

Allocation universelle et impôt négatif¹

CHRISTOPHE JOYEUX ET DANIELLE MEULDERS

Département d'économie appliquée de l'Université Libre de Bruxelles (DULBEA)

Abstract

Numerous proposals from economists and politicians concerning the reform of social security and tax systems are discussed today. Their purpose is to avoid the perverse effects social systems are performing on unemployment, growth and public deficits. Our purpose in this article is to analyse the impacts of two proposals designed to reform social protection in order to simplify the systems and to suppress employment traps. These proposals are the basic income and the negative income tax. Lot of studies have been devoted to these topics but there are no examples of « pure » applications. The necessity to apply high disincentive tax rates in order to finance these systems have led to partial applications which did not present the same expected advantages in terms of efficiency and redistribution. In order to highlight the Belgian debate, we present the results of different simulations performed by the use of the micro simulation model MODETE.

1. Introduction : Concilier la lutte contre la pauvreté et l'incitation au travail

Les deux propositions qui seront analysées dans cette intervention ont un but en commun : construire un système de protection sociale garantissant un revenu suffisant aux plus démunis, aux exclus du marché du travail, en évitant que ce système ne les décourage à rechercher un emploi. Il s'agit d'éliminer du système social et fiscal les trappes ou pièges à l'inactivité, qui exercent un effet de désincitation au travail sur les personnes qui dans l'hypothèse où elles retrouveraient un emploi, perdraient le bénéfice d'allocations sociales au profit d'un revenu faible qui leur serait égal ou à peine supérieur.

Ces effets sont dus à la complexité des systèmes de redistribution qui résultent souvent d'un empilage de mesures diverses dont l'effet global a été mal

¹ Communication présentée au colloque « Prélèvements publics, transferts sociaux et marché du travail », organisé par l'AEBr les 8 et 9 mars 1999 à l'Université Libre de Bruxelles.

appréhendé. Une estimation² réalisée pour la France indique que 1.5% de la population française est soumise à des taux marginaux supérieurs à 80%, tous ces agents se situant au bas de la distribution des revenus. Tous les avantages sociaux conditionnels, qu'ils soient liés au niveau du revenu, à la situation de famille ou au statut professionnel du bénéficiaire, sont susceptibles d'exercer des effets désincitants.

Il convient cependant de souligner que les systèmes fiscaux et sociaux en Europe contiennent différents pièges à l'inactivité qui ont été établis volontairement et existent toujours : les droits dérivés³ dans les systèmes de protection sociale sont un incitant au maintien de la femme au foyer ou à l'exercice d'un travail au noir puisque le mariage garantit au conjoint le bénéfice des soins de santé, d'une retraite du seul fait du partenaire. Les avantages accordés au conjoint au foyer dans le système fiscal, par le jeu du quotient familial notamment, ainsi que toutes les allocations liées à l'inactivité, comme les interruptions de carrière, constituent des pièges à l'inactivité qui frappent un nombre bien plus important de personnes d'âge actif que les pièges non voulus qui sont actuellement mis en exergue et que l'on cherche à combattre.

On peut s'étonner aussi de l'apparition d'un tel objectif en période de chômage élevé : dans la mesure où la demande de travail est stagnante, stimuler l'offre de travail risquerait d'aggraver le déséquilibre entre l'offre et la demande et donc d'augmenter le chômage et l'insatisfaction des chômeurs incités qui chercheraient en vain un emploi.

Les effets désincitants qui sont combattus par ces deux propositions frappent principalement les bas revenus et les personnes les moins qualifiées dont les taux de chômage sont les plus élevés en Europe⁴ et pour lesquelles on dénonce le manque d'emplois disponibles. Curieusement, on ne se préoccupe pas, à ce stade, de savoir s'ils trouveront un emploi : Les contraintes sur l'emploi ne sont pas prises en compte.

Lutter contre les désincitants et les trappes à l'inactivité consiste à attribuer la cause du chômage aux individus qui, insuffisamment motivés, préféreraient ne pas travailler dans la mesure où, en l'absence de travail, ils bénéficient d'allocation

² Bourguignon F., Chiappori A., 1993.

³ Jepsen M., Meulders D., Plasman O., 1997.

⁴ OCDE, 1994, p.129.

tions qu'ils perdraient en acceptant un travail qui ne leur procurerait qu'un revenu net égal ou légèrement supérieur à l'allocation.

On imagine qu'en augmentant les écarts entre allocation et salaire net, ces individus se présenteraient sur le marché du travail. Ce raisonnement, strictement économique, néglige tous les autres aspects négatifs, de nature sociologique et psychologique, liés au chômage.

L'allocation universelle et l'impôt négatif sont des idées anciennes⁵ qui n'ont quasi pas connu de mises en pratique du fait de la contradiction intrinsèque qu'elles contiennent : impossibilité de concilier des allocations d'un niveau suffisant pour lutter contre la pauvreté sans imposer à la collectivité une pression fiscale très élevée qui exercerait des effets de découragement sur d'autres acteurs économiques.

La réapparition de ces propositions dans le débat actuel⁶ est liée à la conjonction de différents facteurs :

- Les craintes quant à la viabilité des systèmes de sécurité sociale européens, inspirées dans le court terme par la volonté de réduire les dépenses et les déficits publics (politique européenne de stabilité), à plus long terme par le vieillissement relatif de la population européenne et les difficultés entrevues pour le paiement des retraites dans un contexte de rareté de l'emploi.
- Un contexte d'inspiration économique néo-libérale qui plaide pour une réduction de l'intervention de l'état dans l'économie, prônant une baisse des dépenses publiques et de la taxation dont les effets négatifs sur l'investissement, l'emploi, l'esprit d'entreprise sont dénoncés.
- Un niveau de chômage structurel élevé et la recherche tous azimuts de politiques qui permettraient de le réduire.
- La hausse de la pauvreté enregistrée dans plusieurs pays de l'OCDE et l'apparition de « working poors » liée au développement des emplois flexibles et atypiques.

⁵ Thomas Payne est considéré comme le premier défenseur de l'idée de l'allocation universelle. T. Payne, 1796. Les travaux de James Meade ont contribué grandement aux débats sur l'allocation universelle : Meade, J.E., 1948 et 1972.

⁶ Voir notamment : OCDE, 1998.

Ce papier est organisé comme suit : dans une première partie seront présentés les caractéristiques, avantages et désavantages théoriques, sous-jacents aux deux systèmes.

Nous présenterons ensuite des exemples d'application de ces deux propositions pour finalement aborder d'éventuelles applications en Belgique.

2. Caractéristiques des deux systèmes

a. Allocation universelle

Principe : remplacement par une allocation inconditionnelle unique allouée à tous les habitants d'un pays (quel que soit leur âge, leur situation familiale, leurs autres revenus) de tous les transferts versés par l'état.

Les traits caractéristiques sont l'universalité, attribution à tous, et l'absence de conditions : pas de conditions de revenus, de nationalité, d'âge, pas de restrictions liées à la situation familiale ou à la disponibilité sur le marché du travail, pas de limitations dans le temps, pas de contrôle des ressources etc...

Les avantages attendus de l'allocation universelle sont les suivants :

- Lutte contre l'exclusion et la pauvreté : on comble toutes les mailles du filet social (universalité), l'inconditionnalité assure aussi plus de dignité aux personnes démunies qui ne sont plus soumises à des contrôles vexatoires ;
- La simplicité et la transparence : rationalisation de la sécurité sociale, système unique et simple dont les effets redistributifs sont aisément mesurables et qui est facile à gérer : aucun contrôle n'est nécessaire, les coûts de gestion diminuent ;
- Individualisation et non-discrimination : On ne tient pas compte du mode de vie, du statut matrimonial et de la situation familiale. Comme l'indique H. Parker : « Women do badly out of the existing social security systems... Women would do better out of a Basic Income »⁷ ;

⁷ Parker, H., 1993.

- Lutte contre le travail au noir ;
- Lutte contre les pièges à l'inactivité et les effets désincitants : on ne perd pas le droit à l'allocation universelle en cas de reprise d'un emploi, l'allocation universelle s'ajoute aux autres revenus ;
- Il ne serait plus nécessaire de fixer un salaire minimum puisque les individus disposeraient tous déjà d'un revenu minimum correspondant à l'allocation universelle. En ce sens, l'allocation universelle permettrait une dérégulation du marché du travail⁸ et la prolifération d'emplois flexibles. Il n'y aurait plus de régulation de la durée du travail, chaque individu prendrait sa retraite quand il le désire.

Pour que le premier avantage soit effectif, il faut que l'allocation universelle soit suffisamment élevée : la suppression des autres transferts impliquerait une détérioration de la situation des plus démunis si l'allocation n'était pas au moins égale au transfert perçu dans le système actuel. Dans un système « pur » d'allocation universelle, tous les transferts, sans exception, sont supprimés. On peut cependant imaginer qu'en cas de suppression des allocations de chômage, de l'assurance maladie ou des retraites, de nouveaux systèmes privés verraient le jour : les travailleurs s'assureraient eux-mêmes contre certains risques, l'assurance volontaire serait alors l'apanage des mieux nantis et le développement d'assurances privées accroîtrait les inégalités.

En ce qui concerne le financement de l'allocation universelle, il semble difficilement concevable de maintenir des contributions à charge des seuls travailleurs et de leurs employeurs pour financer un système qui s'appliquerait à toute la population. On envisage plutôt un financement par l'impôt direct ou indirect. La simplification du système et son individualisation complète serait réalisée par le prélèvement d'un impôt sur le revenu à taux unique, impôt proportionnel⁹ qui frapperait tous les revenus qui viennent s'ajouter à l'allocation universelle, revenus qui ne feraient plus l'objet d'aucun abattement ou crédit d'impôt.

C'est à ce niveau que se pose la difficulté majeure liée à l'instauration d'un tel système : pour financer l'allocation universelle substitutive, sans aggraver la pauvreté, il sera nécessaire de fixer des taux d'imposition tellement élevés que

⁸ Collectif Charles Fourier, 1984.

⁹ Atkinson, A.B., 1995.

le poids de la fiscalité générera des effets désincitants importants qui cette fois toucheront toute la population dans son offre de travail, sa consommation ou son investissement. A titre d'exemple, on peut citer les résultats d'une étude menée par un groupe d'experts pour le gouvernement irlandais¹⁰ : pour financer une allocation universelle de 60£ par semaine pour chaque adulte et de 17.4£ pour chaque enfant, il fallait taxer tous les autres revenus à un taux de 68%. La hauteur de ce taux fit craindre aux experts des effets négatifs importants sur l'offre de travail qui annuleraient tous les effets positifs attendus de l'allocation universelle.

Cette contradiction a amené de nombreux auteurs à abandonner le système pur de l'allocation universelle substitutive pour proposer soit de limiter le nombre des bénéficiaires (en excluant les enfants), soit de moduler le montant octroyé selon la situation familiale, soit d'allouer des allocations de nature complémentaire qui s'ajoutent au système social existant. Dans tous ces cas, on perd une partie des avantages associés au système « pur »:

- La simplicité et la gestion plus aisée de la sécurité sociale n'existeront plus si l'allocation universelle n'est que complémentaire et s'ajoute au système existant en n'en remplaçant qu'une partie : la superposition de nouvelles dispositions ne fait qu'ajouter à la complexité du système. Les pièges à l'inactivité sont souvent maintenus.
- La modulation selon la situation familiale produira les mêmes effets : perte de simplicité, contrôle à réinstaller, effets discriminatoires potentiels et introduction de désincitants particulièrement sur le travail féminin.

b. L'impôt négatif

Le principe de l'impôt négatif est d'intégrer les aides sociales au système fiscal en complétant le barème de l'impôt sur les revenus par des taux négatifs s'appliquant aux bas revenus. Il s'agit donc, en dessous d'un certain niveau de revenu taxable, de transférer des revenus (impôts négatifs) vers les contribuables les plus démunis. En incorporant les avantages sociaux au système fiscal, on évite des taux marginaux implicites élevés sur les bas revenus et on élimine les pièges à l'inactivité.

¹⁰ Expert Working Group on the Integration of the Tax and Social welfare Systems, 1996.

Comme pour l'allocation universelle, on supprime tous les transferts sociaux pour ne garder qu'un mécanisme unique de redistribution. Toutefois, on ne retrouve plus dans ce cas les principes d'inconditionnalité et d'universalité puisque l'impôt négatif n'est attribué qu'aux contribuables les plus démunis et que son montant varie selon le niveau du revenu. Cependant, c'est le niveau du revenu qui détermine le transfert, pas son existence, l'impôt négatif s'applique à tous les revenus, quelle que soit leur origine. Aucune distinction n'est faite selon la nature des revenus.

Comme dans le cas de l'allocation universelle, la difficulté liée à la mise en œuvre de l'impôt négatif « incitant » est de combiner un transfert élevé (lutte efficace contre la pauvreté) sans, dans un contexte d'équilibre budgétaire, augmenter de façon forte les taux d'imposition dans la partie positive du barème et réintroduire de la sorte des désincitants frappant d'autres agents économiques.

« Les pays à systèmes sociaux très développés qui voudraient se lancer dans un programme d'impôt négatif visant à remplacer toute une série de transferts sociaux auxquels ils procèdent actuellement, constateraient que ce nouveau système exigerait un taux d'imposition très élevé pour maintenir les prestations sociales à leur niveau actuel....dans certains cas, des prestations sociales directes présenteraient plus d'efficacité »¹¹.

Comme l'indique l'OCDE(1974)¹², la mise en œuvre des programmes d'impôt négatif pose un certain nombre de problèmes techniques difficiles à résoudre:

- L'inclusion du transfert dans le système fiscal pose le problème de la définition du revenu taxable : dans la plupart des pays, une série de revenus ne sont pas ou peu pris en compte lors de la définition du revenu taxable (en Belgique les revenus mobiliers et immobiliers ou les allocations familiales) et donc on risque de mal évaluer l'état de besoin réel du contribuable. D'autre part, les contribuables dont le revenu est sous-estimé par la fraude ou l'utilisation abusive d'abattements sont susceptibles de bénéficier de transferts auxquels ils n'auraient pu prétendre dans le système existant. L'introduction d'un impôt négatif ne peut donc se faire sans une redéfini-

¹¹ OCED, 1974, p.47.

¹² OCDE, 1974.

tion complète du revenu taxable qui devrait mesurer au mieux la capacité contributive réelle.

- Le délai entre le paiement du transfert et l'état de nécessité est l'une des difficultés majeures du système : pour calculer l'impôt, il faut disposer de toutes les informations relatives à l'année fiscale et donc l'impôt négatif ne pourra être versé que tardivement. Idéalement il faudrait concevoir des périodes d'imposition plus courtes que l'année pour éviter cet écueil. Dans les pays où existe un système de retenue à la source, l'implantation d'un système d'impôt négatif sera facilitée pour les travailleurs salariés. Toutefois, le cas des travailleurs non-salariés est plus complexe dans la mesure où il est très difficile d'évaluer leurs revenus sur une base mensuelle et de les faire entrer dans un système de retenue à la source.
- Le choix de l'unité de taxation pose aussi problème: le revenu pris en compte pour la détermination du transfert sera-t-il celui de l'individu ou celui du ménage fiscal? S'il s'agit du ménage, on réintroduit dans le système tous les effets de désincitation à l'égard du travail féminin contenus dans les systèmes où l'unité de taxation est le ménage.

Comme pour l'allocation universelle, les difficultés liées à l'application du système « pur », et particulièrement le niveau élevé des taux d'imposition positifs qu'il implique, ont amené la proposition de systèmes complémentifs qui s'ajoutent au système de protection sociale existant. Dans ce cas, les avantages attendus du système s'amenuisent et les pièges à l'inactivité sont maintenus.

3. Exemples d'application

Il n'existe pas d'exemples d'application de systèmes purs d'allocation universelle ou d'impôts négatifs. Dans la plupart des pays européens, les systèmes visant à assurer un revenu garanti sont de type complémentifs et non substitutifs¹³, c'est à dire qu'ils sont créés comme un complément des autres prestations sociales existantes, considérées comme insuffisantes pour faire face au développement de la pauvreté. Ils ne s'inspirent ni de l'impôt négatif, ni de l'allocation universelle.

Toutefois, les allocations familiales dans certains pays présentent certaines caractéristiques de l'allocation universelle : lorsqu'elles représentent un mon-

¹³ Voir Guibentif P., Bouget D., 1997.

tant identique attribué à tous les enfants résidents d'un pays, sans conditions relatives à la fréquentation scolaire, on peut parler d'allocation universelle pour les enfants que certains auteurs considèrent comme l'une des voies les plus prometteuses pour lutter contre la pauvreté en Europe.

Exemple d'une allocation universelle complétive : la rente pétrolière en Alaska¹⁴

L'état d'Alaska distribue tous les ans, au mois d'octobre, à ses 543000 habitants, un chèque dont le montant augmente chaque année (1130 \$ en 1996). La seule condition d'octroi est de résider depuis au moins un an en Alaska et son financement est lié au revenu pétrolier. Ce type d'exemple est une piste qui est intéressante à développer dans les pays disposant de ressources naturelles importantes pour en assurer la redistribution auprès des habitants. Ce n'est pas le cas de la Belgique.

En ce qui concerne l'impôt négatif, des tranches de taux négatifs existent dans les barèmes de certains pays européens. Leur but n'est toutefois pas de remplacer des transferts existants, mais plutôt d'assurer à tous le bénéfice de réductions d'impôt qui, autrement, ne profitent pas à tous les contribuables. C'est le cas en Autriche.

L'Earned Tax Credit (ETC) Etats Unis¹⁵

Aux Etats-Unis, l'earned income tax, existe depuis 1975. Il s'agit d'une restitution fiscale de 3656 dollars au maximum (environ 135000 B.F.) par an à toute personne ayant un emploi et un revenu inférieur à un niveau défini. Ce montant dépend de la composition du ménage et il varie selon le niveau du revenu: octroi d'une réduction supplémentaire pour les salaires très bas et baisse de la restitution au delà d'une certaine limite.

Le gros problème de l'ETC est la fraude massive, estimée en 1997 à 20% du coût total du système. D'autre part, selon Concialdi (1998, p. 2), l'effet net sur l'emploi ne serait que de 10000 emplois pour un programme dont le coût se chiffre en dizaines de milliards de dollars.

¹⁴ Voir Degossely, J., 1998, p.42.

¹⁵ Lettre mensuelle socio-économique du Conseil Central de l'Economie, Juillet 1998, p.49.

A nouveau il s'agit d'une application fort éloignée du système pur d'impôt négatif : le but est d'inciter au travail et d'aider les « working poors » qui ne sont susceptibles de bénéficier que de revenus très faibles, dans un pays où il n'existe pas de réglementation relative au salaire minimum.

4. Les propositions émises en Belgique

C'est l'utilisation de modèles statiques de micro simulation du système social et fiscal qui a permis de mettre en lumière les problèmes liés à la mise en place des systèmes alternatifs. Ces modèles, basés sur des données individuelles, calculent pour chaque individu de l'échantillon, selon ses caractéristiques, les impôts et cotisations qu'il a à payer et les transferts dont il peut bénéficier. Ils permettent d'évaluer, à court terme, les conséquences de chaque réforme proposée, en termes budgétaires d'une part et en terme de distribution des revenus d'autre part. Les modèles utilisés en Belgique sont le modèle MISIM¹⁶ du Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) de l'UFSIA qui utilise les données panel socio-économique, le modèle le modèle SIRE¹⁷ du service d'études du Ministère des Finances, basé sur des données fiscales, et le modèle MODETE¹⁸ du département d'économie appliquée (DULBEA) de l'ULB, basé sur les données du panel socio-démographique des ménages belges.

Différentes simulations relatives à l'allocation universelle ont été réalisées:

- Dans son mémoire de fin d'étude, J. Degossely¹⁹ a simulé différents scénarii d'allocations universelles;
- En parallèle avec d'autres pays européens, C. Joyeux et I. Terraz ont simulé le remplacement du système d'assistance sociale par une allocation unique de 3200 écus par équivalent adulte²⁰ et par an, financée par un taux de taxation de 36% s'appliquant à tous les revenus, tout en maintenant les cotisations sociales;

¹⁶ Cantillon B., Lambert K., Verbist G., Verbist G., 1993.

¹⁷ Standaert I., Valenduc C., 1996.

¹⁸ Joyeux, C, 1998.

¹⁹ Degossely J, 1998.

²⁰ Joyeux C., Terraz I., 1998. Ce système n'est déjà plus pur dans la mesure où il fait l'objet d'une modulation selon le mode de vie qui implique contrôle et effets discriminatoires : le deuxième adulte et les enfants ne perçoivent plus qu'une allocation réduite. Une application individualisée impliquerait un taux de taxation uniforme beaucoup plus élevé.

- B. Gilain et P. Van Parijs²¹ ont simulé l'attribution d'une allocation universelle complétive de 8000 B.F par mois, financée par une réduction de tous les revenus de remplacement de 8000 B.F et d'un aménagement de l'IPP, qu'ils envisagent comme un premier pas vers un système d'allocation universelle qui pourrait être étendu par la suite.

Les résultats de ces simulations illustrent les différents problèmes soulevés dans la première partie de cet article :

- L'allocation universelle²² qu'il serait possible d'attribuer à tout citoyen belge, enfant ou adulte, en supprimant tous les transferts sociaux existants et en ne changeant rien au impôts et cotisations, serait de 9272 F.B. par mois. Si on limite l'allocation aux personnes de plus de 18 ans, le montant s'élèverait à 10535 F.B. Ce montant, largement inférieur au minimex, aggrave la situation de pauvreté des allocataires sociaux. Si on fixe l'allocation au minimex de l'isolé, le déficit budgétaire s'accroît de 266 milliards de F.B., le coefficient de Gini²³ augmente de 20% et la pauvreté s'aggrave.
- Ces effets amènent certains auteurs à abandonner l'idée de systèmes substitutifs et ils se lancent donc dans des simulations de systèmes complétifs qui ajoutent à la complexité du système plutôt que de le simplifier et qui ne résolvent pas toujours le problème des trappes.

Deux autres propositions circulent actuellement en Belgique : il s'agit de la proposition de « Vivant » faisant référence à l'instauration d'une allocation universelle « pure », financée par l'impôt indirect et de la proposition d'instauration d'un impôt négatif²⁴. Cette dernière proposition ne constitue en fait ni un impôt négatif, ni une allocation universelle. Il s'agit de l'attribution d'un nouveau transfert réservé aux seuls travailleurs dont le montant est identique quel que soit le revenu. Son financement serait partiellement assuré par une hausse de l'impôt des personnes physiques : abaissement sensible des minima imposables, modification de la progressivité du barème et du calcul du quotient conjugal. Cette modification de l'impôt ne s'appliquerait qu'aux bénéficiaires du transfert, la proposition entraîne un déficit à financer de 63 milliards.

²¹ B. Gilain, P. Van Parijs, 1996.

²² Voir Degossely, J. , 1998.

²³ Ce coefficient varie de 100 en cas de distribution totalement inégalitaire des revenus à 0 en cas de distribution totalement égalitaire.

²⁴ André, E., 1998.

Dans cette section, nous allons simuler les effets budgétaires et redistributifs de deux propositions:

Proposition a. « Allocation universelle pure » : Instauration d'une allocation universelle substitutive qui remplacerait tous les transferts sociaux existant et serait financée par un impôt direct à taux proportionnel de 65%.

Les allocations supprimées sont: les allocations familiales, les allocations de chômage, les pensions légales, les revenus alloués en cas d'invalidité, d'accident du travail et de maladie professionnelle, le revenu minimum de moyens d'existence et le revenu minimum garanti aux personnes âgées.

Une allocation d'un montant mensuel de 19710 est allouée à toute personne âgée de plus de 18 ans, un montant mensuel de 8699 est alloué au moins de 18 ans. Ces montants correspondent respectivement, pour l'année de simulation 1994, au revenu minimum garanti aux personnes âgées isolées et à l'allocation familiale ordinaire attribuée à un enfant de troisième rang comprenant le supplément d'âge pour les plus de seize ans. Ces montants sont alloués quelle que soit la situation familiale ou professionnelle des individus.

Le financement est assuré par un impôt direct proportionnel et individualisé, qui ne comporte plus d'abattements et de crédits d'impôt, l'allocation universelle n'est pas taxée, tous les autres revenus le sont. Les cotisations sociales à charge des employeurs et des travailleurs sont supprimées. L'assurance maladie devient universelle et est aussi financée par l'impôt. Le taux d'impôt nécessaire pour assurer l'équilibre budgétaire de la proposition est de 65%.

Proposition b. « Impôt négatif completif » : Allocation d'un transfert de 8000 B.F. par mois pour un travailleur (salarié ou indépendant) sans charge de famille et de 12000 B.F. par mois pour un travailleur dont le conjoint est à charge.

Aucune allocation n'est supprimée: le nouveau transfert se superpose au système existant.

Le financement est assuré par un aménagement de l'impôt des personnes physiques:

MODIFICATIONS APPORTÉES AU BARÈME DE L'IPP

Tranches de revenu imposable	Taux marginal : exercice fiscal 1998	Taux Marginal : proposition «impôt négatif completif »	Différence
0-200000	25	25	=
200001-253000	25	50	+25
253001-335000	30	50	+20
335001-478000	40	50	+10
478001-1100000	45	50	+5
1100001-1650000	50	50	=
1650001-2420000	52.5	52.5	=
à partir de 2420001	55	55	=

Dans la proposition, on réduit la progressivité du barème en réduisant le nombre de tranches d'imposition à quatre, dès que le revenu taxable dépasse 200000 F.B., le taux marginal de taxation s'élève à 50%. Alors que dans le système actuel, le taux de 50% n'est atteint que lorsque le revenu taxable dépasse 1100000 F.B. Ceci entraîne un alourdissement important de la pression fiscale sur la partie des revenus comprise entre 200000 et 1100000 F.B.

MODIFICATION DES ABATTEMENTS À LA BASE

	Abattement à la base : système actuel (exercice fiscal 1998)	Abattement à la base : proposition «impôt négatif completif »
isolé	203000	90000
conjoints	160000	40000
enfants	Pas de changement	Pas de changement

Les abattements à la base sont considérablement réduits.

Modification du système de quotient conjugal: on réduit de 30 à 15% le revenu fictivement attribué au conjoint, le maximum restant fixé à 297000 B.F.. Cette mesure défavorise les contribuables dont les revenus sont les plus faibles pour lesquels, on réduit à 15% les avantages liés au quotient conjugal.

Deux versions de cette simulation ont été réalisées, dans la première(b.1), le nouveau système fiscal est appliqué à tous les contribuables, dans la seconde(b.2)

le nouveau système ne s'applique qu'aux travailleurs, les autres contribuables restant soumis à l'ancien système d'imposition²⁵.

Les effets des deux propositions ont été calculés à l'aide du modèle MODETE la simulation a, a été calculée pour l'année 1994, la simulation b, pour l'exercice fiscal 1996 (revenus de 1995) :

COÛT BUDGÉTAIRE(EN MILLIARDS DE F.B.):

Proposition a	Proposition b.1	Proposition b.2
0	+54	-63

Le coût budgétaire de la première proposition est nul par définition. En ce qui concerne la proposition b, l'application du nouveau système fiscal à tous les contribuables dégage un bonus de 54 milliards qui pourrait être affecté à la réduction d'autres impôts ou de la parafiscalité. L'application du nouveau système fiscal aux seuls bénéficiaires du transfert génère un déficit de 63 milliards.

EFFET SUR LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET LA PAUVRETÉ

	Proposition a	Proposition b.1	Proposition b.2
Coefficient de Gini	+2.18	+1.37	=
Taux de pauvreté	+10.53	+3.21	=

Globalement, le système belge de redistribution des revenus est particulièrement efficace, le coefficient de Gini et le taux de pauvreté sont particulièrement faibles en comparaison avec les autres pays européens²⁶. En Belgique, la pauvreté concerne principalement les personnes sans emploi : les groupes les plus vulnérables²⁷ sont les ménages dont le chef a moins de 25 ans, est étranger, au chômage ou en invalidité, les ménages dont aucun membre n'exerce d'activité professionnelle et les couples âgés.

La première proposition, qui alloue à tous un revenu de base substantiel, provoque un bouleversement total de la distribution des revenus le pourcentage de

²⁵ Ce sont les résultats d'une simulation analogue à cette seconde qui sont présentés dans la communication d'Eric André (André, E., 1998).

²⁶ Voir OCDE, 1995 et Förster M., 1994.

²⁷ Cantillon B., Marx I., Proost D., Van Dam R., 1994.

ménages dont le revenu est inférieur à 50% du revenu médian qui reste fixé au montant de la simulation de référence et augmente de 9.3%, il est multiplié par 2.6, le coefficient de Gini augmente également de 2.18.

Les effets de la seconde proposition sont plus difficiles à évaluer car on ne tient pas compte dans le calcul de l'affectation du surplus budgétaire (b.1) ou de la façon dont les 63 milliards de déficit vont être comblés (b.2), or ces affectations ne seront pas neutres quant à la pauvreté et à la distribution des revenus. La version b.1 aggrave les inégalités et la pauvreté puisque les allocataires sociaux ne bénéficient pas du nouveau transfert mais sont soumis à une taxation plus élevée, cependant, ces effets pourraient être corrigés par l'affectation du bonus aux allocataires sociaux. Dans ce cas, cependant les effets sur les pièges à l'emploi seraient annulés. La version b.2 maintient les données relatives au taux de pauvreté et la distribution de revenu en l'état actuel, toutefois l'effet final dépendra du moyen retenu pour récolter les 63 milliards que coûte la réforme.

En ce qui concerne les gains moyens par décile les changements sont les suivants:

Déciles	Gain moyen par ménage		
	Proposition a	Proposition b.1	Proposition b.2
1	69 590	- 8 388	6 761
2	11 032	- 32 337	7 145
3	57 628	- 26 019	12 992
4	- 6 425	- 39 853	10 966
5	24 850	- 18 354	19 169
6	10 409	- 15 256	20 747
7	42 432	5 966	25 637
8	72 540	4 726	22 051
9	- 22 080	- 427	21 601
10	- 259 975	- 8 587	14 976

La distribution par décile (déciles tels qu'ils sont définis dans la simulation de référence) des effets de la proposition a est déterminée par différents facteurs: on augmente sensiblement les revenus de ceux qui n'étaient pas allocataires sociaux en leur attribuant l'allocation universelle, l'augmentation est d'autant plus importante que le nombre d'adultes et d'enfants dans le ménage est élevé du fait de l'individualisation totale du système, enfin on applique à tous les

revenus bruts, un taux uniforme de taxation de 65%. En fait dans ce cas on modifie totalement le paysage de la distribution. Les ménages bénéficiaires ne sont pas concentrés dans des déciles particuliers et les gains moyens ne croissent pas de façon régulière. Pour ne pas avoir d'effets négatifs sur le taux de pauvreté, il faudrait, si on maintient le principe de l'universalité et de l'individualisation, augmenter encore le montant de l'allocation distribuée.

La proposition b.1 engendre en moyenne des pertes pour tous les déciles à l'exception du septième et du huitième, l'effet moyen sur le neuvième décile est presque nul. Les grands perdants sont les ménages des deuxième, troisième et quatrième déciles pour les quelles la perte moyenne par ménage est d'environ 40000 F.B.

En ce qui concerne la proposition b.2, tous les déciles sont en moyenne bénéficiaires avant que le déficit engendré par la proposition ne soit comblé. C'est pour les ménages du premier décile que le gain moyen est le plus faible, il dépasse 20000 F.B. pour les sixième, septième, huitième et neuvième déciles. Ces montants s'expliquent à la fois par le pourcentage de ménages bénéficiaires nets au sein de chaque décile et par les gains nets dont ils bénéficient: le pourcentage de bénéficiaires nets est le plus élevé au sien des quatre derniers déciles, toutefois l'avantage moyen dont ils profitent diminue du fait de la taxation, les modulations s'expliquent aussi par les différences de composition des ménages au sein des déciles.

Déciles	Proposition a		Proposition b	
	% de ménages bénéficiaires nets	Gain moyen par ménage bénéficiaire	% de ménages bénéficiaires nets	Gain moyen par ménage bénéficiaire
1	65,77%	120 499	11,69%	57 818
2	43,00%	127 538	14,50%	49 283
3	42,44%	280 547	33,16%	39 182
4	43,85%	199 237	27,69%	39 605
5	58,96%	192 935	45,09%	42 517
6	64,55%	155 530	47,13%	44 020
7	67,26%	177 481	75,24%	34 073
8	70,22%	186 743	66,82%	33 002
9	61,03%	151 763	76,53%	28 227
10	25,54%	156 594	76,01%	19 702

- Gestion et simplicité du système:

- Proposition a:

Le système est radicalement simplifié.

- Proposition b:

Dans ce cas le système est rendu plus complexe :

- par l'introduction d'un nouveau transfert.
- par l'octroi de ce transfert sur base de l'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante et calculé sur une base mensuelle. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de ce travail, on pourrait, pour les salariés, imaginer que l'entreprise déduirait le transfert des précomptes qu'elle prélève. Ceci pose toutefois un problème de contrôle : comment vérifier que le transfert soit bien ajouté au salaire du travailleur et non accaparé par l'entreprise. Pour les indépendants le problème est plus complexe puisque les versements anticipés se font trimestriellement. Les travailleurs qui n'ont pas une activité continue sur l'année et cumulent chômage et activité professionnelle posent aussi des problèmes particuliers.
- par l'application dans la proposition b.2 d'un système fiscal différent pour les travailleurs et les autres contribuables. Ceci rend le système particulièrement complexe : en ce qui concerne les couples composés de travailleurs et d'allocataires sociaux, quel système appliquera-t-on ? Il faudrait individualiser totalement le système fiscal en supprimant le quotient conjugal et les différences entre abattements à la base. Il faudra également définir une stratégie pour traiter les individus qui n'exercent pas une activité tout au long de l'année.

Plutôt que d'appliquer deux systèmes différents, on pourrait imaginer un crédit d'impôt ou un abattement spécifique réservé à ceux qui ne jouissent pas d'un revenu du travail. La modulation de ce crédit ou de cet abattement devrait respecter le profil ci-dessous pour assurer la neutralité du système. La réduction d'impôt doit être différente pour chaque niveau de revenu jusqu'à 1100000 F.B. et elle doit varier selon la situation familiale du contribuable : même dans le

Le système belge réputé pour sa complexité on imagine mal l'introduction d'un tel crédit. Or la simplification de sa formule introduirait nécessairement la non-neutralité du système : si le crédit forfaitaire est aligné sur le montant le plus élevé, on augmente considérablement le coût budgétaire de la proposition, si on s'aligne sur un montant plus faible, on lèse nécessairement les contribuables dont la charge fiscale augmente.

RÉDUCTION D'IMPÔT NÉCESSAIRE POUR NEUTRALISER L'EFFET DE LA MODIFICATION DU SYSTÈME FISCAL (EXERCICE FISCAL 1996)

Revenu taxable	impôt isolé	impôt couple à 1 revenu	impôt couple à 1 revenu avec 2 enfants
200000	27500	30000	3250
300000	49150	68750	42000
400000	47300	90650	88250
500000	71550	106900	107500
600000	76550	117650	118050
700000	81550	127800	128200
800000	86550	135050	135450
900000	91550	141450	141850
1000000	96550	146750	147150
1100000	101550	148000	148400

On peut se poser la question du bien fondé de la construction d'un système aussi compliqué: si l'objectif est d'inciter au travail en augmentant les revenus des travailleurs de façon dégressive, pourquoi ne pas proposer de réduire les cotisations personnelles de sécurité sociale en les rendant progressives selon le revenu et cela, à concurrence du montant net du coût de la proposition?

- Pièges à l'inactivité:

- Proposition a:

Si on élimine tous les pièges à l'emploi liés aux changements de situation et à la situation familiale, le taux d'imposition de 65% qui frappe tout revenu qui s'ajoute à l'allocation universelle est susceptible d'exercer un effet désincitant fort sur l'offre de travail de tous. En ce qui concerne le travail au noir, le taux de 65 % est de nature à inciter à la fraude, la non déclaration des revenus du travail sera facilitée par la suppression des cotisations sociales.

- Proposition b:

b.1 En augmentant l'écart entre les revenus des allocataires sociaux et des travailleurs, on augmente l'attrait du travail. On encourage le passage vers l'activité.

b.2 Dans ce cas, l'écart de revenu est réduit par la hausse de la fiscalité liée au changement de statut professionnel. Si le chômeur qui entre sur le marché du travail bénéficie du transfert de 8000 F.B., il doit aussi payer plus d'impôt.

Cependant, comme pour l'allocation universelle, on augmente considérablement les taux d'imposition marginaux : à partir de 200000 FB. le taux marginal d'imposition est de 50% et on peut imaginer les effets dissuasifs que peut exercer un tel taux sur l'offre de travail. Si lors de l'instauration de la mesure il y a compensation par l'attribution du transfert, par la suite, l'effet dissuasif du taux marginal jouera à plein, on peut aussi s'attendre à une hausse du travail au noir.

E. André²⁸ indique que « Le principal désavantage du système, outre son coût somme toute limité, est que le retrait progressif des avantages au fur et à mesure que le revenu augmente introduit un coin fiscal important à la marge-environ 75-80%- pour les revenus supérieurs au salaire minimum ».

- Pièges à l'activité féminine

- Proposition a:

L'individualisation totale du système assure une neutralité parfaite.

- Proposition b:

Selon l'auteur²⁹, les avantages mensuels pour des travailleurs au salaire minimum sont les suivants:

	Mi-temps	Temps plein
Isolé	7500	2000
Ménage à un seul revenu	10000	3770
Ménage à deux revenus	7100*	3100

* Un des conjoint travaille à temps plein, l'autre à mi-temps

²⁸ André E., 1998, p.27.

²⁹ André E., 1998, p.13 et p.26.

- Le transfert favorise le travail à temps partiel : dans la mesure où le transfert est identique que l'on travaille à mi-temps ou à temps plein, il a pour effet de diminuer l'écart entre le salaire net du travailleur à temps partiel et à temps plein. Il s'agit d'un incitant au travail à temps partiel qui concerne principalement les femmes. Quand on sait les effets négatifs qu'exerce le travail à temps partiel sur la discrimination et la ségrégation du marché du travail³⁰, on ne peut que déplorer cet effet.
- Les couples à deux revenus sont défavorisés par rapport aux célibataires et aux ménages à un seul revenu: l'absence d'individualisation pénalise les couples dont les deux conjoints travaillent. La modulation familiale du transfert, par l'attribution d'un supplément pour conjoint inactif s'écarte du principe de l'individualisation des droits : l'avantage net pour le conjoint qui reprendrait une activité serait réduit de 4000 F. Cette forme de modulation est un frein à l'activité de la femme mariée.

SYNTHÈSE DES AVANTAGES DES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS

Avantages	Proposition a	Proposition b.1	Proposition b.2
Coût budgétaire	=	+54	-63
Pauvreté	--	-	=
Distribution des revenus	--	-	=
Simplicité et gestion	++	-	--
Contrôles	++	-	-
Effets désincitants			
• Général	--	=/-	=/-
• Femmes	++	-	-
Travail au noir	-	=/-	=/-
Dérégulation du marché du travail	++	=	=

L'analyse des propositions met en évidence certains des problèmes que nous avons évoqués dans la première partie de ce travail :

- En accordant à tous les résidents d'un pays un montant identique, l'allocation universelle pure exerce un effet défavorable sur la distribution des revenus. Pour neutraliser ses effets sur la pauvreté, il faut fixer des taux de taxations tels que les effets désincitants sur l'offre de travail qu'ils ris-

³⁰ Voir à ce propos : Rubery J., Smith M., Fagan C. and Grimshaw D., 1998.

quent d'engendrer annulent les effets positifs attendus : non-discrimination, lutte contre le travail au noir, simplicité et absence de contrôle qui sont ses principaux attraits.

- La deuxième proposition illustre les limites de certains systèmes complé-
tifs. On complique le système existant et on réintroduit d'autres désincitants.
Dans ce cas la non-individualisation et l'encouragement du travail à temps
partiel pèsent plus particulièrement sur l'activité féminine. Comme dans
le cas précédent on augmente les inégalités et si les effets sur la pauvreté
sont inexistantes dans le cas où le système est neutralisé pour les allocatai-
res sociaux, la nécessité de trouver un financement supplémentaire de 63
milliards laisse présager de la hausse d'autres prélèvements dont les effets
ne sont pas pris en compte à ce stade.

5 Pistes

Les systèmes de sécurité sociale des pays européens et de la Belgique en parti-
culier sont caractérisés par leur complexité : un empilage de mesures diverses
souvent dictées par la nécessité de prendre en compte de nouvelles données socio-
économiques et la multiplication des intervenants ont conduit à cette situation.

Il importe donc lorsqu'on traite des effets redistributifs du système et des
effets de piège qu'il contient de considérer le système dans sa globalité, l'utili-
sation de modèles de microsimulation permet ce type d'analyse.

Dans le cas de la Belgique, ces modèles indiquent que les propositions qui
ont été formulées pour simplifier ou améliorer l'efficacité économique du sys-
tème risquent d'exercer des effets négatifs importants sur la distribution des
revenus et la pauvreté. Ces effets amènent les auteurs à proposer des réformes
complétives qui viennent se superposer aux systèmes existants en les compli-
quant davantage et dont, tantôt les effets incitants, tantôt les effets redistributifs
ne sont pas toujours évidents.

Au niveau européen des propositions circulent qui présentent un intérêt certain :

- L'instauration d'une allocation universelle pour les enfants qui remplace-
rait allocations familiales et réductions d'impôt pour enfants à charge, sans

aucune condition quant à la situation professionnelle des parents ni quant à la fréquentation scolaire de l'enfant. Les effets redistributifs d'une telle proposition sont évidents : par la suppression des réductions d'impôt et l'instauration d'un transfert on atteint toutes les familles, même les plus démunies, par la suppression des conditions liées à la fréquentation scolaire, on touche aussi les jeunes défavorisés qui n'ont pas pu poursuivre leurs études.

- L'instauration d'une allocation universelle pour les personnes âgées³¹ ou dépendantes, groupe soumis à de hauts risques de pauvreté pourrait être combinée avec l'individualisation des droits à la retraite. En remplaçant les pensions de " veuves " par une allocation universelle pour les personnes âgées, on assurerait à chacun un droit propre à une retraite minimale qui ne pourrait être altéré par les ruptures familiales et laisser dans des situations de dénuement des conjoints divorcés qui n'ont pas acquis de droits propres sur le marché du travail.

Ces pistes demandent à être explorées plus avant, l'utilisation des modèles de microsimulation aide considérablement à l'analyse des effets globaux des réformes envisagées. Comme l'indiquent F. Bourguignon et P.A. Chiappori (1998, p. 62): « En matière de réforme du système redistributif, une approche globale est indispensable. Il faut, avant tout, décider de la forme générale du système à venir, en réalisant les arbitrages nécessaires entre équité et efficacité, protection et incitation, et surtout en replaçant les différents choix dans un cadre global, quantifié et cohérent ». C'est ce que nous avons tenté de faire dans cet article.

³¹ Atkinson A.B., Sutherland H., 1998.

Références

- André E., 1998, Impôt négatif ou crédit d'impôt : La solution aux pièges de l'emploi, Institut Belge de Finances Publiques, 6 mai.
- Atkinson A.B., Sutherland H., 1998, Microsimulation and Policy Debate : A case Study of the Minimum Pension Guarantee in Britain, The Microsimulation Unit, DAE Working Papers, number MU9801.
- Atkinson A.B., 1995, Public Economics in Action. The Basic Income/ Flat Tax Proposal, The Lindhall Lectures, Oxford University Press, Oxford.
- Bourguignon F., Chiappori A., 1993, Exploring the Distribution and Incentive Effects of Tax Harmonization, in A. Heimler and D.Meulders ed. Empirical Approaches to fiscal policy Modelling, Chapman et Hall, Londres.
- Bourguignon F., Chiappori A., 1998, Fiscalité et redistribution, Revue Française d'Economie, vol XIII, hiver 1998.
- Cantillon B., Lambert K., Verbist G., 1993, Het microsimulatiemodel van de sociale zekerheid, Berichten van het Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon B., Marx I., Proost D., Van Dam R., 1994, Indicateurs sociaux 1985-1992, Revue belge de sécurité sociale, n°2, pp 485-453.
- Collectif Charles Fourier, 1984, L'allocation universelle dans Le travail dans l'avenir : cinq idées, Fondation Roi Baudouin.
- Concialdi P., 1998, Charges sociales et bas salaires : à propos du rapport Malinvaud, La lettre de l'IRES n° 37, octobre.
- Conseil Central de l'Economie, 1998, Lettre mensuelle socio-économique, Juillet.
- Degossely J., 1998, Etude de faisabilité d'une allocation universelle en Belgique, Mémoire de fin d'études, Ecole de Commerce Solvay, Université Libre de Bruxelles.
- Expert Working Group on the Integration of the Tax and Social welfare Systems, 1996, Integrating Tax and Social Welfare, Stationery Office, Dublin.
- Förster M., 1994, Les effets des transferts nets sur les bas revenus dans le cas des familles non composées de personnes âgées, Revue Economique de l'OCDE, n°22, pp 195-218.
- Gilain B., Van Parijs P., 1996, L'allocation universelle : un scénario de court terme et son impact redistributif, Revue Belge de Sécurité Sociale, premier trimestre, pp.5-80.
- Guibentif P., Bouget D., 1997, Les politiques du revenu minimum dans l'union européenne, Uniao das Mutualidades Portuguesas, Lisbonne.

- Jepsen M., Meulders D., Plasman O., 1997, « Protection sociale : le rôle des droits dérivés » dans *Les Cahiers du Mage*, Paris, 3-4.
- Joyeux C., 1998, « Modété : un modèle de microsimulation pour la Belgique », *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n°158.
- Joyeux C., Terraz I., 1998, Un système d'allocation universelle en Belgique ?, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, N°160.
- Meade J.E., 1948, *Planning and the Price Mechanism*, Allen and Unwin, London.
- Meade J.E., 1972, *Poverty in the Welfare State*, Allen and Unwin, london.
- OCDE, 1974, *L'impôt négatif sur le revenu*, Paris.
- OCDE, 1994, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi, Données et Explications, partie II: Possibilités d'adaptation des marchés du travail*.
- OCDE, 1995, *La distribution des revenus des pays de l'OCDE, Etudes de politique sociale n°18*, Paris.
- OCDE, 1998, *Systèmes de prestations et incitations au travail*, Paris.
- Payne T., 1796, *Age of Reason*.
- Parker H., 1993, ed., *Citizen's Income and Women*, BIRG Discussion paper n° 2.
- Rubery J., Smith M., Fagan C. and Grimshaw D., 1998, *Women and European Employment*, London, Routledge.
- Standaert I., Valenduc C., 1996, *Le modèle de microsimulation de l'impôt des personnes physiques en Belgique : SIRE*, Ministère des Finances, Research Papers n° 1.