

Papier présenté au
CONGRES ANNUEL DE LA SOCIETE SUISSE DE STATISTIQUE ET D'ECONOMIE POLITIQUE,
FRIBOURG, 25-26 mars 1999
Politique sociale suisse : Durabilité pour le 21ème siècle

LE REVENU MINIMUM D'INSERTION:

PERSPECTIVES THEORIQUES ET REALISATIONS PRATIQUES

Prof. J.-J. Friboulet

Séminaire d'Histoire Economique et de Politique Economique et Sociale,
Miséricorde, Université de Fribourg, CH - 1700 Fribourg
jean-jacques.friboulet@unifr.ch

Résumé

Face à l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droit, plusieurs cantons suisses ont pris la décision d'instaurer un revenu minimum d'insertion, quelle que soit la dénomination de cette prestation : RMCAS, RMR, contrat d'insertion sociale... Cette aide financière se distingue de l'allocation universelle sur deux points essentiels. Elle est toujours conditionnelle et a une contrepartie.

Après avoir présenté un relevé comparatif des différents dispositifs, la communication aborde la question de l'écart entre le système théorique et l'application pratique. Le principe de l'allocation universelle s'appuie sur des arguments théoriques importants en termes d'équité et d'incitation à l'emploi et pourtant il n'est pas appliqué. Est-ce simplement dû à une question de financement ou plus profondément à des insuffisances dans la conception du modèle ? La communication proposera un certain nombre d'arguments à l'appui du second terme de cette alternative.

Abstract

Given the rising number of long-term unemployed, who are no longer entitled to unemployment benefits, several Swiss cantons have decided to institute a basic income. The name attributed to this form of financial aid varies from canton to canton (RMCAS, RMR, social integration contract...) but its nature is fundamentally the same. Two main characteristics distinguish this basic income from a universal grant. It is always conditional and it requires something in exchange from those who receive it.

After presenting a comparative list of the different systems, this communication deals with the question of the gap between the theoretical system and the practical application. Underlying the principle of a universal grant are important theoretical arguments concerning equity and employment promotion. Nevertheless, this principle has never been applied. Is this due to do a mere question of financing or, more profoundly, to any insufficiencies in the model's conception ? This communication will propose a number of arguments in favour of the second of these two alternatives.

0. Introduction

Les partisans de l'allocation universelle considèrent que celle-ci est la réforme sociale du siècle prochain. Dans un article intitulé "Au-delà de la solidarité, les fondements éthiques de l'Etat-Providence et de son dépassement" Van Parijs (1994) distingue de façon didactique trois modèles de l'Etat-Providence. Dans le modèle bismarckien, les travailleurs renoncent obligatoirement à une partie de leur rémunération présente pour constituer un fonds qui interviendra dans le paiement des allocations-chômage et qui leur fournira un revenu lorsqu'ils atteindront l'âge de leur retraite ou seront inaptes au travail pour des raisons d'accident ou d'invalidité. Dans le modèle beveridgien, tous les titulaires de revenus épargnent une partie de leur gain pour constituer un capital qui donnera à tout membre de la société un niveau minimum de ressources, y compris la prise en charge des soins de santé dont il a besoin au cas où il ne serait pas capable d'atteindre ce minimum par ses propres moyens en raison de son âge, d'un accident, d'un handicap, d'une maladie ou du chômage.

Par rapport au modèle bismarckien, le modèle beveridgien, réalise une extension de la solidarité puisqu'il s'applique aux personnes qui sont inaptes au travail. Il prend en compte non seulement le risque assurantiel mais aussi le risque

social. Toute l'histoire de la protection sociale jusqu'à aujourd'hui peut être lue comme l'histoire de la combinaison de ces deux principes d'assurance et de solidarité. Le premier est réductible à l'intérêt personnel et assure une redistribution ex post entre chanceux et malchanceux. Le second va nécessairement au-delà de l'intérêt personnel en assurant une solidarité entre chanceux et malchanceux ex ante. Dans la réalité, ces deux modèles présentés ici ne sont jamais purs. Ainsi dans l'assurance-maladie selon la LAMAL, le libre-passage et l'interdiction des réserves relèvent du modèle beveridgien alors que le système des franchises est conforme au principe bismarckien.

Les partisans de l'allocation universelle proposent un troisième modèle que Van Parijs (1994) qualifie de painéen. Selon celui-ci, tous les titulaires de revenu renoncent obligatoirement à une part de leurs ressources pour constituer un fonds qui sert à payer inconditionnellement un revenu uniforme à tout membre de la société. Le principe de l'allocation universelle diffère radicalement des principes bismarckien et beveridgien en ce qu'il ne restreint pas les transferts à ceux qui sont dans le besoin et ne parviennent pas à s'en sortir par eux-mêmes. Ses partisans se situent sur tout l'éventail politique de la droite à la gauche. Des libéraux y voient un moyen de restaurer une véritable flexibilité sur le marché du travail par la suppression des minima de salaires. A l'opposé certains écologistes y sont très favorables, parce que l'allocation universelle suppose une taxation accrue des ressources naturelles.

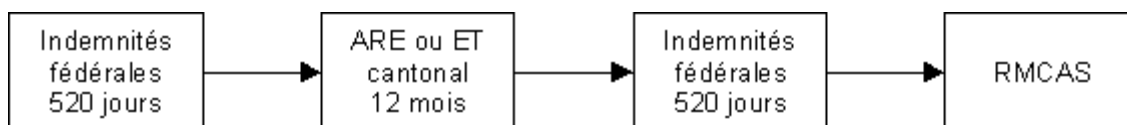
Van Parijs, qui consacre une grande partie de son activité académique à la défense de cette thèse, se définit lui-même comme un réel-libertarien, courant de pensée qui fait de la propriété privée et de son usage la clef de voûte de ses réflexions.

Au-delà des affirmations de principes, il faut bien constater que la dernière période n'a pas été marquée par une concrétisation du modèle painéen. Le cas de la Suisse est très significatif à cet égard. Suite au développement d'un chômage de longue durée, plusieurs cantons ont introduit une aide matérielle conditionnelle qui ne s'inscrit pas dans la logique de l'allocation universelle. Face à cet échec relatif du modèle painéen, les spécialistes de politique sociale peuvent légitimement s'interroger car les arguments en faveur de ce système semblent a priori nombreux : simplification du système d'assurances sociales, reconnaissance du travail domestique, réduction de la trappe à chômage, garantie d'un droit réel à l'existence. Faut-il trouver la raison de cet échec dans une peur de la nouveauté ou dans les difficultés de financement du nouveau système ? Plus profondément l'inapplication du modèle painéen doit-elle être attribuée à des erreurs de construction ? Pour répondre à ces questions, il faut réfléchir aux conséquences de l'allocation universelle en matière d'équité et d'efficacité. Le rapport présenté s'articulera donc en deux parties. Je vais tout d'abord observer l'état de la question en Suisse latine. L'observation apporte des indications utiles sur les objections que l'on peut formuler a priori à l'allocation universelle. Dans un deuxième temps, je soumettrai ces objections aux arguments tenants du modèle painéen. Le résultat de la confrontation sera plutôt favorable au modèle de l'aide conditionnelle. L'allocation universelle comporte des incohérences majeures sur les plans de sa conception et de son financement.

1. Une typologie des dispositifs cantonaux latins

Face à l'accroissement du chômage de longue durée, les cantons latins ont constaté l'inadéquation des modalités traditionnelles de l'aide sociale. Celles-ci présentent en particulier l'inconvénient de ne pas être coordonnées avec les dispositifs cantonaux mis en place par la nouvelle LACI. Elles ne proposent dans les faits aucune dynamique de réinsertion des personnes dans la vie économique et sociale. Pour surmonter cette difficulté, les cantons latins ont tous adopté une nouvelle législation qui inclut un concept de revenu minimum. Quelle que soit leur dénomination, les dispositifs mis en place s'adressent à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont épuisé leurs droits aux prestations fédérales et cantonales en matière de chômage. Mais ils se distinguent par leurs modalités d'application dans le temps. Le dispositif genevois est séquentiel. A la sortie de l'assurance-chômage fédérale, les personnes sans emploi sont au bénéfice d'une allocation de retour à l'emploi (ARE) ou d'un emploi temporaire (ET) qui leur ouvrent l'accès à de nouvelles indemnités fédérales pour une période de 520 jours. Après cette seconde série d'indemnités, elles peuvent être titulaires d'un revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS). Les diverses étapes de ce parcours sont résumées dans le schéma 1.

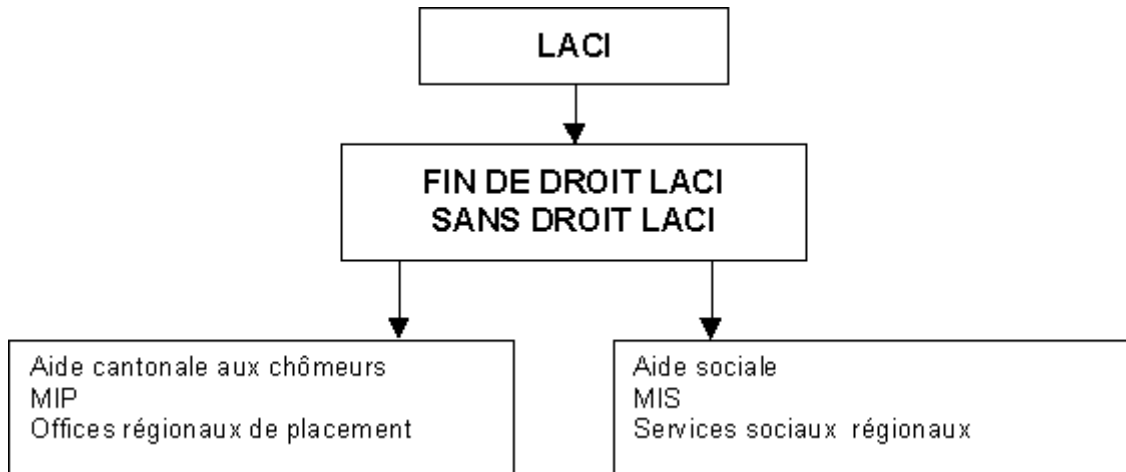
Schéma 1: Dispositif séquentiel



A l'opposé d'autres cantons ont mis en place un dispositif parallèle. A la sortie de l'assurance-chômage existent deux filières d'aide aux personnes qui restent sans emploi. La première s'adresse aux individus aptes au placement. Elle apporte une aide matérielle en contrepartie de mesures d'insertion professionnelle (MIP). La seconde filière concerne

les personnes qui ne sont pas aptes au placement. Elle apporte une aide matérielle en contrepartie de mesures d'insertion sociale (MIS). Ce dispositif parallèle est mis en œuvre dans les cantons de Fribourg, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin et du Valais. Il est représenté dans le schéma 2.

Schéma 2: Dispositif parallèle



Le dispositif adopté dans le canton de Vaud peut être considéré comme mixte. Il met en place un revenu minimum de réinsertion qui vise la réinsertion économique et/ou la réinsertion sociale des chômeurs en fin de droit. L'aide sociale intervient ici en dernier recours.

Au-delà des différences d'appellation, les dispositifs cantonaux présentent les points communs suivants :

- la conditionnalité : cette conditionnalité concerne tant les conditions d'octroi (résidence, âge) que les ressources des demandeurs. Ainsi, Genève qui est un des cantons les plus restrictifs, n'accorde le RMCAS au requérant suisse non genevois qu'à la condition que celui-ci ait séjourné 3 ans sans interruption dans le canton. Cette durée est portée à 7 ans pour les étrangers ;
- les bases de l'aide financière : elles correspondent aux normes édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Le revenu minimum se distingue dans certains cantons de l'aide sociale ordinaire par un supplément lié à la contre-prestation ;
- la définition de contre-prestations, que ces contre-prestations soient des mesures d'insertion professionnelles ou sociales. Ces contre-prestations permettent que le revenu minimum ainsi octroyé soit non remboursable.

Ces points communs prouvent que dans leurs conceptions, les dispositifs des cantons latins sont très proches. Il s'agit d'une part de respecter le droit au minimum vital affirmé par la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Tribunal Fédéral, d'autre part d'inscrire l'aide sociale dans une logique d'insertion. Cette logique suppose un autre regard des services sociaux sur les demandeurs. Les services doivent apprendre à mettre l'accent sur les capacités et les potentialités des personnes davantage que sur les manques et les points faibles.

Pour plus de clarté, il est possible de représenter les différents systèmes de revenu minimum dans un tableau synoptique (cf. tableau 1).

Tableau 1: Résultats de la consultation dans le canton de Fribourg

Canton	Nom du système	Destinataire de l'aide	Base de l'aide financière	Régime d'aide préalable	Durée /Conditions
VD	RMR Revenu minimum de réinsertion	Personnes sans emploi n'ayant pas ou plus droit à l'indemnisation LACI	Normes CSIAS ¹ + supplément de Fr. 150.- Forfait.	LACI ou dans certains cas d'aide sociale. Cas particulier : les indépendants	12 mois renouvelable une fois 1) le contrat est renouvelé pour chaque programme de réinsertion 2) un bilan annuel est effectué Non remboursable / Non imposable
GE	RMCAS Revenu minimum cantonal d'aide sociale	Personnes ayant épuisé leurs droits aux prestations fédérales et cantonales en matière de chômage	Montants calqués sur les barèmes de l'assistance publique à Genève (supérieure aux normes CSIAS)	Prestations fédérales et cantonales en matière de chômage	12 mois renouvelable Contre-prestation assortie d'un contrat : 1) activité compensatoire d'utilité sociale ou environnementale 2) formation professionnelle 3) stage de réinsertion Non remboursable / Imposable
VS	Intégré dans la loi sur l'intégration et l'aide sociale	Ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale	Aide sociale valaisanne (normes CSIAS)	Loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (P.O. d'une année)	Le contrat d'insertion sociale est conclu pour une durée de 6 mois, renouvelable après nouvel accord entre les parties. Contrat d'insertion. Non remboursable / Non imposable
TI	Intégré dans la loi sur l'assistance sociale	Ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale	Aide sociale tessinoise (normes CSIAS)	Aide financière individuelle basée sur 80% dernière indemnité LACI (90 indemnités)	1 année renouvelable Contrat avec mesures de réinsertion (droit à ces dernières). Non remboursable / Non imposable
NE	Intégré dans la loi sur l'action sociale	Ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale	Aide sociale neuchâteloise (normes CSIAS)	« Mesures de crise » pour certains chômeurs (sorte de P.O. de 12 mois)	Sans limite a priori dans le temps, pour autant qu'un contrat d'insertion (qui n'est pas un droit pour le bénéficiaire). <hr/> Non remboursable / Non imposable
JU	Intégré dans la loi sur l'action sociale	Ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale	Aide sociale jurassienne (normes CSIAS)	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs	Sans limite a priori dans le temps, pour autant qu'un contrat d'insertion (qui n'est pas un droit pour le bénéficiaire). Non remboursable / Non imposable

(1) CSIAS: conférence suisse des institutions d'action sociale

Source: Message accompagnant le projet de révision de la loi sur l'aide sociale du 14 nov. 1991 (LASoc)

Les fortes similitudes des dispositifs ayant été soulignées, il faut remarquer également leurs différences. La première est relative au rapport entre l'aide financière et le contrat d'insertion. Les cantons de Vaud et de Genève présentent le contrat d'insertion comme une contrepartie nécessaire ou accessoire du revenu minimum. A l'inverse les autres cantons mettent l'accent dans la loi sur le contrat d'insertion sociale et présentent l'aide matérielle qui y est associée comme subsidiaire. Cette différence de présentation n'est pas purement formelle. Elle recouvre une question de fond. Les cantons de Neuchâtel, du Jura, du Tessin, du Valais et de Fribourg ont à juste titre une réticence à qualifier de revenu une aide qui se rapporte à une activité non productive. Le Conseil d'Etat de Fribourg considère, par exemple,

que l'utilisation du mot revenu pour une aide de nature sociale engendrerait une confusion (1). Cette prudence sémantique appelle une observation sur une seconde différence entre les dispositifs. Celui de Genève est séquentiel, celui des autres cantons parallèle ou mixte. L'existence d'un "tri" entre les chômeurs en fin de droit caractérise en fait les dispositifs parallèles. Ce "tri" s'appuie sur l'observation et l'urgence. L'observation est celle d'une absence d'homogénéité de la population des chômeurs en fin de droit. La population comprend des personnes susceptibles d'être réintégrées dans un délai assez court sur le marché du travail. Mais elle comprend aussi des individus qui ne sont en réalité pas aptes au placement pour des raisons diverses. La différenciation des dispositifs correspond donc à la différenciation des profils de la population concernée (2). L'urgence est celle d'une politique sociale qui favorise l'employabilité et la plaçabilité des personnes en cause. Cette politique est d'autant plus efficace qu'elle prend en compte les atouts réels et les manques des chômeurs en fin de droit.

La description des dispositifs mis en œuvre en Suisse latine conduit à quatre conclusions. En premier lieu, aucun des dispositifs mis en œuvre dans la dernière période n'est conforme au principe de l'allocation universelle. La seconde conclusion concerne l'accent mis sur le caractère de transfert et non de revenu des aides matérielles accordées en contrepartie des contrats d'insertion. Ce point est important car il révèle un désaccord sur le financement du revenu minimum. Les tenants de la thèse de l'allocation universelle considèrent que celle-ci peut être financée par les ressources tirées d'un capital (naturel ou humain) préexistant. Cette thèse n'a manifestement pas convaincu les cantons qui financent tous l'aide matérielle sur les recettes fiscales courantes.

La troisième observation est relative au couple contrat d'insertion - aide matérielle. Les cantons concernés ont considéré que la réinsertion ne supposait pas simplement une allocation mais aussi une médiation sociale qui est l'objet du contrat. Abandonnant la fiction d'un marché de l'emploi ou tous les offreurs seraient homogènes, ils ont pris en compte la nécessité d'offrir à certains chômeurs en fin de droit une passerelle pour accéder au marché du travail. Cette intervention de la médiation d'un contrat est intéressante pour préciser le contenu du droit au revenu d'existence. Celui-ci n'est pas un simple droit de créance comme le pensent les tenants de l'allocation universelle. Il est un droit lié à la citoyenneté, c'est-à-dire un droit qui intègre la dimension sociale de la personne.

2. Le financement de l'allocation universelle et ses limites

Face à l'échec relatif de l'allocation universelle, je vais examiner dans cette seconde partie la logique interne du modèle relativement aux questions de son financement et de ses effets postulés sur l'emploi. La première question a rapport avec l'équité. A ce propos, Van Parijs (1990) formule l'affirmation suivante : " Pour que la réforme soit viable malgré les inévitables coûts de transition, il faut que la société qu'il introduirait soit animée par autre chose que des considérations conséquentialistes, forcément grevées d'une forte incertitude. Les inévitables turbulences ne pourront être surmontées, que si la société est mue par le sentiment ferme et largement partagé que la mesure est juste "(3). Je partage cette affirmation de Van Parijs et suis donc enclin à considérer que le concept de financement du modèle painéen est le test redoutable où le projet a priori séduisant peut perdre sa crédibilité. Comme souvent dans la pensée économique, le risque est que le financement de cette nouvelle allocation s'appuie sur des bases théoriques peu solides. Elles seront présentées dans un premier paragraphe (2.1).

La deuxième question qui est posée par ce modèle est relative à ses effets sur le sous-emploi et en particulier sur le phénomène que les spécialistes appelle la trappe à chômage. L'allocation universelle présente-t-elle une efficacité accrue dans la lutte contre la pauvreté ou au contraire est-elle une incitation à abandonner toute recherche d'insertion sur le marché du travail pour se tourner vers des activités domestiques ou parallèles ? Les considérations relatives à ces questions seront l'objet d'un second paragraphe (2.2).

2.1 Les bases théoriques du financement de l'allocation universelle

Les bases théoriques du financement de l'allocation universelle trouvent leur origine dans les écrits de T. Paine et H. George. Elles ont été développées dans la période récente par R. Dworkin (1981) et par H. Steiner (1994) et sont reprises par P. Van Parijs (1995) dans son livre *Real Freedom for all*. L'idée de base est que les ressources naturelles ne sont initialement la propriété de personne et que tous les individus ont sur elles un droit égal. " Chacun est le plein propriétaire des biens qu'il a légitimement acquis et ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'aucune taxation. Mais tout bien matériel contient ultimement des ressources naturelles, sur lesquelles tout homme, toute femme a un égal droit moral " (4). Il serait donc légitime de taxer et de redistribuer également entre tous la part du revenu global qui correspond à la valeur des ressources naturelles qui y sont incorporées. Mais Van Parijs (1995) ne limite pas la base de financement de l'allocation universelle aux ressources naturelles. Il l'étend à l'ensemble des ressources externes dont bénéficient les individus en dehors de leur activité courante. Cela signifie que les biens qu'un décès laisse sans propriétaire seraient intégralement taxables.

Arrêtons-nous quelques instants sur ces deux propositions. Elles souffrent toutes les deux d'une incohérence théorique et n'offrent pas en conséquence les ressources espérées par leurs auteurs. L'incohérence est le fruit d'une confusion entre le capital et le revenu. Fin connaisseur de Walras, Van Parijs aurait dû remarquer que la taxation d'un capital en tant que tel est une impossibilité. Pour taxer un capital, il faut au préalable le transformer en revenu soit en l'aliénant, soit en monnayant ses services. Comme le but de l'allocation universelle n'est pas la fin de la

propriété privée sur les ressources naturelles, il ne reste que le second terme de l'alternative, c'est-à-dire la taxation des revenus du capital. En Suisse, les impôts sur les successions et donations représentent au total 0.3% du PIB pour un taux de prestations sociales supérieure à 18% (5). Le montant de l'allocation universelle financé sur cette base serait donc négligeable. Si on poursuit l'analyse, on s'aperçoit que ce mode de financement de l'allocation universelle est profondément inscrit dans le mythe d'une ressource originaire donnée par la nature et dans laquelle il n'y aurait qu'à puiser à la manière de naufragés se répartissant les richesses d'une île luxuriante et prolifique. Ce mythe représente une économie abstraite d'échanges et non l'économie réelle de production.

Van Parijs (1995) s'en aperçoit puisque à cette taxation des ressources externes, il ajoute une taxation des ressources internes sur les rentes d'emploi inspirée des travaux de R. Dworkin. La taxation des rentes d'emploi est fondée sur l'idée que l'emploi est une ressource rare : " Dans nos sociétés, l'emploi est une ressource rare, en un sens analogue aux ressources disponibles sur l'île de la parabole " (6). La conséquence de cette rareté est le chômage involontaire et l'existence de rentes d'emploi définie par différence entre le revenu tiré de l'emploi par le salarié et le revenu plus faible dont il devrait se contenter si le marché fonctionnait à l'équilibre de manière walrasienne. La thèse des rentes d'emploi se heurte immédiatement à trois objections logiques. La première est relative à l'assimilation de l'emploi à une ressource rare. Cette assimilation implique que le travail soit identifié à un capital et donc parfaitement appropriable. Elle est infirmée par le raisonnement et l'observation. Le travail n'est pas un stock mais un flux, une action qui s'exerce dans le temps. Par ailleurs, le contrat de travail même s'il est soumis au Code des Obligations, ne se réduit pas à un titre de propriété. En achetant le travail, l'employeur n'achète pas un capital mais les services d'un capital humain qui reste la propriété de l'employé.

Le concept de rentes d'emploi comme base de financement de l'allocation universelle suscite deux objections supplémentaires. La première concerne la fragilité des bases théoriques qui fondent la thèse de la rigidité des salaires réels. Pour appuyer son argumentation, Van Parijs (1995) utilise la théorie du salaire d'efficacité ou l'analyse insider-outsider qui sont, dans le secteur concurrentiel, davantage des hypothèses ad hoc d'explication du chômage que des thèses empiriquement vérifiées. La seconde objection est plus radicale. Si comme l'affirme Van Parijs (1995), les rentes d'emploi sont le facteur essentiel du chômage involontaire, plutôt que de compenser l'effet, ne vaudrait-il pas mieux supprimer la cause en favorisant une réelle flexibilité des salaires réels ? Poser la question c'est y répondre et finalement la taxation des rentes d'emploi apparaît comme un remède artificiel à un mal qui pourrait être combattu plus aisément par d'autres moyens.

Au bout du compte, les modes de financement proposés par les tenants du modèle painéen n'apparaissent ni cohérents ni praticables à court terme. Van Parijs (1995), manifestement conscient de la faiblesse de cette argumentation, propose d'ajouter au financement déjà proposé une écotaxe. Se pose alors la question suivante : une écotaxe ne serait-elle pas utilisée plus efficacement dans le domaine de l'emploi en allégeant le coût social du travail non qualifié plutôt qu'en subventionnant une allocation universelle, c'est-à-dire en se substituant à des cotisations sociales existantes plutôt qu'en s'y ajoutant ?

2.2 Les effets de l'allocation universelle sur la trappe à chômage

L'observation du nécessaire abaissement du coût global du travail non qualifié conduit à s'intéresser aux effets supposés de l'allocation universelle sur le comportement des travailleurs. Dans une publication récente (7), Van Parijs (1997) développe son argumentation sur le sujet, argumentation qu'il reprit dans une conférence faite à Fribourg. Celle-ci repose sur l'observation de trois caractéristiques essentielles de la trappe à chômage, qui maintient les chômeurs en fin de droit dans une situation d'exclusion du marché du travail. La première caractéristique est celle d'un différentiel de revenu insuffisant, parfois même négatif (compte tenu des frais supplémentaires de garde d'enfants, de transport ou de nourriture qu'engendre l'obtention d'un emploi), pour les " working poor " par rapport à la situation des personnes qui obtiennent le revenu minimum. L'allocation universelle corrigerait cet état de fait en garantissant à la personne qui cherche du travail le maintien d'un revenu minimum. Elle aurait donc toujours intérêt à travailler.

Le deuxième aspect de la trappe à chômage est l'incertitude inhérente aux changements de situation. Les bénéficiaires d'un revenu minimum auraient peur de quitter la sécurité d'une allocation pour l'insécurité d'un emploi dans lequel ils ne sont pas sûrs de donner satisfaction. S'ajoute à cette insécurité, le risque de s'exposer à de nouvelles démarches administratives complexes au cas où ils se retrouveraient de nouveau au chômage. L'allocation universelle remédierait à cette double incertitude parce que l'obtention de revenus professionnels ne remettrait pas en cause le droit à la perception du transfert.

Le troisième aspect de la trappe à chômage est qu'elle ne cesse de se creuser avec le temps pour la personne qui en est victime. Les chômeurs de longue durée subissent une dégradation de leur savoir-faire productif à mesure que le chômage se prolonge. Ils perdent également les rythmes et les habitudes liés au travail. D'où la nécessité pour les chômeurs de retrouver rapidement un nouvel emploi quelle que soit sa rémunération tout en gardant le bénéfice de l'allocation universelle.

L'analyse de la trappe à chômage conduite ici est partagée par la plupart des spécialistes du marché du travail. Le problème est de savoir si l'allocation universelle est le seul moyen ou même un moyen cohérent pour supprimer le phénomène.

Examinons tout d'abord le second argument. L'allocation universelle supprimerait l'incertitude liée à un changement de statut et donc inciterait ses bénéficiaires à abandonner une logique d'assistance contrairement au système du revenu d'insertion. L'argument est fort discutable pour deux raisons. La première est que la garantie d'une allocation permanente n'est pas en soi un principe qui renforce le goût du risque. En second lieu les systèmes alternatifs de revenu minimum conditionnel avec contrepartie peuvent être aménagés pour inciter à cette prise de risque. Entrent dans ce schéma toutes les mesures qui visent à renforcer le potentiel personnel et professionnel des chômeurs ou la disposition qui limite le contrat d'insertion dans le temps.

Le premier et le troisième argument de Van Parijs (1997) ne vont pas davantage dans le sens d'une confirmation de l'allocation universelle. Le principal mérite de cette dernière est selon ses promoteurs, d'inciter ses bénéficiaires à travailler quelle que soit la rémunération de ce travail. Elle supprime en conséquence la nécessité de définir des minima conventionnels de salaire. Or cette argumentation entre en conflit avec la thèse d'un différentiel de revenu insuffisant entre travail et non travail. En réduisant encore ce différentiel, l'instauration d'une allocation universelle est une incitation supplémentaire au non travail ou à la pratique d'activités souterraines plus rémunératrices car supportant moins de charges fiscales et sociales. Pour inciter à une réinsertion rapide des chômeurs les moins qualifiés, les mesures de formation ou d'allègement des charges sur ce type d'emplois semblent beaucoup plus appropriées car elles sont de nature à maintenir le différentiel entre le revenu minimum et le salaire nécessaire à une réelle incitation au travail.

En conclusion de ce paragraphe, je vais examiner un argument qui reste à priori très favorable à l'allocation universelle. Celle-ci implique l'absence de contrepartie et permettrait une importante simplification administrative des procédures en matière d'assurances sociales. L'absence de conditionnalité de l'allocation universelle rendrait inutile la distinction entre celui ou celle qui ne peut pas et celui ou celle qui ne veut pas subvenir à ses besoins essentiels. Elle rendrait caduque l'instruction de dossiers complexes pour les bénéficiaires. Par ailleurs, en rendant inutile ces dossiers, elle respecterait davantage la dignité des personnes qui ne seraient plus obligées de reconnaître l'insuffisance de leurs ressources. En d'autres termes l'allocation universelle ne rendrait plus nécessaire la formulation complexe d'une demande et permettrait au bénéficiaire de garder le silence sur sa situation économique réelle.

La proposition est séduisante mais elle n'est pas opératoire car elle repose sur deux hypothèses non vérifiées : l'égal accès au marché du travail et la capacité de la société à donner une allocation sans respecter une clause du besoin. Etudions successivement ces deux hypothèses. Excluant toute démarche d'insertion, le principe de l'allocation universelle suppose que les chômeurs de longue durée aient un égal accès au marché du travail. Cette affirmation est contredite par toutes les études empiriques. L'observation montre que les bénéficiaires du revenu minimum pour des raisons de chômage souffrent d'un important déficit en matière d'insertion sociale. Leur profil est particulier et la littérature parle à leur sujet d'exclusion. Ils se trouvent en dehors des réseaux économiques et sociaux en raison de leur situation personnelle ou familiale (8).

La deuxième hypothèse est tout aussi inadéquate. Les législations cantonales s'appuient sur une clause du besoin tant il est vrai que toute action sociale s'inscrit dans une logique de subsidiarité. La collectivité aide à titre subsidiaire les personnes mais leur demande en échange une démarche de réinsertion c'est-à-dire une contrepartie. La contrepartie contrevient-elle à un principe d'égalité de dignité des personnes ? Il apparaît que la réponse ici est négative car la contre-prestation obéit à une logique de justice commutative et a pour conséquence d'éviter toute dette sociale. Elle assure au bénéficiaire non seulement le respect du droit à un revenu d'existence, mais aussi une participation minimale à la vie sociale. C'est bien ainsi que l'entendent les institutions et les communes consultées lors la préparation de la loi modifiant l'aide sociale dans le canton de Fribourg. Sur 323 réponses, 164 étaient favorables à la contre-prestation, 61 y étaient défavorables et 116 ne se prononçaient pas selon le détail suivant.

Tableau 2: Résultats de la consultation dans le canton de Fribourg

	Réponses	Favorable à une contre-prestation	Défavorable à une contre-prestation	Réservé	Ne se prononce pas
Organismes consultés	196	105	34	1	56
Communes	127	59	27	1	40
Sarine	29	22	1	--	6
Singine	18	8	8	--	2
Gruyère	26	11	3	--	12
Lac	21	9	7	--	5
Glâne	15	2	6	1	6
Broye	9	4	--	--	5
Veveyse	9	3	2	--	4

Source: Message accompagnant le projet de révision de la loi sur l'aide sociale du 14 nov. 1991 (LASoc)

3. Conclusion

Cette recherche sur l'allocation universelle et son application conduit à plusieurs constatations. La première est la généralisation en Suisse latine de lois qui instaurent un revenu d'existence en contrepartie d'un contrat d'insertion. La seconde constatation est la conception insuffisante du financement de l'allocation universelle. Tant l'utilisation de l'impôt sur les successions, que les écotaxes et la taxation des rentes d'emploi ne sont pas à la mesure du problème posé. L'allocation ainsi financée serait d'un montant très faible qui ne permettrait pas une réduction importante des autres prestations sociales. Elle apporterait plus de complexité au système des assurances sociales au lieu de le simplifier. En matière de financement le fond du problème est la conception de cette allocation comme un revenu inconditionnel et non comme un transfert conditionnel. Enfin l'analyse conduite ici ne permet pas de démontrer une efficacité théorique supérieure de l'allocation universelle en matière de lutte contre la trappe à chômage, car les contrats d'insertion sont des instruments plus cohérents et aussi efficaces s'ils sont construits dans une perspective de "workfare".

Au bout du compte, tout revenu minimum a pour objet la réinsertion des personnes dans le monde économique et social. Il vise à concilier le droit à un revenu d'existence et le droit au travail. La concrétisation de ces deux droits passe par l'engagement des entreprises et des institutions publiques et privées. L'allocation universelle ignore dans son principe cette dimension essentielle de l'action sociale.

NOTES:

1. Message accompagnant le projet de révision de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991, Conseil d'Etat du canton de Fribourg, octobre 1998.

2. Cf. sur ce point Friboulet et al. (1997) Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droit, Etat des lieux et analyse prospective à partir de l'exemple fribourgeois, Fribourg, Editions Universitaires, 4ème partie, pp. 147-198.

3. Van Parijs (1990) " Peut-on justifier une allocation universelle, une relecture de quelques théories de la justice économique ? ", in Futuribles, no 144 p. 31

4. Van Parijs (1990), op. cit. p. 32

5. Le taux de prestations sociales est la part des prestations sociales dans le PIB. Source : Miroir statistique de la Suisse 1998/1999, Genève, SDES.

6. Van Parijs (1994) " Au-delà de la solidarité, les fondements éthiques de l'Etat-Providence et de son dépassement " in Futuribles no 184 p. 25.

7. Van Parijs (1997) " De la trappe au socle : l'allocation universelle contre le chômage " in Liber, supplément au no 120 des Actes de la recherche en sciences sociales.

8. Cf. sur ce point Friboulet et al. (1997) op. cit. 2ème partie pp. 75-96.

BIBLIOGRAPHIE

ACKERMANN B.A. (1980) *Social Justice in the Liberal State* , New Haven and London, Yale University Press.

BRESSON Y. et GUITTON H. (1991) *Repenser la solidarité* , Paris, Editions Universitaires.

DWORKIN R. (1981) "What is Equality ? Part 2 : Equality of Ressources " in *Philosophy and Public Affairs* (10), pp. 283-345.

FRIBOULET J.-J. et al. (1997) *Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droit : état des lieux et analyse prospective à partir de l'exemple fribourgeois* , Fribourg, Editions Universitaires.

GAMEL C. (1997) "Le rôle des rentes d'emploi dans le financement de l'allocation universelle " in *Les avancées théoriques en économie sociale et leurs applications*, Dijon, IREDU-cnrs, vol. 1, pp. 315-335.

KOLM S.-C. (1996) *Modern Theories of Justice* , Cambridge, M.I.T. Press.

PAINE T. (1796) "Agrarian Justice " , in *The Life and Major Writings of Thomas Paine Secaucus* (New Jersey), Citadel Press (1974), pp. 605-623.

RAWLS J. (1987) *Théorie de la justice* , Paris, Seuil.

STEINER H. (1994) *An Essay on Rights*, Oxford, Basil Blackwell.

VAN PARIJS P. (1990) " Peut-on justifier une allocation universelle ? Une relecture de quelques théories de la justice économique " , in *Futuribles*, no 144 pp. 29-42.

VAN PARIJS P. (1994) " Au-delà de la solidarité, les fondements éthiques de l'Etat-Providence et de son dépassement " , in *Futuribles*, no 184 pp. 5-29.

VAN PARIJS P. (1995) *Real Freedom for All - What (if anything) can justify capitalism ?* Oxford, Oxford University Press.