



L'individualisation des droits sociaux, si on veut l'étendre à tous les citoyens, ouvre la porte à l'allocation universelle

par Philippe DEFEYT¹ - janvier 2016

Plusieurs partis politiques, organisations syndicales et mouvements sociaux défendent l'idée d'une individualisation des prestations sociales et autres droits. La place (dans les discours, dans les programmes, dans les analyses et études) et l'intensité de la revendication peuvent varier dans le temps et en fonction des circonstances, mais elle existe depuis longtemps.

On ne s'étonnera pas de ce que les organisations de femmes sont à la pointe de ce combat :

1. C'est ainsi que le Comité de liaison des femmes « rappelait (en 2014) que, depuis plus de 25 ans, la grande majorité des organisations de femmes demandent de réaliser progressivement une individualisation des droits en sécurité sociale. »²
2. Les Femmes prévoyantes socialistes réclament, en matière d'individualisation des droits,
 - « L'individualisation des droits sociaux (y compris de l'aide sociale).
 - Pour le calcul des pensions, nous revendiquons la fin des droits dérivés non contributifs.
 - La fin du quotient conjugal : c'est-à-dire la suppression des mesures fiscales qui poussent les personnes mariées et les cohabitants légaux dans des situations de dépendance (car elles encouragent un des conjoints à rester à la maison)
 - Le décumul complet des revenus des époux, ainsi que des déclarations séparées et une quotité exemptée pour chaque époux identique à celle des célibataires.
 - L'égalité fiscale des parents. Ce processus doit être progressif en commençant par les jeunes générations, sans porter atteinte aux droits acquis. »³
3. Vie Féminine estime qu'il « faut constituer de nouveaux droits :
 - qui restaurent le principe d'assurance auquel participent pleinement toutes les travailleuses, notamment par la suppression des droits dérivés ;
 - qui innovent pour recomposer un accès réellement égalitaire à des droits et à des prestations qui encouragent une nouvelle articulation des responsabilités professionnelles, familiales et sociales entre hommes et femmes et qui préservent sur

1 Merci à tous ceux qui m'ont aidé à finaliser cette note dont j'assume seul, bien sûr, la responsabilité du contenu final.

2 Voir : http://www.amazone.be/IMG/pdf/clf_memorandum-mai2014.pdf, p.10

3 Voir : <http://www.femmesprevoyantes.be/nous-connaître/revendications/Pages/Nos10priorites.aspx>

- le long terme une redistribution des ressources des plus riches vers les plus pauvres ;
- qui tiennent compte des choix de vie antérieurs faits par les femmes, dans un tout autre contexte, et qui s'instaurent donc de manière progressive (...). »⁴

Elles ne sont pas les seules. D'autres, beaucoup d'autres, aussi portent cette revendication : associations de lutte contre la pauvreté, partis politiques, Fédération des CPAS wallons, etc.

Ces demandes s'appuient sur trois motivations essentielles, qui de facto se recouvrent plus ou moins :

- 1° arrêter de discriminer indirectement les femmes, elles qui sont déjà discriminées sur le marché du travail et dans la vie familiale (où elles portent souvent une (grande) partie des responsabilités familiales au détriment de leur autonomie économique) ;
- 2° revenir au principe assurantiel qui a fondé la sécurité sociale belge⁵, mettant ainsi fin aux droits dérivés, inéquitables ;
- 3° assurer la neutralité de la (re)distribution des revenus devant les choix individuels de vie et donc éviter les contrôles, y compris physiques (contrôles au domicile), sur la vie privée des allocataires sociaux. Ce refus de contrôle(s) sur la vie privée (avec qui vis-je ?, quels sont les statuts et les revenus des personnes avec qui, le cas échéant, je vis ?, quelles sont les relations avec cette ou ces personnes ?...) est assez bien partagé, dans divers milieux. En outre, la cohabitation connaît des formes et des modalités de plus en plus diversifiées, changeantes, floues, qui rendent de toute manière les appréciations – telle personne est cohabitante, telle autre est isolée – de plus en plus difficiles, au risque de l'arbitraire, y compris dans les jugements des tribunaux et cours du travail.

Malgré la conviction forte des porteurs de cette revendication, il n'existe pas, à ma connaissance, de plan récent, public en tout cas, détaillant les modalités d'une individualisation des prestations sociales et en chiffrant le coût.⁶

Ce n'est évidemment pas cette modeste note qui va en une fois combler ce vide qui traduit à mes yeux – j'ose l'hypothèse – la crainte, plus ou moins consciente, d'être confronté au réel. Toute personne qui connaît ne serait-ce qu'un peu la complexité de notre système de redistribution des revenus (où, notamment, interfèrent ou se juxtaposent des mécanismes fiscaux et sociaux), les évolutions intervenues au cours des dernières années (je pense par exemple à la mise en place d'une dégressivité renforcée des allocations de chômage), la prégnance de représentations, certes

4 Voir : « Vie féminine, « Quand égalité rime avec individualiser... Pour des droits individuels en sécurité sociale », 2008, p.47

5 La sécurité sociale belge celle-ci étant plus du type bismarckien que beveridgien pour reprendre une typologie classique (pour un rapide rappel théorique : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/protection-sociale/definition/systemes-bismarckien-beveridgien-protection-sociale-quelles-caracteristiques.html>).

6 La dernière manifestation significative sur cette problématique a été la Journée d'études du 15 décembre 2008, dont les exposés ont été publiés dans la Revue belge de Sécurité sociale (n° 2/2009 - voir : http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2009/btsz_02_2009_fr.pdf). Ces comptes-rendus évoquent de nombreux travaux antérieurs. On notera que c'est aussi de 2008 que date l'étude effectuée par la Cour des comptes à la demande du Président de la Chambre des représentants pour estimer l'impact budgétaire pour l'Etat dans trois hypothèses : 1° l'augmentation du revenu d'intégration au-dessus du seuil de pauvreté ; 2° la hausse du revenu d'intégration au-dessus du seuil de pauvreté et l'alignement du montant octroyé aux cohabitants sur celui des isolés ; 3° l'augmentation du revenu d'intégration et de toutes les autres allocations minimales garanties jusqu'au seuil de pauvreté et, ceci, en alignant le statut des cohabitants sur celui des isolés. Précisons cependant que ces calculs ont été actualisés par la Cour des comptes en 2012 dans le cadre de l'examen de la Proposition de loi visant à relever certains minima sociaux et à individualiser les droits sociaux déposée par Madame Zoé Genot et consorts (7 octobre 2010 – voir : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/0319/53K0319001.pdf>). Ces résultats actualisés ont été publiés dans un rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/0319/53K0319002.pdf>).

plus ou moins dépassées et idylliques, mais positives et fortes, de la famille et des solidarités intra-familiales, etc., doit se rendre compte que l'individualisation risque de coûter très cher et ne se mettra pas en place facilement, ni politiquement, ni législativement, ni sociologiquement. Pour d'autres, la frilosité pour "revenir à la charge" trouverait son explication dans la peur de donner du blé à moudre aux politiques d'austérité qui accentuent la pression sur les responsabilités individuelles.

Dans ce contexte, cette note ambitionne simplement de clarifier deux questions où règne souvent un certain flou ou en tout cas qui donnent lieu à des propositions différentes :

1. Que deviennent les montants des allocations sociales en cas d'individualisation ?
2. Qu'en est-il des régimes assistanciers (revenu d'intégration et GRAPA⁷ pour l'essentiel) ?

Cette clarification est indispensable si on veut pousser le projet au-delà de la simple affirmation d'une volonté de concrétiser un nouveau paradigme social (en fait, à certains égards, le retour à une situation antérieure⁸) et en mesurer les implications budgétaires. Allons-y.

En principe, l'individualisation des prestations sociales est très aisée à réaliser en matière d'allocations de sécurité sociale. Il "suffit" de revenir à l'essence assurancielle de la sécurité sociale. On supprime donc toute condition liée à la situation et caractéristiques des éventuels autres membres du ménage ; devraient donc disparaître les taux dits "chef de ménage" et "cohabitant" pour les législations où ces distinctions sont d'application (par exemple la législation du chômage), en tout cas quand le ménage est composé d'adultes (l'importance de cette précision apparaîtra plus loin dans le texte).

Voici (tableau page suivante), à titre d'illustration, les montants de quelques allocations sociales (pour les salariés) à la date du 1^{er} septembre 2015. Précisons qu'il s'agit des montants pour travailleurs à temps plein (on verra ci-après l'importance de cette précision).

Dans un système d'allocations sociales individualisées, les conditions pour l'obtention, le montant et, le cas échéant, le maintien de ces allocations dépendent donc uniquement du parcours professionnel de la personne concernée (hauteur des salaires, nombre de mois travaillés, mesure de la recherche active d'un emploi, prise en compte de certaines périodes d'occupation, durée d'inoccupation ou d'inactivité, âge d'inscription⁹, etc.) et, pour ce qui est du montant de certaines allocations, aussi de l'existence d'éventuels autres revenus (de la personne concernée !).

Je ne discuterai pas ici du bien-fondé de ces conditions, notamment celles relatives à la dégressivité des allocations de chômage. Seul est important, à ce stade-ci de la réflexion, le principe de l'individualisation du droit. Par exemple : l'inscription d'un(e) jeune terminant ses études comme demandeur d'emploi au plus tard le jour de son 24^{ième} anniversaire lui garantit (après contrôles) une allocation d'insertion ; mais, en cas d'individualisation, le montant de celle-ci serait désormais le même quelles que soient les caractéristiques du ménage (nombre de personnes, statuts et revenus) dans lequel vit ce jeune s'il ne vit pas seul.

⁷ Voir le site de l'Office national des pensions (ONP) pour une présentation de la GRAPA : <http://www.onprvp.fgov.be/FR/profes/benefits/igo/Pages/default.aspx>

⁸ Daniel Draguet, « L'évolution de l'indemnisation du chômage et de la conception de la responsabilisation du chômage en Belgique », in L'Essor de l'Interfédé, Quatrième trimestre 2015, n°74, pp. 15-18

⁹ Pour les allocations d'insertion cette condition est essentielle. Mais rappelons que l'âge détermine aussi le nombre de mois qu'il faut avoir travaillé pour avoir droit à des allocations de chômage (voir : <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=740>)

Allocations sociales – Montants mensuels (salariés) – 01.09.15

Pension		
Pension minimale	Ménage	1.431,80 €/mois
(carrière complète)	Isolé	1.145,80 €/mois
Garantie de revenus aux personnes âgées		
Taux de base	Cohabitant	687,95 €/mois
Taux majoré	Isolé	1.031,93 €/mois
Invalidité (1)		
Indemnité maximale	-	2.078,70 €/mois
Indemnité minimale (2)	Chef de ménage	1.431,82 €/mois
	Isolé	1.145,82 €/mois
	Cohabitant	982,54 €/mois
Chômage (3)		
Indemnité maximale	-	1.623,44 €/mois
Indemnité minimale	Chef de ménage	1.157,52 €/mois
	Isolé	972,14 €/mois
	Cohabitant	513,50 €/mois
Allocations d'insertion		
Chef de ménage		1.127,62 €/mois
Isolé (4)		834,34 €/mois
Cohabitant (5)		433,94 €/mois
Revenu d'intégration		
Chef de ménage		1.111,62 €/mois
Isolé		833,71 €/mois
Cohabitant		555,81 €/mois

(1) = 1ère année d'incapacité de travail

(2) à partir du 1er jour du 7ème mois – travailleurs réguliers

(3) sans complément d'ancienneté éventuel

(4) à partir de 21 ans

(5) cohabitant ordinaire – 18 ans et plus

Venons-en à la question des montants. En cas d'individualisation, le revenu total d'un allocataire social devrait être – a minima – suffisant pour vivre seul, puisqu'il n'est plus question de déterminer/vérifier avec qui le bénéficiaire vit ou ne vit pas et donc moins encore de déterminer les revenus d'un(e) éventuel(le) cohabitant(e).

Supposons, pour démarrer l'analyse, que l'on retienne comme revenu minimum le montant actuel du revenu d'intégration au taux isolé, soit 833,17 €/mois et que, d'une manière générale, seules subsistent les allocations sociales au taux isolé.

Dans un système de prestations de sécurité sociale individualisé, toutes les personnes bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale pour lesquelles existe un taux cohabitant recevraient une allocation au taux isolé. Aujourd'hui, toutes les allocations au taux isolé sont supérieures au seuil de 833,17 €/mois, même si c'est parfois de (très) peu (voir tableau ci-dessus). Rappelons à cet égard que plus de 100.000 bénéficiaires d'une allocation de chômage au taux cohabitant et tous les bénéficiaires d'une allocation d'insertion au taux cohabitant ont une allocation inférieure au montant de 833,17 €/mois. Attention : ce montant est rarement atteint par les travailleurs à temps partiel (volontaires) qui perdent leur salaire (pour cause de maladie, retraite ou chômage).

Mais, dans une telle logique, que deviendrait la situation des personnes dont l'allocation sociale à laquelle elles ont droit par leur travail est inférieure au minimum vital actuel pour une personne

seule, à savoir le montant du revenu d'intégration pour un(e) isolé(e) ? C'est le cas, par exemple, de certains chômeurs (principalement les chômeurs bénéficiant d'allocations après un travail à temps partiel volontaire) et des pensionnés qui ont travaillé "trop peu" (carrière incomplète et/ou travail à temps partiel). De même, on doit s'interroger sur le devenir des revenus d'un ménage où le bénéficiaire d'une allocation au taux ménage passerait à une allocation au taux isolé en laissant le revenu total du ménage inférieur au montant actuel de l'allocation au taux ménage, voire, dans certains cas, en-dessous du revenu d'intégration au taux ménage.

Il y a trois réponses possibles pour sortir de cette double difficulté :

1. Augmenter les prestations sociales
2. Garder les régimes d'assistance avec leur logique actuelle
3. Introduire une allocation universelle.

1. Augmenter les prestations sociales

Première réponse possible : augmenter le montant minimal des prestations pour isolés. Mais cette option

- 1° coûterait fort cher, puisqu'elle augmenterait l'allocation minimale pour isolés (ayant travaillé à temps plein) a minima jusqu'au niveau du revenu d'intégration au taux ménage (soit, pour les chômeurs, un minimum qui passerait de 972,14 € à 1.111,62 €/mois) ; la facture serait plus lourde encore s'il fallait l'aligner – à nombre de mois de chômage équivalent – sur le montant actuel des allocations au taux de chef de ménage ; ceci reviendrait à accorder un revenu de chef de ménage aussi à des isolés ce qui n'est ni juste ni financièrement soutenable ; c'est la raison pour laquelle beaucoup de partisans de l'individualisation évoquent une concrétisation progressive (un projet « qui doit se réaliser par étapes », par « la mise en place de régimes transitoires », « sans détériorer la situation des femmes bénéficiant de droits dérivés »¹⁰, etc.), c'est-à-dire garder un certain temps les allocations au taux chef de ménage ;
- 2° ne résoudrait de toute manière pas les situations de tous ceux qui ont travaillé "trop peu" ; difficile, en effet, d'imaginer que l'on puisse accorder une allocation de sécurité sociale très élevée à quelqu'un qui ne travaille ou n'a travaillé qu'à temps partiel, surtout si celui-ci est (très) faible.

Dans le cas de familles monoparentales, on pourrait augmenter les allocations familiales majorées. Mais, cela aussi coûterait fort cher puisque les allocations familiales devraient combler la différence entre l'allocation (de sécurité sociale ou d'assistance) reçue dans le cadre d'une individualisation et le montant actuel du revenu d'intégration au taux ménage additionné des actuelles allocations familiales. L'écart de revenus entre les familles selon que l'on dispose ou pas d'allocations familiales majorées s'en trouverait modifié en défaveur des familles aux allocations familiales normales, ce qui contribuerait à aggraver les pièges à l'emploi.

D'une manière générale, l'augmentation des minima sociaux ou des allocations familiales majorées n'est pas une solution pour résoudre les contradictions exposées ci-dessus. Elle aboutirait certes à une situation meilleure pour les personnes seules mais en augmentant de manière importante le coût global de la réforme, notamment parce qu'elle augmenterait plus encore les revenus des ménages où il y a deux voir plusieurs personnes qui en bénéficieraient, tout en augmentant en plus l'intervention assistancielle pour tous les revenus inférieurs à ces minima sociaux plus élevés. En outre, l'ampleur des pièges à l'emploi s'en trouverait accentuée.

10 Voir Florence Lepoivre, « L'individualisation des droits sociaux - Etat de la question », IEV, Décembre 2015 (voir : <http://www.ps.be/getattachment/948b0912-f607-4b1e-b5d2-4c1dd19c1d26/.aspx>)

2. Activer l'assistance sociale

Une autre réponse, dans ce type de situation, est de recourir, comme aujourd'hui, à un des deux systèmes d'assistance, revenu d'intégration sociale ou GRAPA, qui versent un complément. Le versement de ce complément et la hauteur de ce dernier dépendent d'une enquête sur les ressources, de la personne et, le cas échéant, des autres personnes du ménage dans lequel elle vit.

Cette voie est celle qui est, explicitement ou implicitement, privilégiée par de nombreux porteurs du projet d'individualisation des droits sociaux. Voici, par exemple, ce que dit Florence Lepoivre : « (...) s'agissant de régimes résiduels d'assistance, le principe de prise en compte des revenus du ménage dans la détermination du montant des allocations ne peut, dans le cas présent, être remis en cause. En effet, ne pas en tenir compte reviendrait à octroyer des allocations à des personnes dont l'absence de revenus (*ou des faibles revenus*¹¹) n'est pas nécessairement signe de pauvreté du ménage. »¹²

Même si le maintien de régimes d'assistance en cas d'individualisation des allocations de sécurité sociale apparaît évident aux yeux de beaucoup je vais néanmoins détailler les arguments qui permettent de comprendre pourquoi, dans le cadre actuel, l'individualisation de l'assistance est effectivement difficile à concevoir, à accepter et à financer.

Commençons par la situation des travailleurs à faibles revenus. Si on devait accepter, dans le cadre actuel, aussi l'individualisation des prestations d'assistance, donc de ne pas tenir compte des revenus des éventuels autres membres du ménage, les salariés ou indépendants qui gagnent en net moins de 833,17 €/mois et qui ne sont pas aujourd'hui éligibles au revenu d'intégration (le plus souvent des personnes qui vivent dans un ménage ayant des revenus "suffisants"), devraient désormais eux aussi avoir droit à un revenu d'intégration partiel, tenant compte, le cas échéant, de l'allocation de garantie de revenus pour les salariés qui en bénéficient (ils sont plus ou moins 50.000 dans cette situation). Ils devraient bien sûr prouver leur volonté de s'insérer, comme n'importe quel bénéficiaire du revenu d'intégration¹³, ce qui ne serait pas difficile puisqu'ils travaillent déjà.

Il serait, dans une telle logique, difficile de justifier qu'une personne qui travaille à temps partiel aurait moins de droits qu'une personne au chômage suite à un travail à temps partiel et donc une moindre possibilité d'atteindre le minimum vital. Ce serait discriminatoire. D'autant plus que peuvent se trouver dans ce type de situation des personnes – souvent des femmes – qui travaillaient à temps partiel parce que vivant dans un ménage aux ressources suffisantes mais qui se retrouvent seules suite à l'éclatement du ménage et qui, à court terme en tout cas, n'ont pas l'occasion d'augmenter leur temps de travail.

En outre, n'accorder un complément d'assistance qu'aux seules personnes bénéficiaires d'une allocation de sécurité sociale créerait un incitant majeur à l'inactivité puisqu'une personne – à temps de travail partiel égal et à salaire égal – pourrait gagner (beaucoup) plus en étant au chômage plutôt qu'en restant à l'emploi, avec les conséquences que cela implique à court mais aussi à long terme (hauteur de la pension).

Resteraient de toute manière deux nœuds, majeurs.

11 Note personnelle.

12 Florence Lepoivre, op. cit., pp.14-15.

13 Article 3 de la loi du 26 mai 2002 : « Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi : (...) 5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. » (voir : <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=383&rev=31166-241>)

Le premier : comment intégrer dans le raisonnement la situation des personnes, en particulier quand elles sont seules, qui ont des enfants à charge. Il est évident que 833,17 €/mois sont insuffisants pour vivre seul avec un ou plusieurs enfant(s) à charge. Dès lors toute personne se déclarant vivre avec au moins un enfant à charge devrait pouvoir disposer d'un revenu plus élevé que 833,17 €/mois.

Supposons que l'on garantisse à ces personnes un revenu minimum de 1.111,62 €/mois, soit le taux ménage actuel du revenu d'intégration. Comme déjà indiqué ci-dessus, en cas d'absence ou d'insuffisance des revenus propres (salaires et/ou allocations sociales), la personne, pour autant qu'elle prouve sa disposition au travail, aurait droit à un revenu d'intégration, complet ou partiel.

Dans cette hypothèse beaucoup de ménages avec enfant(s) où l'un des deux (statistiquement le plus souvent la femme) a de petits revenus (disons une allocation d'insertion ou un petit salaire) auraient évidemment un incitant financier important à mettre les enfants à charge du membre du ménage qui gagne le moins. Certes, l'autre membre du ménage perdrait, s'il échet, les avantages fiscaux liés aux enfants à charge et ceux liés à la prise en compte fiscale des revenus du conjoint, mais l'opération resterait globalement intéressante pour les revenus du ménage. Un très grand nombre de "petits" salariés, de "petits" pensionnés (avec enfants à charge – il y en a) et d'autres allocataires sociaux disposeraient désormais d'un revenu minimal de 1.111,62 €/mois.

Mais ce n'est pas tout, toutes ces personnes pourraient désormais bénéficier d'allocations familiales au taux majoré pour famille monoparentale.

Illustrons ces considérations avec un exemple concret. Voici la situation actuelle (= avant individualisation des prestations sociales) du ménage qui nous sert d'illustration :

- un ménage non marié composé d'un(e) salarié(e) et d'un(e) bénéficiaire d'une allocation d'insertion au taux cohabitant ; il y a un jeune enfant à charge ;
- la personne salariée a un revenu mensuel brut de 1.200 €/mois (un ³/₄ temps avec un revenu de 1.600 €/mois pour un temps plein)
- le montant de l'allocation d'insertion est de 433,94 €/mois
- l'allocation familiale (au taux "normal") est de 90,28 €/mois.

Voici ce que deviendrait le revenu total net du ménage en cas d'individualisation des prestations sociales (allocations de sécurité sociale et d'assistance) – sans contrôle donc sur la situation privée des personnes concernées – et le transfert de la charge de l'enfant vers la personne bénéficiaire du revenu d'intégration.

Un exemple de situation avant et après individualisation totale des droits sociaux – €/mois

	Avant	Après	Différence
Partenaire 1			
Enfant à charge	1	0	-1
Salaire net	1.163,64	1.095,64	-68,00
Partenaire 2			
Enfant à charge	0	1	1
Allocation	433,94	1.111,62	677,68
Allocation familiale	90,28	136,24	45,96
Revenu du ménage	1.687,86	2.343,50	655,64

NB : Le calcul sur l'ensemble de l'année pourrait donner des évolutions relatives quelque peu différentes en fonction de l'importance de revenus qui s'ajoutent au revenu mensuel brut et de

diverses spécificités fiscales (ex : recours ou non à une crèche).

Explications :

- rappelons que la situation "après" est la situation où on a introduit l'individualisation des prestations sociales (donc des allocations de sécurité sociale et des allocations d'assistance) ; désormais, les mécanismes de redistribution des revenus ignorent donc qui vit avec qui (ou n'en tiennent pas compte en tout cas) ; chaque personne est considérée uniquement avec ses caractéristiques propres (revenus, âge, personne(s) à charge ou pas, etc.)
- l'enfant à charge passe du partenaire salarié, au revenu le plus élevé dans le ménage, à l'autre partenaire parce qu'il y a intérêt financier, on va le voir, à procéder ainsi
- la baisse de 68,00 € du salaire net s'explique par la suppression de l'avantage fiscal pour enfant à charge
- l'autre membre du ménage toucherait désormais une allocation d'insertion au taux isolé (834,34 €/mois)
- comme ce montant est en-dessous de la barre minimale pour une personne avec enfant à charge, cette allocation sera complétée par un revenu d'intégration partiel (= 277,28 € = 1.111,62 € - 834,34 €) pour atteindre un revenu égal au seuil fixé (= le taux chef de famille actuel du revenu d'intégration, soit 1.111,62 €/mois)
- la personne qui a l'enfant à charge a désormais droit à une allocation familiale avec majoration pour famille monoparentale.

Le second nœud est plus interpellant encore : comment traiterai-t-on les personnes sans revenu propre dans un modèle d'individualisation pur ? Il faut être cohérent : si on devait décider, dans le cadre actuel, d'un modèle d'individualisation généralisé, il faudrait accorder à ces personnes un revenu d'intégration de 833,33 €/mois s'il n'y a pas d'enfant(s) à charge, de 1.111,62 €/mois s'il y en a. Certes, il faut que la personne (de moins de 65 ans) s'inscrive dans les conditions de l'octroi d'un revenu d'intégration, en particulier celle qui impose de faire des efforts manifestes et soutenus pour s'insérer dans la société, en particulier sur le plan socioprofessionnel, mais quelle serait le poids réel de cette conditionnalité au vu du manque évident d'emplois et/ou de l'insuffisante employabilité (à court-moyen terme en tout cas) de beaucoup de personnes. C'est une voie qui serait effectivement incompréhensible par les temps qui courent.

Yves Martens essaie de défaire ces nœuds avec la proposition suivante :

« Aujourd'hui, en CPAS, le principe est que chaque majeur d'un ménage ouvre le droit à un taux cohabitant (555,81 euros au 1/9/2015), diminué de la partie des ressources du ou des autre(s) cohabitant(s) dépassant ce taux.

Prenons un couple avec deux enfants de 18 et 20 ans, soit un ménage de quatre majeurs. le CPAS va vérifier si les ressources de ce ménage sont, ou non, inférieures à quatre fois 555,81 euros, soit 2.223,24 euros. Imaginons que le père travaille à mi-temps pour un salaire de 700 euros nets, et que la mère travaille à temps plein pour 1.400 euros nets. les ressources signalons que les éventuelles allocations familiales ne sont pas prises en compte, ni les éventuelles bourses d'études) sont donc de 2.100 euros. On les soustrait de 2.223,24 euros : il reste entre les deux enfants, qui recevraient donc chacun 61,62 euros du CPAS.

Dans la même situation, avec un droit individualisé correspondant au taux isolé actuel (833,71 euros au 1/9/2015), le CPAS va compléter les ressources inférieures à quatre fois 833,71 euros, soit 3.334,84 euros. On retire les ressources de 2.100 euros. La répartition du solde de 1.234,84 se ferait de la manière suivante : le père recevrait un complément de 133,71 euros, et chacun des deux enfants, 550,57 euros.

Ce système peut sembler compliqué mais, à l'heure de l'informatique, ces calculs se font

rapidement. et le résultat paraît juste en regard de l'état de besoin, tout en assurant une rentrée financière personnelle à chaque membre du ménage. »¹⁴

L'essai est intéressant, mais cette solution est également très coûteuse et passe toujours, pour être mise en œuvre, par un contrôle sur la cohabitation. Et de toute manière, difficile de parler d'un droit individuel, puisque la hauteur du RIS des deux enfants dépend, dans cet exemple, des autres revenus du ménage.

C'est un choix légitime, bien évidemment, et financièrement compréhensible de considérer que l'individualisation ne pourrait concerner (dans une première étape en tout cas pour certains) que les seules prestations de nature assurancielle (de facto, celles qui sont attribuées aux travailleurs ayant travaillé assez d'heures/semaine pour dépasser le seuil d'intervention du RIS ou de la GRAPA) et pas les prestations d'assistance.

Cette approche se heurterait cependant à une objection éthique et sociale majeure : les personnes les plus en difficultés, celles pour qui les formes de solidarité "chaude" – notamment mettre en commun des ressources dans un ménage – sont les plus importantes, seraient les seules à continuer à se voir contrôlées sur leur vie privée et donc à être incitées à tricher (principalement via une domiciliation fictive).

Ce serait aussi en contradiction avec les idéaux sociaux défendus par beaucoup. Comment, par exemple, continuer à proclamer que les « pauvres sont des citoyens comme les autres » alors qu'ils auraient le "privilège" d'être les seuls citoyens à devoir encore subir des contrôles sur leur vie privée. Au moins 300.000 personnes différentes par an continueraient donc à vivre dans des ménages où il faudra faire des contrôles sur la composition et les revenus du ménage. Pourquoi au moins 300.000 ? Parce qu'il faut totaliser toutes les personnes qui en cours d'année touchent au moins une fois un revenu d'intégration, ne serait-ce que partiel, ou une GRAPA et tous les membres des ménages concernés.

Juridiquement il y aurait, me semble-t-il, une discrimination entre les bénéficiaires d'une allocation de sécurité sociale suivant la hauteur de celle-ci. En effet, les bénéficiaires d'une allocation sociale inférieure au revenu d'intégration devraient, s'ils font appel au CPAS, à être contrôlés sur la composition du ménage ce qui ne serait pas le cas des bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale d'un montant supérieurs aux seuils d'assistance.

Sur ce point je me permets de rappeler que de plus en plus de revenus d'intégration sont des revenus d'intégration partiels, s'ajoutant à des allocations et/ou des revenus professionnels. Ne pas appliquer l'individualisation au revenu d'intégration, si elle devait être appliquée à toutes les autres situations, outre qu'elle serait contraire aux principes défendus par ceux qui prônent l'individualisation des droits sociaux, pourrait en effet être considéré comme (juridiquement) discriminatoire.

En outre, argument non évoqué jusqu'ici, le passage de la sécurité sociale à l'assistance sociale pour quelque raison que ce soit, par exemple une sanction chômage ou une fin de droits, serait dans beaucoup de situations encore plus coûteux qu'aujourd'hui pour le budget du ménage concerné si on individualisait les allocations sociales et pas le revenu d'intégration.

Notons au passage que les analyses qui précèdent m'ont fait découvrir une inégalité de traitement difficile à justifier. Dans les règles actuelles du revenu d'intégration, le revenu total d'un parent seul

14 Yves Martens, « Droits individualisés en CPAS : les chiffres », revue Ensemble!, Trimestriel, n°89, Décembre 2015, pp.28-29 (voir : <http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble89.pdf>). Cet article fait partie d'un excellent dossier sur l'allocation universelle.

au revenu d'intégration avec un enfant à charge (= revenu d'intégration au taux ménage plus allocations familiales majorées), donc deux personnes dans le ménage, est supérieur à celui d'un ménage constitué de deux adultes (deux revenus d'intégration au taux cohabitant ce qui est l'équivalent d'un revenu d'intégration au taux ménage).

3. Introduire une allocation universelle

Si l'ambition est de mettre tous les citoyens sur le même pied, il n'y a pas de solution satisfaisante dans la logique et le cadre actuels.

Reste une solution : l'allocation universelle. En effet, seule une allocation universelle permettrait, entre autres objectifs, d'assurer une véritable individualisation des droits sociaux, bénéficiant à toutes et à tous, en simplifiant radicalement le système et en le rendant plus lisible, donc favorisant des choix de vie faits de manière éclairée et en supprimant les pièges à l'emploi.

Notons d'abord que, à la lecture de l'analyse qui précède, l'argument d'un coût trop élevé pour mettre en place une allocation universelle – argument souvent évoqué par les opposants à une allocation universelle – perd de sa pertinence au vu de l'augmentation de tout ou partie des allocations de sécurité sociale qui accompagne certains scénarios d'individualisation des droits sociaux.

Mais les avantages que je vois à la mise en place d'une allocation universelle pour résoudre les nœuds relevés ci-dessus dépendent évidemment des paramètres de la réforme proposée. Les voici :

1. Le projet avancé ici est celui d'une allocation universelle assurant un socle, sur lequel d'autres revenus s'ajoutent. Je ne propose donc pas une allocation universelle dont le montant serait (très) élevé parce que j'estime qu'une citoyenneté moderne doit proposer à toutes et à tous un ensemble varié d'activités, parmi lesquelles la participation au travail dans le cadre d'un emploi – à certains moments en tout cas – est souhaitable et souhaité.
2. L'allocation universelle d'un adulte est, dans ma proposition, fixée à 600 €/mois ; ce montant est évidemment complété ou augmenté pour les personnes handicapées. Ce montant a été choisi au départ – avant toute analyse approfondie – comme étant un peu plus élevé que l'actuel revenu d'intégration au taux cohabitant. Au final, ce choix s'est révélé cohérent avec le modèle d'allocation universelle développé, dans un premier temps, comme moyen de rencontrer la volonté d'individualiser les droits sociaux pour tous.
3. L'allocation universelle d'un jeune de moins de 18 ans est elle fixée (en moyenne) à 300 €/mois, montant éventuellement modulé en fonction de l'âge.
4. De ce fait, on peut supprimer tous les allègements de fiscalité liés à la "prise en charge" de personnes, la tranche exonérée d'impôt pour chaque contribuable et les différentes catégories d'allocations familiales, tous ces dispositifs étant avantageusement remplacés par l'allocation universelle. Une telle approche permettra aussi, par exemple, de mettre fin au système de pension alimentaire que certains organisent pour leurs enfants étudiants afin de diminuer l'impôt à payer.
5. Comme aujourd'hui, toute personne a droit à une allocation sociale si elle est demandeuse d'emploi inoccupée ayant constitué un droit à des allocations de chômage et en cas de maladie ; elle a aussi droit, bien sûr, à une pension – dans le premier pilier – calculée sur base de revenus professionnels engrangés pendant sa vie active, allocations qui s'ajoutent à l'allocation universelle.
6. Tenant compte de ce que l'allocation universelle garantit un revenu socle, les pourcentages de calcul sont cependant ajustés par rapport aux pourcentages appliqués aujourd'hui.

L'Annexe détaille comment cela pourrait fonctionner pour les allocations de chômage.

7. Toute personne qui n'a pas droit à une allocation de chômage (par exemple parce qu'elle n'a pas eu l'occasion de "travailler assez") et qui se déclare demandeuse d'emploi a droit à une allocation d'insertion nouvelle mouture fixée forfaitairement à 250 €/mois (qui s'ajoutent bien sûr aussi à l'allocation universelle).
8. Deux régulations du marché du travail essentielles au dispositif proposé sont maintenues : le salaire minimum et un temps de travail de minimum 1/3 temps.

Une allocation universelle ainsi conçue présente les avantages suivants par rapport à des formules d'individualisation telles que développées ci-dessus, en particulier si elle se limitent à une individualisation des seules allocations de sécurité sociale :

1. Les contrôles sur la vie privée ne sont plus nécessaires ; il n'y a plus aucun avantage à se domicilier fictivement à une adresse autre que son lieu de résidence. Il n'y a plus, pour aucun citoyen, d'interférences entre ses revenus et ses choix de vie.
2. Il n'y a plus de pièges à l'emploi ; toute personne (re)trouvant un emploi est sûr de gagner plus. Disparaissent aussi évidemment – puisque les droits sont individualisés – les pertes financières éventuelles d'autres membres du ménage liées à l'augmentation des revenus du membre du ménage qui (re)trouve un emploi ou augmente son temps de travail et la perte d'allocations familiales majorées.
3. Il n'y a plus besoin d'un régime d'assistance. Les CPAS peuvent subsister mais pour d'autres missions (accompagnement budgétaire, aide à l'insertion socioprofessionnelle ou sociale, médiation de dettes, aides sociales spécifiques...) que l'octroi du revenu d'intégration.
4. Il n'y a donc plus qu'un organisme responsable du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi inoccupés, ce qui assure une cohérence qui n'existe pas aujourd'hui, les demandeurs d'emplois dépendant soit de la sécurité sociale, soit de l'assistance, quand ce n'est pas des deux à la fois.
5. Étant désormais fixées sur base d'un revenu socle et d'un pourcentage des revenus perdus, l'écart entre les hautes prestations et les basses prestations s'en trouve réduit. L'exemple des pensions est ici éclairant. Remplacer l'ensemble des prestations sociales et déductions fiscales dont bénéficient les pensionnés par un revenu socle complété par une pension calculée – comme aujourd'hui – en pourcentage des revenus gagnés au cours de la carrière réduit évidemment l'écart entre les basses et les hautes pensions.
6. Il n'est plus nécessaire de déterminer si les emplois à temps réduit le sont sur une base volontaire ou involontaire. Seuls comptent les revenus gagnés pour déterminer la hauteur des prestations de sécurité sociale.
7. Le système des congés thématiques et d'aménagement du temps de travail n'est plus nécessaire ; avec un revenu socle de 600 €/mois chacun peut poser les choix qu'il veut, quand il veut, et sans limites comme aujourd'hui.
8. Et tout cela en garantissant que demain aucune personne, aucun ménage n'ait moins de revenus qu'aujourd'hui.

Quelques annotations encore :

- au-delà des avantages détaillés ci-dessus, il faut évidemment rappeler que l'allocation universelle permet aussi de "financer" des choix de vie en matière d'activités autonomes et d'aménagement/réduction du temps de travail ;
- la proposition développée ici est parfaitement compatible avec d'autres réformes sociales

souhaitées par d'aucuns (partage du temps de travail¹⁵, moindre dégressivité des allocations de chômage...) ; il suffit, le cas échéant, d'ajuster certains curseurs ;

- il va de soi que toute réforme profonde de la (re)distribution des revenus nécessite et sera d'autant plus efficiente et juste si elle est accompagnée d'une réforme fiscale visant à plus d'équité, notamment en faisant participer tous les revenus (retour au principe de globalisation des revenus de la réforme de la fiscalité de 1962) ;
- au-delà des principes généraux et essentiels explicités ci-dessus, il faut évidemment encore faire du "fine-tuning" de certains paramètres ; par exemple : redessiner la progressivité de l'IPP pour tenir compte de la suppression de la tranche exonérée ; mais ces ajustements ne changent rien de fondamental au dispositif d'allocation universelle proposé ;
- allocation familiale ou allocation universelle pour les moins de 18 ans, cela ne change rien au fait qu'il faut évidemment décider à quel parent verser le revenu des enfants ; mais il s'agit ici plus d'une problématique à régler par le code civil que par le système de redistribution des revenus ;
- le dispositif proposé ici ne jette pas à la poubelle ni la dimension assurancielle de la sécurité sociale, au contraire même elle la rétablit pleinement, ni la place des interlocuteurs sociaux dans la gestion des équilibres sociaux ; on pourrait dire de ce dispositif qu'il constitue une synthèse originale des approches bismarckienne et beveridgienne de la protection sociale, en supprimant les régimes d'assistance et en luttant plus efficacement contre la pauvreté des revenus.

Il faut individualiser tous les droits sociaux. La situation actuelle est intenable : il y a un trop grand écart entre le vécu quotidien de personnes en nombre croissant dont les formes de cohabitation ne correspondent plus aux schémas classiques et les règles qui président à l'octroi et à la fixation des montants des prestations sociales. La liberté, non négociable, effective et non formelle, des choix de vie privée doit enfin être concrétisée pour tous les citoyens.

L'allocation universelle est un moyen plus efficace, plus efficient et plus équitable d'y arriver qu'une individualisation des droits sociaux qui ne s'affranchirait pas de la distinction entre la sécurité sociale et les régimes d'assistance et resterait cantonnée à la sécurité sociale.

¹⁵ Voir : Philippe Defeyt, « Temps de travail : évolutions historiques et enjeux de court et moyen termes », Institut pour un Développement Durable, décembre 2015

ANNEXE Les allocations de chômage, aujourd'hui et demain

Les allocations de chômage aujourd'hui

Taux

Période (en mois)	Chef de ménage		Isolé		Cohabitant	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
1-3	65,00%	65,00%	65,00%	65,00%	65,00%	65,00%
4-6	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
7-12	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
13-14	60,00%	60,00%	55,00%	55,00%	40,00%	40,00%
15-24	60,00%	60,00%	55,00%	55,00%	40,00%	40,00%
25-30	58,64%	58,64%	53,14%	53,14%	36,72%	36,72%
31-36	57,29%	57,29%	51,27%	51,27%	33,45%	33,45%
37-42	55,92%	55,92%	49,42%	49,42%	30,16%	30,16%
43-48	54,57%	54,57%	47,55%	47,55%	26,89%	26,89%
≥ 49	Forfait					

Plafonds et planchers (implicites)

Période (en mois)	Chef de ménage		Isolé		Cohabitant	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
1-3	1.780,80	2.497,60	1.495,60	2.497,60	1.121,60	2.497,60
4-6	1.929,20	2.497,60	1.620,23	2.497,60	1.215,07	2.497,60
7-12	1.929,20	2.327,43	1.620,23	2.327,43	1.215,07	2.327,43
13-14	1.929,20	2.175,33	1.767,53	2.127,75	1.822,60	2.174,90
15-24	1.929,20	2.175,33	1.767,53	2.127,75	1.822,60	2.174,90
25-30	1.974,03	2.175,33	1.829,30	2.127,75	1.867,64	2.174,90
31-36	2.020,57	2.175,33	1.896,01	2.127,75	1.921,50	2.174,90
37-42	2.069,80	2.175,33	1.967,27	2.127,75	1.988,70	2.174,90
43-48	2.121,02	2.175,33	2.044,63	2.127,75	2.070,46	2.174,90
≥ 49	Forfait					

Allocations minimales et maximales

Période (en mois)	Chef de ménage		Isolé		Cohabitant	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
1-3	1.157,52	1.623,44	972,14	1.623,44	729,04	1.623,44
4-6	1.157,52	1.498,56	972,14	1.498,56	729,04	1.498,56
7-12	1.157,52	1.396,46	972,14	1.396,46	729,04	1.396,46
13-14	1.157,52	1.305,20	972,14	1.170,26	729,04	869,96
15-24	1.157,52	1.305,20	972,14	1.170,26	729,04	869,96
25-30	1.157,52	1.275,56	972,14	1.130,74	685,88	798,72
31-36	1.157,52	1.246,18	972,14	1.090,96	642,72	727,48
37-42	1.157,52	1.216,54	972,14	1.051,44	599,82	655,98
43-48	1.157,52	1.187,16	972,14	1.011,66	556,66	584,74
≥ 49	1.157,52		972,14		513,50	

Voici ce que pourraient être les taux et montants des allocations de chômage demain. Rappelons que les montants ci-dessous s'ajoutent à l'allocation universelle de 600 €/mois.

Les allocations de chômage demain

Taux

Statut unique	
Min	Max
40,98%	40,98%
35,97%	35,97%
34,22%	34,22%
26,80%	26,80%
26,80%	26,80%
24,94%	24,94%
23,07%	23,07%
21,22%	21,22%
19,35%	19,35%
Forfait	

Plafonds et planchers (implicites)

Statut unique	
Min	Max
908,17	2.497,60
1.034,59	2.497,60
1.087,48	2.327,43
1.388,52	2.127,75
1.388,52	2.127,75
1.491,92	2.127,75
1.612,80	2.127,75
1.753,99	2.127,75
1.923,48	2.127,75
972,14	

Allocations minimales et maximales

Statut unique	
Min	Max
372,14	1.023,44
372,14	898,38
372,14	796,46
372,14	570,26
372,14	570,26
372,14	530,74
372,14	490,96
372,14	451,44
372,14	411,66
372,14	