ ceux qui interrompent leur carrière professionnelle pour des motifs non reconnus par le système ; il s'agit notamment des « parents au foyer » au-delà des congés existants de maternité, paternité ou crédit-temps.

## Mettre les mains dans le cambouis

Après avoir ainsi évacué l'allocation universelle comme élément de solution, on peut revenir sur les interpellations qu'elle porte. Aussi bien la vague portée dans les années 1980 par le Collectif Fourier que celle qui sévit

gulièrement besoin de révisions. Il faut s'atteler à ce travail de révision en ayant la perception la plus fine possible des besoins, et ne pas hésiter à mettre la main dans le cambouis des débats politiques sur les priorités sociales. Le mythe du revenu inconditionnel peut avoir une valeur pédagogique, pour ouvrir un débat sur ces besoins et ces priorités, et mettre en question des solutions acquises. Prétendre y trouver des solutions concrètes relève de la fumisterie. □

## Les contrôles par le fisc ne sont pas moins inquisiteurs que ceux de la Sécurité sociale.

(1) *Revue Nouvelle*, n° d'avril 1985. Disponible sur [www.revue-nouvelle.be](http://www.revue-nouvelle.be)

(2) Les textes qu'on peut lire laissent généralement de côté la question, pourtant importante, de savoir si l'allocation universelle peut s'exporter, ou si elle n'est payable qu'à ceux qui séjournent en Belgique. La plupart d'entre eux ne précisent pas non plus si, en parlant de revenu de « citoyenneté », ils visent les nationaux du pays (auxquels sont éventuellement assimilés les ressortissants de l'Union européenne), autrement dit instaurent une discrimination sur la base de la nationalité. Le seul à ma connaissance à se prononcer sur cette question, il est vrai à l'occasion d'une simple note de bas de page, est Jean-Marc Ferry (*l'Allocation universelle, pour un revenu de citoyenneté*, Paris, Cerf, 1995), qui se situe bien dans cette optique...

(3) Pour autant, évidemment, que le système soit réservé à des gens nés en Belgique ou dans un pays où l'état civil est convenablement tenu...

(4) Evangile selon St Matthieu, 6,26.

(5) Genèse, 3,19

(6) Voir par exemple les articles 240 et 241 de la loi sur les assurances du 4 avril 2014.

(7) W. Beveridge, « Unemployment, a problem of Industry », 1909 ; pour une présentation de cette étude et de son influence sur la politique sociale anglaise, voir C. Topalov, *Naissance du Chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994

(8) Sans cependant se réduire au montant d'une simple allocation familiale, autrement dit d'un simple soutien à la parentalité, puisque le principe même de l'allocation universelle veut que l'on ne vérifie pas si l'enfant se trouve dans la situation « normale » d'être nourri et éduqué par ses parents.

(9) Les chiffres cités sont accessibles à partir des sites officiels belges (ONSS, SPF Economie, etc.)

(10) Le chiffre de 64 milliards comprend les prestations de la Sécurité sociale des salariés, du statut social des indépendants, les pensions de secteur public, les régimes d'assistance à charge du budget fédéral et certaines dépenses fiscales de nature sociale (voir « Exposé général sur le budget initial 2018 », partie « Protection sociale »).

(11) Le « Revenu minimum mensuel moyen garanti » est en Belgique l'appellation du salaire minimum interprofessionnel garanti, fixé par les CCT du Conseil national du travail. Il s'agit d'un salaire brut, dont le montant net est légèrement supérieur au seuil de pauvreté pour un adulte isolé, déterminé selon les statistiques européennes. Son appellation provient de l'ambition, manifestée dans les années 1970, de créer en Belgique, sur le modèle des Pays-Bas, une référence commune pour la fixation des salaires et des allocations sociales.

## Pourquoi accorder à tous un montant unique, quels que soient le salaire et les besoins ?

aujourd'hui, reflètent une crise des représentations sur les conditions d'octroi des revenus sociaux. Si l'idée d'une allocation inconditionnelle et non sélective est sotte, cela ne veut pas dire que les conditions d'octroi actuelles sont convenablement pensées. En plus de ce qui a été dit sur le lien entre statut professionnel et protection sociale, sur le statut de l'emploi incomplet et sur le contrôle du chômage involontaire, on dénoncera la hantise de la fraude sociale qui, au cours des dernières années, a considérablement augmenté la charge des formalités, des documents, des preuves, à rassembler pour bénéficier de la moindre aide.

La Sécurité sociale est un système complexe, qui a ré-