

COLLECTION  
& PROBLÈMES SOCIAUX  
INTERVENTIONS SOCIALES



# REVENU MINIMUM GARANTI

Comparaison  
internationale,  
analyses et débats

LIONEL-HENRI GROULX



Presses de l'Université du Québec





**REVENU  
MINIMUM  
GARANTI**

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

**CANADA et autres pays**

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

**FRANCE**

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone: 33 1 43 54 49 02

Télécopieur: 33 1 43 54 39 15

**SUISSE**

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone: 022 960 95 25

Télécopieur: 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».



**REVENU  
MINIMUM  
GARANTI**

Comparaison  
internationale,  
analyses et débats

**LIONEL-HENRI GROULX**

2005



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada*

Groulx, Lionel-Henri

Revenu minimum garanti: comparaison internationale, analyses et débats

(Collection Problèmes sociaux & interventions sociales; 17)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1365-3

1. Sécurité du revenu. 2. Sécurité sociale. 3. Pauvreté – Politique gouvernementale. 4. Aide sociale – Bénéficiaires – Travail. 5. Revenu – Répartition. 6. Impôt négatif sur le revenu. I. Titre. II. Collection.

HC79.I5G76 2005

362.5'82

C2005-940888-X

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible avec l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Révision linguistique: DIANE LAFLAMME

Mise en pages: INFOSCAN COLLETTE QUÉBEC

Couverture – Conception: RICHARD HODGSON

Illustration: JEAN-MICHEL GIRARD

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2005 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2005 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3<sup>e</sup> trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

*À la mémoire d'Esther*  
*À notre fils Éric et à sa famille,*  
*Sophie, sa conjointe*  
*et leurs deux enfants,*  
*Christophe et Camille.*

*Grâce à eux,*  
*une part du bonheur*  
*s'est installée chez moi...*



# REMERCIEMENTS

*« S'il y avait une seule vérité, on ne ferait pas cent toiles sur le même thème ».*

PICASSO

Le Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS) a apporté une aide financière à cette recherche et l'Université de Montréal a fourni un appui technique en termes de ressources informatiques, documentaires et de dactylographie. Qu'ils soient ici remerciés.

L'écriture de ce livre m'a obligé à aborder des questions méthodologiques, théoriques et politiques souvent difficiles. Cela a exigé la collaboration d'un nombre important de personnes qui ont à des degrés divers participé à sa réalisation. Je pense particulièrement à Myriam Ben Aya, Lynda Blanchet, Danielle Boileau, Jacinthe Caron, Sylvie Cournoyer, Robert Mayer, Pauline Paré, Daniel Samson et Monica Schlobach, qui m'ont aidé et soutenu à l'une ou l'autre étape de ce travail.

Enfin, ma famille dont l'affection m'a protégé du découragement qu'implique tout projet du genre.



<b>REMERCIEMENTS</b> .....	IX
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>LA DESCRIPTION COMPARÉE DES DISPOSITIFS D'ASSISTANCE</b> .....	31
1. LE DROIT SOCIAL À L'ASSISTANCE .....	31
2. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DU DROIT À L'ASSISTANCE .....	38
2.1. Les conditions d'accès ou la question de l'admissibilité (résidence, nationalité, âge) .....	39
2.2. Le test ou l'évaluation des besoins ou des moyens d'existence .....	43
2.3. Le barème ou la question de la générosité de l'allocation .....	48
2.3.1. Une double méthode .....	48
2.3.2. La comparaison des barèmes selon le type de ménage .....	50
2.3.3. Le taux de remplacement et la générosité des allocations .....	59
2.4. Les niveaux de gestion ou la question de la décentralisation des responsabilités et des compétences ...	65
3. CONCLUSION .....	69

## CHAPITRE 2

<b>LA COMPARAISON DES DISPOSITIFS D'ASSISTANCE</b> .....	71
1. LES TYPOLOGIES D'ÉTATS PROVIDENCE .....	72
2. LES RÉGIMES DE BIEN-ÊTRE .....	82
3. EXISTE-T-IL UN MODÈLE NORDIQUE? .....	90
4. EXISTE-T-IL UN MODÈLE ANGLO-SAXON? .....	93
5. LA COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC .....	95
6. CONCLUSION .....	102

## CHAPITRE 3

**L'EFFICACITÉ REDISTRIBUTIVE :**

<b>DÉBATS ET RECHERCHES</b> .....	105
1. UNE DOUBLE POSITION : ÉGALITARISTE <i>VERSUS</i> LIBÉRALE .....	107
2. LES POLITIQUES SOCIALES ET LA REDISTRIBUTION .....	112
2.1. « <i>The bigger, the better</i> » .....	114
3. L'ASSISTANCE SOCIALE ET LA REDISTRIBUTION .....	142
4. PEUT-ON CONCLURE? .....	157

## CHAPITRE 4

**L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE**

<b>ET L'INCITATION À L'EMPLOI</b> .....	161
1. UNE QUESTION PERSISTANTE .....	161
2. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE STANDARD .....	166
3. LA LITTÉRATURE AMÉRICAINE .....	168
3.1. L'incitation au travail .....	168
3.2. Le comportement familial .....	180
4. LA LITTÉRATURE FRANÇAISE .....	183
5. POUR CONCLURE .....	197

## CHAPITRE 5

**L'IMPÔT NÉGATIF** .....

203	
1. LES JUSTIFICATIONS DE L'IMPÔT NÉGATIF .....	205
2. LES QUATRE EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES AUX ÉTATS-UNIS .....	213

3. LE <i>MINCOME</i> AU CANADA .....	224
4. LES DÉBATS AUTOUR DES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES .....	228
5. L'IMPÔT NÉGATIF DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION .....	238
5.1. Le <i>Earned Income Tax Credit</i> (EITC) .....	241
5.1.1. L'efficacité administrative .....	247
5.1.2. L'efficacité économique .....	248
5.1.3. L'efficacité redistributive .....	252
5.2. Le projet d'autosuffisance (PAS) au Canada .....	257
6. UNE SOLUTION D'AVENIR? .....	268

## CHAPITRE 6

<b>LE REVENU UNIVERSEL</b> .....	273
1. INTRODUCTION .....	273
2. LA DÉFINITION OU LE MODÈLE MINIMAL .....	275
3. LES JUSTIFICATIONS ET LES OBJECTIONS .....	279
3.1. Les justifications philosophiques et éthiques .....	280
3.1.1. L'orientation propriétaire .....	282
3.1.2. L'orientation solidariste .....	285
3.1.3. L'objection d'exploitation .....	289
3.1.4. L'objection de réciprocité .....	290
3.2. Les justifications économiques .....	291
3.2.1. L'orientation néolibérale .....	291
3.2.2. L'orientation posttravailliste .....	295
3.2.3. Les objections: le statut donné au travail .....	301
4. LA FAISABILITÉ ÉCONOMIQUE ET LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE .....	303
4.1. Le niveau de garantie .....	304
4.2. L'universalité .....	309
4.3. L'inconditionnalité .....	311
4.4. Le degré de substitution .....	312
4.5. La légitimité politique .....	313
5. UNE INTERPRÉTATION .....	317
<b>CONCLUSION : LES TROIS REGISTRES DE DISCOURS</b> .....	321
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	333



**GRAPHIQUE**

Graphique I.1	Les formes d'allocation assurant un revenu minimum .....	8
Graphique 5.1	Crédit EITC pour une famille avec deux enfants et plus, en 1979 et 2001 .....	246
Graphique 5.2	Supplément PAS et revenus annuels d'emploi ...	261

**FIGURES**

Figure 3.1	Cadre analytique de l'étude de Kim .....	131
Figure 3.2	Corrélation entre emploi, dépenses sociales, incidence des bas salaires et pauvreté .....	137
Figure 3.3	Assistance et réduction de la pauvreté selon Behrendt .....	148

**TABLEAUX**

Tableau I.1	Les différentes acceptions possibles du terme « revenu minimum » .....	10
Tableau I.2	Modèles du revenu minimum selon Roebroek .....	11
Tableau I.3	Les trois formes de revenu minimum garanti .....	12
Tableau I.4	Les rapports nationaux de recherche .....	20
Tableau I.5	Les trois niveaux d'analyse et les formes du revenu minimum garanti .....	27
Tableau 1.1	La double conception de l'assistance .....	35

Tableau 1.2	Classement des pays en fonction du niveau de l'allocation d'assistance par type de ménages (1990) . . . . .	52
Tableau 1.3	Revenu disponible net mensuel pour les familles recevant de l'assistance sociale (parité du pouvoir d'achat en livres sterling) (avant le coût du logement), 1992 . . . . .	53
Tableau 1.4	Revenu disponible net mensuel pour les familles recevant de l'assistance sociale (parité du pouvoir d'achat en livres sterling) (après le coût du logement), 1992 . . . . .	54
Tableau 1.5	Approches catégorielle et générique de l'assistance . .	58
Tableau 1.6	Stimulus au travail (1990) . . . . .	59
Tableau 1.7	Montant garanti/heures du salaire de l'industrie . . .	60
Tableau 1.8	Classement des pays selon le montant de revenu disponible garanti aux bénéficiaires de minima sociaux (rang moyen avant et après les frais de logement) – calculs effectués en parité de pouvoir d'achat . . . . .	63
Tableau 1.9	Typologie des pays en fonction du niveau des allocations et de l'étendue du dispositif d'assistance . . . . .	64
Tableau 2.1	Les trois régimes d'État providence selon Esping-Andersen . . . . .	79
Tableau 2.2	Comparaison de trois auteurs . . . . .	81
Tableau 2.3	Principes de définition des modes de régulation de la pauvreté selon Paugam . . . . .	83
Tableau 2.4	Classement et regroupement des pays en régimes d'assistance à partir de deux études faites par Gough . . . . .	87
Tableau 2.5	Comparaison de quatre classements de régimes de bien-être pour huit pays . . . . .	89
Tableau 3.1	Indicateur de la pauvreté de Sen et ses éléments avant et après taxes et transferts pour toutes les familles non âgées (moins de 65 ans) . . . .	117
Tableau 3.2	Efficacité de tous les transferts sociaux à l'ensemble de la population dans la réduction de la pauvreté . .	120
Tableau 3.3	Comparaison des résultats de Behrendt (B) et de Sainsbury et Morissens (S/M) . . . . .	121
Tableau 3.4	Pourcentage de réduction relative du taux de pauvreté dû aux transferts/taxes par pays . . . . .	122

Tableau 3.5	Distribution des transferts par quintile de revenu et revenu de transfert moyen comme fraction du revenu brut médian (ménages âgés entre 20 et 64 ans) (%) . . . . .	124
Tableau 3.6	Dépenses sociales et taux de réduction de la pauvreté . . . . .	125
Tableau 3.7	Pourcentage des familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté (première et deuxième vagues) . . . . .	127
Tableau 3.8	Mesures moyennes de générosité et ciblage (années 1980) . . . . .	128
Tableau 3.9	Décomposition de l'écart de pauvreté après impôts et transferts . . . . .	132
Tableau 3.10	Pourcentage de réduction de l'inégalité (efficacité) . . . . .	144
Tableau 3.11	Contribution de l'assurance et de l'assistance à la réduction de l'inégalité pour les ménages entre 25 et 59 ans (élasticité du coefficient gini du revenu disponible) (1995) . . . . .	146
Tableau 3.12	Efficacité des dépenses d'assistance dans la réduction de la pauvreté (ensemble de la population) . . . . .	147
Tableau 3.13	Comparaison de la générosité des allocations d'assistance par rapport au revenu médian dans les recherches de Behrendt (B) (50 %) et de Sainsbury et Morissens (S/M) (60 %) . . . . .	150
Tableau 3.14	Comparaison du taux de réduction de la pauvreté dans les recherches de Behrendt (B) (50 %) et de Sainsbury et Morissens (S/M) (60 %) . . . . .	151
Tableau 3.15	Pauvreté avant et après les transferts sous condition de ressources . . . . .	153
Tableau 3.16	Effets antipauvreté indépendant et combiné des allocations sous condition et sans condition ( <i>non means-tested</i> ) de ressources au Canada (1994), en Allemagne (1994), en Suède (1995), en Grande-Bretagne (1995) et aux États-Unis (1994) (adultes chefs de famille: 25-59 ans) . . . . .	154
Tableau 4.1	Effets des programmes d'impôts négatifs avec différents niveaux de G et de T sur les heures travaillées par semaine des mères monoparentales . . . . .	172
Tableau 4.2	Subventions de revenu et conflits d'objectifs . . . . .	200
Tableau 5.1	Principales caractéristiques des quatre expérimentations sur l'impôt négatif . . . . .	215

Tableau 5.2	Estimation de l'offre de travail selon quatre expérimentations américaines (en % des heures annuelles de travail) . . . . .	219
Tableau 5.3	Réponse moyenne d'offre de travail sur la base du nombre annuel d'heures de travail . . . . .	227
Tableau 5.4	Impôt négatif: première et deuxième générations ..	240
Tableau 5.5	Paramètres du EITC ( <i>Earned Income Tax Credit</i> ), 1979-2001 (en dollars nominaux) . . . . .	244
Tableau 5.6	Crédit EITC maximal, dépenses et nombre de participants (dollars de 1999) . . . . .	245
Tableau 5.7	EITC selon le type de famille et leur niveau de revenu (2002) . . . . .	254
Tableau 5.8	Impact du PAS sur l'emploi, les gains, l'aide au revenu et les paiements de transfert . . . . .	262
Tableau 5.9	Montant des suppléments parmi les prestataires classés par quartile . . . . .	266
Tableau 6.1	Justifications du revenu universel . . . . .	280
Tableau C.1	Propriétés des différents dispositifs . . . . .	326

L'idée d'un revenu minimum garanti comme un dispositif assurant un montant minimal de ressources à ceux et celles qui n'ont pas de revenus suffisants pour répondre à leurs besoins et à ceux de leur famille est une idée ancienne, qui revient de façon périodique et sous des formes diverses dans le débat public. Elle était déjà présente en 1601 dans les premières lois anglaises sur les pauvres (*Poor law*) ; les mesures sociales d'assistance publique ainsi mises en place distribuaient déjà, sur une base locale ou paroissiale, de l'aide et des secours à certaines catégories d'indigents, en particulier ceux qui étaient jugés incapables de travailler. Cette idée devient une mesure davantage renforcée dans le système de Speenhamland<sup>1</sup>, qui garantissait aux pauvres un revenu minimum « indépendamment de leurs gains. » (Polangi, 1983, p. 114) Ce minimum garanti fonctionnait comme un complément de ressources, attribué en fonction d'un seuil de revenu indexé sur le prix du pain, en tenant compte des charges familiales. Cette mesure fut cependant contestée, en particulier par Malthus (1980). Pour lui, les mesures destinées aux pauvres, au lieu de réduire la population des pauvres, tendent plutôt à l'accroître, car elles les encourageraient à se marier plus tôt et à avoir plus d'enfants qu'ils n'en auraient eu sans cette aide. Les lois sur les pauvres, disait Malthus, créent les pauvres qu'elles assistent. Son analyse influencera la réforme de 1834, qui abrogea le système Speenhamland et introduisit une législation plus restrictive vis-à-vis

---

1. Le système Speenhamland, nommé d'après un village près de Newbury, Berkshire, fut adopté par les magistrats de ce village en 1775, puis étendu subséquemment à travers la plupart des paroisses rurales d'Angleterre. Ce système fonctionnait comme un complément de salaire, indexé sur le prix du pain pour les familles de travailleurs à bas salaires. Il fut abrogé en 1834.

des pauvres. Cette réforme élimina toute aide ou secours à domicile (*outdoor relief*) pour les indigents valides et mit en place, pour ces derniers, un « test » de travail, où l'aide à un minimum était conditionnelle et obligeait à travailler dans les *workhouses*. Dans cette nouvelle législation, la situation de la pauvreté était renvoyée à la responsabilité individuelle plutôt que collective (Besley *et al.*, 2001).

L'interprétation de l'épisode Speenhamland est objet de controverses (Block et Somers, 2003). Pour Polanyi (1983), ce revenu minimum garanti exprimait une mesure archaïque ou anachronique de protection de la société rurale qui visait à empêcher la constitution d'un véritable marché du travail dans l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle. Par cette mesure, on y aurait retardé de 40 ans l'instauration d'un marché concurrentiel de travail. Polanyi définit cette mesure comme une tentative pour construire un « capitalisme sans marché du travail » qui a eu pour conséquences « de faire baisser les salaires au-dessous du niveau de subsistance », en augmentant les « séductions du paupérisme ». Bien que le système Speenhamland s'affirme comme un « droit de vivre » et propose d'empêcher la prolétarianisation du petit peuple ou de la ralentir, il ne fit que provoquer, selon l'auteur, « la paupérisation » des masses qui, en cours de route, perdirent presque toute forme humaine » (Polanyi, 1983, p. 119). En enlevant aux travailleurs leur dignité, il empêcha du même coup la constitution d'une classe ouvrière moderne. Hobsbawm va dans le même sens, en assimilant Speenhamland à une « dernière tentative, inefficace, maladroite et vouée à l'échec pour maintenir un ordre rural traditionnel en face de l'économie de marché<sup>2</sup> » (Hobsbawm, 1968, p. 105).

Marshall (1950) conteste la position de Polanyi. Il la juge insolite (*surprising*) et non fidèle aux faits. Pour Marshall, le système Speenhamland a plutôt élargi le champ des droits sociaux au-delà des secteurs où les lois des pauvres l'avaient cantonné. Il y voit un nouveau droit à la subsistance<sup>3</sup>. Blaug (1963, 1964) va dans le même sens et conteste les arguments de Polanyi, refusant d'y voir un mécanisme de paupérisation ou de retard. Pour lui, le système de Speenhamland a été rendu nécessaire dans un contexte où les revenus de travail s'avéraient nettement insuffisants pour vivre et assurer les besoins d'une famille. Il interprète plutôt ce revenu minimum de subsistance comme une protection contre l'appauvrissement qui affectait les milieux ruraux de l'époque. L'auteur interprète le système

---

2. Traduction de Dumont (1983, p. iii).

3. « *The Speenhamland system offered, in effect, a guaranteed minimum wage and family allowances ; combined with the right to work or maintenance. That, even by modern standards, is a substantial body of social rights, going far beyond what one might regard as the proper province of the Poor law* » (Marshall, 1950, p. 6).

Speenhamland comme un mécanisme de soutien du revenu familial et de protection sociale contre des changements structurels de l'économie, qui rendaient très difficile pour les pauvres l'accès aux revenus nécessaires à leur subsistance.

Bien que l'épisode de Speenhamland soit resté, selon Polanyi, dans la mémoire historique des gouvernants et des gouvernés, qui « n'oublèrent jamais les leçons que comportait ce moment de bonheur illusoire » (Polanyi, 1983, p. 3 et 177) et qu'il ait eu une influence sur l'histoire et la pensée de l'économie politique (Gazier, 2003), l'idée de garantir un revenu minimum aux personnes en situation de pauvreté ne fut cependant pas morte. Elle réapparut, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, comme une idée moderne et contemporaine à la mise en place de l'État providence. Il a fallu cependant attendre les années 1960 pour que soit levé l'interdit qui pesait sur les indigents valides, les empêchant d'être assistés (Castel, 1996, p. 54). C'est à cette période que l'on a vu se mettre en place, dans plusieurs pays industrialisés, des dispositifs d'assistance publique visant à garantir un revenu minimum aux personnes en situation de pauvreté, indépendamment de la cause de leur besoin<sup>4</sup>. Ces dispositifs nationaux de revenu minimum garanti cherchaient, dans la plupart des cas, à contrer l'attitude traditionnellement discriminatoire vis-à-vis des pauvres, présente dans les premières lois anglaises sur les pauvres (*Poor law*). Elles visaient à réconcilier l'idée d'assistance avec celles de dignité et de citoyenneté.

Ce consensus et cette visée furent cependant de courte durée. L'augmentation du nombre de demandeurs et de la durée de la période d'assistance entraînèrent dans la plupart des pays, dans les années 1970 et 1980, des coûts croissants jugés prohibitifs. Des voix commencèrent à s'élever pour dénoncer l'incohérence, la stratification complexe des minima sociaux, leur bureaucratisation, un certain glissement de la sécurité sociale vers l'assistance et l'inadéquation des dispositifs d'assistance par rapport à la diversité des trajectoires de pauvreté et aux transformations des situations de travail et de vie familiale. Les dispositifs de garantie de revenus minima étaient jugés contre-productifs, inéquitables et inefficaces. Des discussions se sont engagées autour de solutions alternatives permettant de sortir du cadre antérieur des politiques d'assistance. C'est

---

4. Des revenus minima garantis ont été instaurés dans plusieurs pays, tels que le *bystand* néerlandais (1965), le minima belge (1974), le revenu minimum garanti luxembourgeois (1986), l'*income support* britannique (1985) et le revenu minimum d'insertion français (1988). Le Canada a mis en place en 1964 le Régime d'assistance publique et les États-Unis ont procédé à la fin des années 1960 à une réforme de l'AFDC.

dans ce cadre que sont formulés l'impôt négatif, l'allocation universelle ou le revenu d'existence ou de citoyenneté ou de nouvelles stratégies axées sur l'activation des dépenses sociales.

L'idée du revenu minimum redevint alors une idée actuelle mais controversée, à l'heure où la crise de l'État providence et la mise en place de politiques de déréglementation ou de flexibilité du marché du travail occupent le devant de la scène publique, car l'idée de garantir un revenu minimum soulève des questions et des enjeux qui se situent au cœur du débat social, comme la question du rôle de l'État, du marché et de la famille dans la réponse aux besoins sociaux ou celle des rapports entre protection sociale, redistribution et incitation au travail. Toutes ces questions mettent en jeu des conceptions différentes du juste, de l'équitable et de l'efficace.

La généralisation des dispositifs nationaux d'assistance et l'obligation, pour chaque pays, de faire face aux mêmes difficultés, comme celles de la crise des finances publiques et du surgissement de nouvelles formes de pauvreté, incitèrent plusieurs pays à mettre à leur agenda public la question de l'efficacité et de l'adéquation des dispositifs de revenu minimum garanti. La nécessité de réformes dans les dispositifs de minima sociaux fut rapidement considérée comme une tâche urgente dans un contexte de transformation de l'emploi et de l'internationalisation de l'économie qui entraînent des changements dans les formes et les figures de la pauvreté et de l'inégalité sociale que les mécanismes traditionnels de l'État providence ne réussissent pas à réduire ou à enrayer.

La constitution d'une entité politique plus large comme la Communauté économique européenne consolida ces préoccupations en soulevant la question de l'harmonisation des politiques sociales et plus particulièrement des divers dispositifs nationaux de minima sociaux<sup>5</sup>. Le déplacement de la réflexion sur les minima sociaux à un niveau davantage international a stimulé le développement d'une nouvelle littérature de recherche et d'analyse comparative qui décrit et compare les dispositifs de revenu minimum garanti, en évalue les effets économiques et sociaux et propose des réformes visant l'harmonisation des politiques entre les pays. Cette démarche comparative conduit, d'une certaine façon, à poser un regard différent sur

---

5. Selon un rapport de la CEE (rapport portugais, 1997), la prise de conscience de l'importance des dispositifs de garantie de revenu minimum dans le contexte européen s'est traduite par l'adoption d'une recommandation du Conseil des communautés européennes, en juin 1992, qui incitait l'ensemble des pays membres à mettre en place, dans leur législation respective, un tel dispositif. Il y aurait dans cette recommandation, selon le même rapport, une volonté d'établir un rapport étroit entre la garantie de ressources minimales et le modèle social européen.

le revenu minimum garanti, tout au moins à reconnaître la pluralité et la diversité de ses arrangements institutionnels. En prenant pour objet l'inventaire des ressemblances et des différences constatables d'un pays à l'autre, elle permet d'établir des correspondances entre des éléments apparemment hétérogènes, d'en comprendre et de reconstituer les logiques ou les régimes de protection sociale. La méthode comparative présente cependant des difficultés ou des impasses, qui tiennent souvent aux choix des termes de la comparaison. Celle-ci est souvent faite entre des éléments insuffisamment définis ou trop complexes et porte parfois sur des ensembles de dimensions trop différentes. Malgré ces limites, la méthode comparative conduit à relativiser, voire à dépasser, une conception trop universaliste des politiques sociales. Elle permet aussi de désenclaver le regard vis-à-vis des préoccupations strictement nationales. Cela s'avère aussi utile pour dépasser l'analyse usuelle de l'assistance sociale en termes de réponses fonctionnelles à des besoins sociaux. En prenant en compte les critères variés de justice sociale que les dispositifs d'assistance de chaque pays mobilisent, la comparaison entre les pays agit aussi comme une protection contre les pièges d'une pensée ethnocentrique et l'illusion historiciste quant à l'unicité irréductible du cas particulier (Schultheis, 1995, p. 8). Elle aide à mettre à jour d'autres stratégies et indique des réformes ou des alternatives réalistes à partir de ce qui a été entrepris et réussi ailleurs. Bref, elle permet d'élargir l'espace des choix dans le débat démocratique.

Les études comparatives existantes en politiques sociales restent relativement variées et couvrent, selon Bradshaw<sup>6</sup> (1994), un champ relativement large. Cet auteur a distingué quatre types d'études : 1) micro-études des *inputs*, 2) macroétudes des *inputs*, 3) microétudes des résultats et 4) macroétudes des résultats.

Selon Bradshaw, les microétudes des *inputs* sont, en général, moins concernées par la théorie ; elles ont des objectifs plus pragmatiques. Elles visent à identifier et à examiner les principaux paramètres qui définissent une politique : conditions d'admissibilité, barème, mode de gestion et de financement. Le recueil de ces données comparatives permet de tirer des enseignements pour les décisions à prendre, souvent afin d'arriver à une certaine harmonisation entre les politiques. Les microétudes des *inputs* montrent aussi comment les autres pays abordent les mêmes problèmes ou réussissent à réduire leur coût, tout en restant efficaces.

6. Bradshaw (1994, p. 471) classe les études comparatives des politiques sociales dans un tableau à double entrée, en micro et macroétudes des *inputs* et des résultats.

	<i>Inputs</i>	<i>Résultats</i>
Macro	X	X
Micro	X	X

Les macroétudes des *inputs* cherchent plus à décrire et à comprendre l'action de l'État providence dans son ensemble. Elles prennent davantage en compte les niveaux de dépenses sociales, mesurés en pourcentage par rapport au PIB. Cela laisse place à l'étude des logiques ou des régimes de bien-être et de leur rôle dans la gestion de la pauvreté.

Les macroétudes des résultats abordent les effets économiques et sociaux des politiques sociales. Elles cherchent à identifier et à évaluer l'impact des diverses dépenses sociales sur le taux de pauvreté, la redistribution des revenus ou la réduction de l'inégalité sociale. Comme le note Bradshaw, les macroétudes des résultats ont plus « tendance à être motivées par un ordre du jour intellectuel, sociologique et politique et, dans une moindre mesure, économique, plutôt que par les intérêts pratiques des instances décisionnelles et des hommes politiques » (Bradshaw, 1994, p. 472).

Par contre, les microétudes des résultats cherchent moins à identifier les conséquences sociales et économiques des divers dispositifs de protection sociale sur la société en général qu'à examiner leurs effets sur le comportement des individus, des familles et des ménages, en particulier vis-à-vis de la désincitation à l'emploi.

En résumé, les études comparatives des dispositifs de revenu minimum entre les pays permettraient de mieux faire voir la diversité des choix au niveau des instruments de politiques utilisés (microétudes des *inputs*), d'examiner et d'identifier les divers modes de gestion et de régulation de la pauvreté (macroétudes des *inputs*), d'évaluer l'efficacité redistributive des dispositifs mis en place (macroétudes des résultats) et leurs effets incitatifs ou désincitatifs à l'égard de l'activité ou du travail (microétudes des résultats). Avant de procéder au compte rendu des analyses et des débats issus des recherches comparatives sur le revenu minimum garanti, il est nécessaire de faire état de notre démarche quant aux formes de revenu minimum garanti choisies et au corpus documentaire sélectionné.

## 1. LES FORMES DU REVENU MINIMUM GARANTI

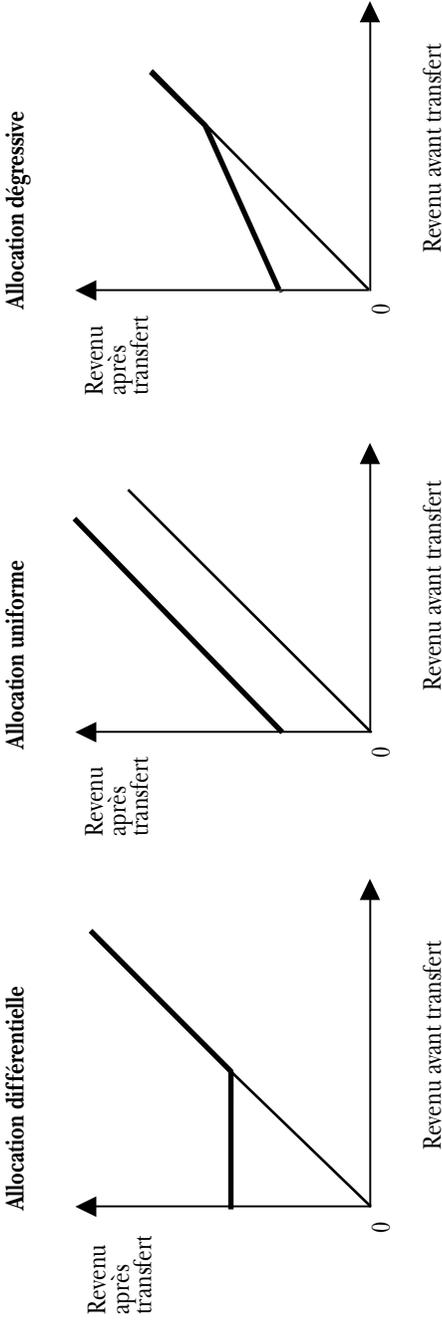
Le revenu minimum garanti recouvre des réalisations concrètes très variées et renvoie à une hétérogénéité de dispositifs institutionnels et de projets de réforme. Il conserve une imprécision terminologique considérable qui correspond à une longue liste de substituts sémantiques. Il prend plusieurs appellations, lesquelles n'apparaissent pas toujours comme synonymes, soit revenu annuel garanti, revenu minimum garanti, allocation universelle, dividende social, revenu de base, revenu de citoyenneté. Cette multiplicité des appellations n'en simplifie ni l'usage, ni la signification. Le Conseil

national du bien-être, dans un rapport, notait déjà en 1976 : « la phrase a été utilisée pour décrire des programmes et des propositions si différentes qu'elle a perdu toute signification en elle-même » (CNBE, 1976, p. 4). Hess (1993), du Conseil canadien du développement social, parlait en 1993 de l'attraction schizophrénique que suscite le revenu minimum garanti, parce qu'il trouve appui dans des organisations autant conservatrices que progressistes. Cette polysémie du revenu minimum garanti pose des difficultés pour son analyse, car cela peut entraîner de la confusion dans la mesure où ce terme est utilisé sans être toujours défini avec précision. La question du revenu minimum renvoie à un emboîtement de significations. On peut repérer dans la littérature trois acceptions du terme ou trois manières de le définir, soit : 1) comme projet, 2) comme réalité ou comme des allocations spécifiques, ou 3) comme idéal type au sens weberien, où les types correspondent à des systèmes d'action et d'intervention sociale différents. L'exploration de ces trois procédés de lecture et de compréhension nous a conduit à circonscrire le revenu minimum garanti à trois formules ou dispositifs distincts de protection sociale : l'assistance sociale, l'impôt négatif et l'allocation ou le revenu universel.

Une première manière de déterminer le sens du revenu minimum consiste à en préciser le plus commun dénominateur, grâce à ce que l'on peut nommer une définition minimale, qui fait ressortir les objectifs ou le projet qui le constitue. On parlera alors d'un dispositif visant à garantir un minimum de revenu à des personnes sans ressource ou qui ne peuvent tirer de leur activité présente ou future des ressources suffisantes (rapport français, 1997, p. 5). On emploiera souvent comme synonyme le terme de dernier filet social (*safety net*) pour exprimer l'objectif ou l'obligation qui veut que tout État social garantisse un minimum de conditions pour vivre décemment (Guest, 1993; Himmelfarb, 1983; Thompson, 1963). Cette définition universaliste ou minimaliste n'est cependant pas univoque et véhicule une certaine polysémie, car les termes de sa définition conservent une pluralité de sens et engagent des jugements normatifs sur ce qui est nécessaire pour vivre. Comme le dit Strobel, « Il n'existe pas de seuil naturel de la pauvreté » (Strobel, 1994, p. 27).

Une deuxième manière de définir le revenu minimum garanti procède par classement empirique, en cherchant à identifier ses modes concrets de réalisation, qui correspondent à des allocations particulières ou des revenus minima spécifiques. La méthode la plus usuelle consiste à les différencier ou les classer en fonction de la variation du taux marginal de réduction des bénéficiaires. On arrive ainsi à distinguer trois formes ou types d'allocations, soit l'allocation différentielle (taux marginal : 100 %), l'allocation dégressive (taux marginal variable de plus de 0 et de moins de 100 %) et l'allocation uniforme (taux marginal : 0 %) (graphique 1).

Graphique 1.1  
Les formes d'allocation assurant un revenu minimum



Avec l'allocation différentielle, le montant de cette allocation s'ajoute « au revenu que se procure l'individu par son activité propre jusqu'à atteindre le minimum social » (rapport français 1997, p. 70). Ce qui signifie que pour chaque unité de revenu gagné, on réduit ou on prélève de l'allocation un montant équivalent. C'est pourquoi on parle d'un taux marginal de prélèvement sur les revenus égal à 100 % en deçà de ce minimum social, car tout revenu supplémentaire est déduit entièrement de l'allocation de base. Avec l'allocation dégressive, l'allocation diminue avec le revenu d'activité, mais de façon non équivalente. Le taux marginal de prélèvement est alors inférieur à 100 %. Plus ce taux est faible, plus il se rapproche de l'allocation uniforme, où le taux marginal de prélèvement devient nul. L'allocation uniforme est une allocation universelle distribuée à tous sans égard aux revenus d'activité. Ici, le montant de l'allocation uniforme est fixé indépendamment des autres revenus.

L'avantage de cette typologie des formes d'allocation vient de ce qu'elle fait éclater la fausse unité derrière la définition minimale. La limite de ce classement tient au fait qu'il tend à limiter le revenu minimum à une question technique de la variation du taux d'imposition. Les formules de garantie de revenu ne se réduisent pas à de simples allocations, mais elles engagent aussi des conceptions différentes du droit social au revenu et du rapport au travail. Elles posent, de façon souvent opposée, la question de la pauvreté et de la réponse aux besoins sociaux.

Ces objections sont au fondement du raisonnement qui caractérise la troisième manière de concevoir le revenu minimum garanti, où celui-ci est étudié comme idéal type de protection sociale. C'est dans ce sens que Joint-Lambert (1997) voit dans le revenu minimum une idée qui « fait implicitement partie, dès la Renaissance, des grandes utopies classiques dans la mesure où elles posent la question de la justice sociale » (Joint-Lambert, 1997, p. 491). Dans le cadre de sa réflexion, l'auteure en arrive à identifier deux conceptions du revenu minimum en conflit, qualifiées de complétive et de supplétive. Le revenu minimum complétif cherche à compléter les dispositifs existants. Il agit comme dernier filet de sécurité sociale, contrairement au revenu minimum supplétif, qui vise une transformation complète du système de protection sociale. L'auteure classe l'allocation universelle et l'impôt négatif comme des exemples de revenu minimum supplétif. Ces deux formes de revenu minimum garanti sont présentées comme des formules alternatives ou comme des projets de refondation des politiques sociales (tableau I.1).

On peut objecter au classement de Joint-Lambert une identification trop exclusive de l'impôt négatif et de l'allocation universelle au revenu minimum supplétif/substitutif. En réalité, l'étendue de cette substitution varie plutôt selon la radicalité des réformes proposées. Ces deux formes

Tableau 1.1

## Les différentes acceptions du terme « revenu minimum »

<i>Revenu minimum complétif</i>	<i>Revenu minimum supplétif</i>
1. Définition : s'insère dans la protection sociale existante et la complète.	1. Définition : se substitue à l'ensemble des prestations en espèces pour fonder un nouveau principe de sécurité sociale.
2. Extension : dans la plupart des pays européens.	2. Extension : s'il alimente les débats intellectuels et politiques, le revenu substitutif n'existe dans aucun pays.
3. Formes prises par le revenu complétif : très variées selon la dominante des systèmes de protection sociale <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beveridgien (Grande-Bretagne) : Majorations de prestations « <i>Income supplement</i> » pour les personnes qui travaillent ; « <i>Crédit familial</i> » pour celles qui ne travaillent pas ;</li> <li>• Bismarckien (Allemagne) : « <i>Hilfe zum lebensunterhalt</i> » Aide de subsistance (ou aide à l'entretien) gérée par les communes ;</li> <li>• Systèmes mixtes : Allocation servie aux termes de la solidarité : en Belgique (Minimex) et en France (RMI).</li> </ul>	3. Formes : deux principales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Allocation universelle (ou dividende social ou national) versée sans condition de ressources et sans limitation de durée à chaque individu, jeune ou vieux, actif ou inactif, riche ou pauvre.</li> <li>• Impôt négatif : technique fiscale permettant de verser une allocation compensatrice à toute personne dont le revenu est inférieur à un montant déterminé, au-delà duquel s'opère le prélèvement fiscal positif.</li> </ul>

Source : Joint-Lambert (1997).

de revenu minimum garanti peuvent aussi s'insérer dans la protection sociale et compléter d'autres programmes sociaux existants. On se trouve alors devant des formes dites partielles, l'impôt négatif prenant la forme de l'allocation dégressive et l'allocation universelle celle de l'allocation uniforme, comme l'a montré la classification précédente organisée autour du taux marginal de prélèvement.

Roebroek (1990a et b), quant à lui, conçoit le revenu minimum autant comme une allocation qu'un nouveau paradigme de l'État social. Pour lui, les débats autour de la mise en place d'un revenu minimum « concrétisent de manière très spécifique la relation entre les formes privées et collectives de reproduction sociale » (Roebroek, 1990a, p. 2). Le revenu minimum est aussi envisagé comme idéal type de protection sociale.

Tableau I.2

**Modèles du revenu minimum selon Roebroek**

	<i>Sans condition ou avec conditions</i>			
	<i>1. Revenu minimum partiel ou complet</i>	<i>2. Revenu minimum du ménage</i>	<i>3. Impôt négatif</i>	<i>4. Revenu minimum contractuel</i>
Travail (responsabilité sociale)	Sans	Sans	Sans	Avec
Autres revenus	Sans	Sans	Avec	Sans
Type de ménage	Sans	Avec	Sans/avec	Sans
Caractéristiques personnelles	Sans/avec	Sans/avec	Sans/avec	Sans/avec

Source : Roebroek (1990a).

L'auteur parle à ce propos de modèles de revenu minimum, identifiés ou construits à partir de dimensions qui prennent en compte le caractère plus ou moins inconditionnel de l'allocation par rapport au revenu, au type de ménage et aux caractéristiques personnelles. Il en arrive à identifier quatre modèles de revenu minimum (tableau I.2).

L'idée proposée par Roebroek de lier allocation et paradigme constitue une piste prometteuse de recherche, cependant sa classification nous a semblé trop abstraite. C'est pourquoi nous avons cherché à identifier à partir des trois modalités d'allocations (allocation différentielle, dégressive et uniforme) les visions du monde que chacune défend, en particulier leur perception respective du juste, de l'équitable et de l'efficacité. Cette démarche nous a mené à circonscrire, pour analyse, trois formes de revenu minimum garanti, soit : 1) le dispositif d'assistance conçu comme une allocation différentielle et un revenu minimum completif, 2) l'impôt négatif et 3) l'allocation universelle définie comme revenus minima supplétifs (projet radical de réforme) et comme revenus minima complétifs (projet de réforme partielle) s'opérationnalisant sous le mode de l'allocation dégressive ou uniforme.

Les arbitrages autour du revenu minimum garanti nous apparaissent non seulement techniques, procédant d'une évaluation rationnelle des moyens par rapport aux fins, mais aussi normatifs, mettant en jeu des conceptions différentes de la justice, de l'égalité et de l'efficacité. C'est pourquoi nous avons construit un tableau des différences entre ces trois formes de revenu minimum garanti à partir d'un certain nombre de paramètres, de variables ou de traits distinctifs (tableau I.3).

Tableau 1.3

**Les trois formes de revenu minimum garanti**

	<i>Minimum social</i>	<i>Impôt négatif</i>	<i>Allocation universelle</i>
Objectif	Lutter contre l'appauvrissement et la stigmatisation	Lutter contre la dépendance et rendre le travail rentable	Lutter contre l'exclusion et libérer du travail
Rupture	<i>Poor law</i>	Assistance	Assurance
Allocation	Différentielle	Dégressive	Uniforme
Taux marginal d'imposition	100 %	Variable (50 %)	0 %
Admissibilité	Sélective	Universelle	Universelle
Test	Besoins	Revenu	Citoyenneté
Unité	Famille	Ménage	Individu
Pauvreté	État de besoin	Trappe à inactivité	Exclusion sociale
Précarité	Conditions précaires des familles	Précarité des travailleurs pauvres	Effritement de la société salariale
Arbitrage	Niveau suffisant et incitatif au travail	Taux négatif d'imposition et coût	Niveau suffisant et coût
Justice	Besoins	Mérite	Citoyenneté
Idéologie	Bien-être	Néolibérale	Écologie politique
Analyse des politiques sociales	Institutionnalisation des besoins sociaux	Analyse économique de la bureaucratie	Analyse philosophique de la justice comme équité
Effets négatifs ou pervers	Piège à l'inactivité et exclusion des <i>working poor</i>	Barème bas et déréglementation du marché du travail	Taux d'imposition élevé et effets désincitatifs sur l'offre de travail

Le revenu minimum garanti se situe, pourrait-on dire, au cœur des tensions qui traversent la société moderne mettant en opposition les tenants de l'universalité et les partisans de la sélectivité, l'individu et le collectif, l'équité et l'efficacité, le besoin, le mérite et la citoyenneté. Chacune de ces formes fait donc appel à des principes de justice différents et opposés. Elles réintroduisent la question du politique au cœur du raisonnement administratif et comptable et réinterrogent le fondement du droit social ainsi que les rôles respectifs de l'État, du marché, de la famille et de la communauté dans la construction du lien social.

## 2. LE CORPUS DOCUMENTAIRE

Nous avons sélectionné le corpus documentaire en deux étapes. Dans un premier temps, nous avons constitué un premier ensemble documentaire à partir de la consultation de banques bibliographiques et d'experts sur le sujet. La documentation choisie devait répondre à deux critères : 1) concerner l'une ou l'autre des trois formes de revenu minimum (assistance sociale, impôt négatif ou allocation universelle) ; 2) être constituée d'études comparatives, classées en quatre types (études micro sur les *inputs*, études macro sur les *inputs*, études macro sur les résultats et études micro sur les résultats). Cette procédure nous a permis d'identifier deux sous-ensembles d'études relativement différenciés. Le premier était constitué de rapports comparatifs de recherche initiés par des pays ou des organismes internationaux, nommés ici rapports nationaux ; le deuxième comprenait une série de recherches faites à partir d'une banque de micro-données comparatives, le Luxembourg Income Study (LIS). Cette première étape donna cependant une documentation insatisfaisante (pauvre en quantité) en ce qui a trait à l'impôt négatif et à l'allocation universelle ; ceci nous obligea à réinterroger dans un deuxième temps les mêmes banques bibliographiques en éliminant notre deuxième critère, soit la dimension études comparatives. Nous nous sommes alors retrouvé devant une documentation considérable, qui dépassait nos capacités et nos moyens d'analyse. Devant cette impasse, nous avons décidé de sélectionner, dans ce nouvel ensemble documentaire, les références qui étaient elles-mêmes des synthèses de littérature ou des recherches largement citées dans la littérature. Nous avons alors constitué un troisième sous-ensemble documentaire, comprenant d'une part des recherches surtout nord-américaines portant plus particulièrement sur l'évaluation des dispositifs d'assistance et sur l'étude d'expérimentations d'impôts négatifs au Canada et aux États-Unis et, d'autre part, une littérature davantage européenne sur l'allocation universelle, présentée comme un projet radical de réforme sociale.

La constitution d'un corpus documentaire de recherche doit obéir à des conditions de fiabilité (aucun oubli), d'exhaustivité (complétude), d'économie (coût minime) et de précision (restriction aux formes de revenu minimum choisies). Notre démarche n'a pu remplir l'ensemble de ces conditions. Nous avons plutôt procédé selon une démarche multiphasique plus raisonnée qu'exhaustive. Nous avons dû, pour l'analyse, croiser une littérature administrative, académique et empirique. La confrontation de ces trois littératures pose certaines difficultés. Celle du premier type présente une facture trop administrative pour servir d'outil d'analyse et regroupe un nombre trop restreint de recherches pour arriver à des conclusions de recherche valides. Celle du deuxième type pose des questions

de fond, soulève des débats importants, mais reste trop générale par rapport à l'analyse des diverses formes de revenu minimum garanti. La littérature du troisième type, constituée d'un nombre trop considérable de recherches pour notre propre capacité de synthèse, porte sur des aspects souvent trop particuliers, restreints et parfois relativement éloignés de nos préoccupations de recherche. Elle nous a rarement permis d'avoir une vue d'ensemble de type comparatif. Notre pari a été d'interroger et de faire dialoguer ces littératures en construisant nos catégories d'analyse en termes de description, d'évaluation et de refondation du revenu minimum garanti comme dispositif institutionnel de lutte contre la pauvreté.

## **2.1. RAPPORTS NATIONAUX DE TYPE COMPARATIF**

La mise à l'ordre du jour de la pauvreté, de l'exclusion sociale et du revenu minimum garanti, en particulier en Europe, traduit dans un certain sens un retournement de la question sociale. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la question principale portait sur les mécanismes de protection les plus efficaces pour assurer une sécurité aux personnes qui étaient contraintes de quitter le marché du travail à cause de la maladie, de la vieillesse, des accidents du travail ou des charges familiales. Aujourd'hui, ce sont plutôt les diverses formes de précarité et de pauvreté qui sont en avant-scène, puisque les mécanismes anciens se révèlent trop souvent inefficaces lorsqu'il s'agit de contrer l'exclusion économique et sociale due à la sortie précoce de l'emploi ou à la difficulté pour plusieurs d'y accéder à cause de la dégradation du marché du travail.

Cette nouvelle situation a révélé, pour plusieurs, la crise ou l'impasse des dispositifs d'assurance. Certains ont parlé d'une crise fiscale de l'État providence qui se double d'une crise de légitimité et d'efficacité. Le problème découlerait tout autant de la montée de la pauvreté et de l'exclusion sociale engendrée par les mutations des conditions de travail et des modes de vie familiale que de l'inadéquation des mécanismes de garantie d'un revenu minimum adéquat de la part de l'État. L'urgence serait donc de procéder à une réforme de ces dispositifs de minima sociaux.

Cette situation vis-à-vis de l'exclusion sociale et des minima sociaux a amené plusieurs pays à mettre sur pied, simultanément, des commissions d'enquête, d'évaluation ou de révision de leur dispositif de revenu minimum garanti. La question de la comparaison de leur dispositif par rapport à ceux des autres pays s'est alors posée, en particulier pour ceux qui avaient vu une croissance rapide de leurs bénéficiaires sur l'aide sociale, ce qui avait entraîné des coûts supplémentaires importants. La comparaison permettait de discuter du caractère convergent ou divergent des

dispositifs nationaux de protection sociale et d'évaluer leur efficacité en posant la question de leur harmonisation, rendue nécessaire, selon plusieurs, par le nouveau contexte économique et social.

On a vu plusieurs pays européens dont la Hollande en 1994 (rapport hollandais, 1994), la France en 1997 (rapport français, 1997) et en 1999 (rapport français, 1999), l'Angleterre en 1996 (rapport anglais, 1996) entreprendre de façon parallèle et indépendante des recherches comparatives sur le dispositif d'assistance comme revenu garanti, rejoints en 1997 et 1998 par des organismes internationaux comme l'OCDE (rapport OCDE, 1998a; rapport OCDE, 1998b) et la Communauté économique européenne (rapport portugais, 1997).

Ces recherches étaient surtout motivées par des préoccupations administratives et financières. Les dimensions ou les variables retenues renvoyaient dans la plupart des cas aux diverses dispositions réglementaires et juridiques des dispositifs d'assistance sociale. La visée de ces recherches était d'abord descriptive. Malgré le court laps de temps couvert par ces recherches, on peut repérer trois générations ou types de recherche, qui utilisent différemment la comparaison en fonction d'objectifs souvent distincts ou divergents.

Le premier groupe de recherches comparatives a d'abord été initié par les pays eux-mêmes plutôt que par des organismes à vocation internationale. Elles ont été faites généralement en partenariat entre le ministère des Affaires sociales ou de l'Emploi et des instituts universitaires de recherche à vocation économique.

Ainsi, la première recherche comparative sur l'assistance sociale date de décembre 1992 et a été initiée par le ministère hollandais des Affaires sociales et de l'Emploi, qui a demandé à l'Institut économique néerlandais de procéder à une étude comparative des dispositifs de revenu minimum garanti dans six pays de la Communauté économique européenne, soit la Hollande, la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le rapport de recherche présente les divers dispositifs de garantie de revenu de chacun des pays comparés, de manière surtout descriptive; la comparaison consiste en une présentation parallèle des divers dispositifs avec une même grille d'étude pour chacun des pays. Le but de l'étude est explicite, « soit de décrire les arrangements du revenu minimum garanti dans un certain nombre de pays de l'Europe de l'Ouest et de les comparer avec le dispositif hollandais<sup>7</sup> ». Les raisons évoquées sont financières et

---

7. « [...] to describe the guaranteed minimum income arrangements (GMI's) in a number of Western European countries and to compare them with the Dutch arrangements » (rapport hollandais, 1994, p. 1).

administratives, à cause de l'augmentation substantielle des personnes sur l'assistance et des coûts afférents, ce qui entraîne, selon le rapport, « un coût financier excessif pour la société et des effets négatifs pour l'économie et le marché du travail<sup>8</sup> ».

En 1992, la France décide de mener, avec l'aide du Centre d'études des revenus et des coûts (CERC), une recherche sur le fonctionnement des systèmes de revenu minimum garanti et leur articulation avec les actions d'insertion sur le marché du travail. La comparaison portait sur six pays européens (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Belgique, Espagne). Par la suite, la recherche s'est poursuivie et élargie à deux autres pays (l'Italie et les pays scandinaves). Les résultats de l'ensemble de la recherche furent publiés en 1999. Elle est identifiée ici comme étant le deuxième rapport français (1999), puisqu'un autre rapport français avait été publié en 1997. Tout comme la recherche initiée par la Hollande, ce deuxième rapport français est composé de monographies parallèles de chacun des pays étudiés. Les pays sont regroupés à partir d'une catégorisation développée par le responsable de publication, mais contrairement à la recherche hollandaise, chacune des monographies est construite de façon différente, avec cependant des préoccupations similaires concernant l'exclusion sociale, la pauvreté et l'insertion sociale.

Le Conseil supérieur de l'emploi qui a remplacé le CERC a procédé en 1997 à une comparaison des minima sociaux en Europe (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni, Italie) et aux États-Unis (rapport français, 1997). La comparaison se résume à un parallélisme descriptif : chacun des pays est présenté de façon parallèle avec une même grille de lecture. Encore là, l'objectif est « d'éclairer aussi souvent que possible les dispositifs français à la lumière des expériences européennes ou nord-américaines et souligner les spécificités du système français » (rapport français, 1997, p. 33). La visée gestionnaire reste dominante et explicite car l'objectif déclaré du rapport est de repérer les incohérences entre les différents minima et les autres politiques sociales. La préoccupation du rapport est principalement économique, avec une attention spéciale aux obstacles que ces minima sociaux posent à la réinsertion à l'emploi. Contrairement à la recherche initiée par la Hollande, le questionnement analytique est davantage développé, avec une préoccupation plus marquée pour l'étude des effets des minima sociaux en termes de redistribution et d'insertion à l'emploi.

---

8. « [...] a financial burden to society and has negative effects on the economy and the labor market » (*Idem*, p. 1).

Ces trois recherches partagent la même préoccupation, soit éclairer le pouvoir public, par une recherche comparative, pour des projets de réformes à venir. La prise en compte d'expériences étrangères est instrumentale, pourrait-on dire, car le but de chacune de ces recherches, tout en faisant ressortir la spécificité des dispositifs de protection sociale de chaque pays initiateur, est principalement de tirer des leçons ou des enseignements des autres pays ou de rendre compte d'initiatives qui pourraient être utiles ou transférées pour solutionner plus adéquatement les problèmes que pose la crise des dispositifs d'assistance.

C'est pourquoi la comparaison consiste à juxtaposer des monographies parallèles permettant de repérer les différences et les similitudes avec le dispositif de référence. On retrouve aussi un double questionnement, l'un économique, davantage préoccupé de coûts, de financement, de gestion, d'efficacité et de redistribution et l'autre sociologique, discutant les questions d'exclusion et d'intégration ou d'insertion sociale.

Un deuxième groupe de recherches ont été entreprises par un ministère avec la collaboration d'un institut de recherche et en partenariat avec un organisme international, soit l'OCDE ou la CEE. On peut, à cet égard, parler d'une deuxième vague de recherches qui suit celle initiée par les pays eux-mêmes.

La première recherche de ce groupe, publiée en 1997, a été initiée par le Département britannique de la sécurité sociale et l'Unité de recherche en politique sociale de l'Université de York en collaboration avec l'OCDE. Elle porte sur 24 pays de l'OCDE et vise à comparer les divers dispositifs d'assistance sociale de ces pays. La recherche a été publiée en deux rapports. Le premier présente, de façon parallèle, les monographies de chacun des pays étudiés à partir d'une même grille d'analyse. Le deuxième procède à une synthèse des résultats comparatifs. Dans ce dernier rapport, la comparaison est davantage systématique, à partir de la « méthode des cas types<sup>9</sup> », avec un souci de classement des pays les uns par rapport aux autres en vue de dégager des régimes de protection sociale ou de lutte contre la pauvreté (rapport anglais, 1996).

---

9. « Cette approche quantitative consiste à comparer les revenus disponibles de différentes catégories de ménages bénéficiaires de revenus minima garantis, caractérisés par leur âge, leur situation familiale et le nombre d'enfants. En l'absence de données d'enquête fournissant toute l'information nécessaire pour les pays étudiés, il est nécessaire de recourir à une simulation. La démarche consiste à définir un certain nombre de ménages fictifs, les ménages types ou cas types, et à reconstituer les différents éléments servant à l'évaluation du revenu dont ils disposent » (Jankeliowitch-Laval et Math, 1998, p. 84).

La deuxième recherche de ce groupe est le compte rendu du Séminaire de Lisbonne tenu en 1996 sur l'initiative de l'Union mutuelle portugaise et avec l'appui de la Commission européenne et du ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale du Portugal. Les experts invités ont procédé à une analyse comparative des dispositifs de treize pays de la CEE, à partir d'informations colligées dans les différents pays par les organisateurs de la rencontre. Le rapport est essentiellement descriptif, avec un souci de comparer les législations des divers pays et leurs dispositifs en action et il est complété par des débats qui ont eu lieu lors du séminaire (rapport portugais, 1997).

Par rapport au premier groupe de recherches, le nombre de pays comparés est davantage considérable, 24 dans un cas et 13 dans l'autre. La comparaison n'est plus faite de monographies parallèles mais procède par la mise en tableau des pays comparés avec un souci de classement des uns par rapport aux autres. Comme dans le premier groupe de recherches, les préoccupations des pays organisateurs apparaissent de façon évidente. La recherche initiée par la Grande-Bretagne s'intéresse à la question des effets incitatifs ou désincitatifs des prestations et des effets des allocations de logement sur le revenu des bénéficiaires. Ces deux questions sont très présentes dans le débat politique britannique, car l'Angleterre reste un pays où l'allocation de logement joue un rôle relativement important dans la lutte contre la pauvreté. De même, la recherche initiée par le Portugal reste préoccupée par les conditions de succès des dispositifs de minima sociaux, car le Portugal venait d'introduire chez lui (en 1996) un nouveau système de revenu minimum garanti.

Il faut ajouter que la mise en comparaison d'un grand nombre de pays, soit 24 pour l'un et 13 pour l'autre, amène, dans les deux recherches, à classer les pays les uns par rapport aux autres. Les pays méritants qui remplissent les normes prescrites se trouvent en tête et les pays déviants (ou peu généreux), se retrouvent à la queue du peloton. Ce classement hiérarchique et normatif est courant dans les organismes internationaux, que l'on pense au classement du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), qui suscite à chaque publication des débats médiatiques, des critiques ou des fiertés nationales. Les recherches du deuxième groupe participent alors à la construction d'une norme communautaire, c'est-à-dire le droit à un minimum de garantie de ressources.

Le troisième groupe de rapports est davantage homogène et initié par un organisme international, soit l'OCDE, qui a été le maître d'œuvre de toute l'opération. Le nombre de pays comparés est plus restreint que pour les rapports des deux autres groupes, soit quatre pays dans un premier cas (l'Australie, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède) (rapport OCDE, 1998a) et quatre autres pays pour le deuxième rapport (la Belgique,

la Norvège, les Pays-Bas et la République tchèque) (rapport OCDE, 1998b). Contrairement aux recherches précédentes, qui impliquaient un correspondant issu du pays étudié, ici les chercheurs se sont déplacés dans chacun des pays analysés avec la même grille d'analyse. Le questionnement de recherche et l'analyse sont plus systématiques. L'interrogation est plus évaluative que descriptive. L'option défendue est le retour à l'emploi pour les personnes en âge de travailler. Les objectifs de réduire le plus possible les effets dissuasifs de l'aide sociale à l'égard de l'emploi rémunéré et de promouvoir l'autonomie et la responsabilité individuelle sont explicites. Ici, la comparaison des pays sert à établir les meilleures stratégies, c'est-à-dire celles ayant le plus contribué à la réalisation des objectifs d'efficacité économique et sociale, en posant comme norme de référence celle d'éviter la dépendance à long terme.

En résumé, le premier de ces trois types de recherches porte sur six pays et les résultats par pays sont présentés de façon parallèle, avec un faible souci d'intégration et de comparaison. La comparaison sert plus à faire ressortir la spécificité des pays concernés. Le deuxième type porte sur un plus grand nombre de pays, soit 24 et 17 respectivement, avec un souci de comparer de façon systématique tous les pays à partir des mêmes caractéristiques, ce qui donne une description comparative davantage systématique et intégrée. Ici, on ne cherche pas à situer la spécificité d'un pays en particulier par rapport aux autres afin de déterminer s'il est exceptionnel ou hors normes, mais plutôt à classer les pays les uns par rapport aux autres. Le jugement n'est plus limité à un seul pays, mais concerne tous les pays comparés; on peut repérer les pays en tête de tableau par rapport aux pays en bas de tableaux, ce qui amène à normer ou à évaluer les pays les uns par rapport aux autres.

Dans le troisième type de recherches, on retrouve un plus petit nombre de pays, comparés et analysés de façon plus qualitative et approfondie, avec une même question qui traverse la recherche, *i.e.* l'évaluation des effets pervers de l'aide sociale en termes de dépendance et de trappe à pauvreté et des moyens les plus efficaces pour éliminer ces effets. Ici, le caractère orienté de la recherche est plus explicite. On retrouve cependant la même préoccupation normative, qui, comme dans les deux autres types de recherches, cherche à construire la norme de référence servant de règle à suivre pour les divers pays.

Ainsi, dans et par la recherche, se construit et se constitue la norme minimale de protection sociale qui devrait assurer, dans un nouvel espace économique international, mobilité des travailleurs et protection sociale minimale, soit un plancher de sécurité minimum dans l'espace économique international.

Tableau 1.4

## Les rapports nationaux de recherche

	<i>Pays initiateurs</i>	<i>Partenaires</i>	<i>Pays étudiés</i>	<i>Questionnement</i>	<i>Discipline</i>	<i>Identification</i>
1994	Hollande	Ministère + institut de recherche	6	Décrire	Économie	Rapport hollandais
1996	Angleterre	Ministère + inst. + OCDE	24	Décrire + classer	Sociologie + économie	Rapport anglais
1997	France	Ministère + inst.	6	Décrire + évaluer	Économie	Rapport français 1997
1997	Portugal	Ministère + inst. + CEE	13	Décrire + classer	Sociologie	Rapport portugais
1998	OCDE	OCDE	4	Évaluer	Économie	Rapport OCDE 1998a
1998	OCDE	OCDE	4	Évaluer	Économie	Rapport OCDE 1998b
1999	France	Ministère + inst.	8	Décrire + classer	Sociologie	Rapport français 1999

Ces rapports de recherches présentent cependant des difficultés, qui renvoient à certaines de leurs limites méthodologiques.

Une première difficulté tient à certaines lacunes dans la collecte des données. Celles-ci sont souvent compilées davantage en fonction de préoccupations de gestion que de recherche. En plus d'être parcellisée, l'information est la plupart du temps fournie et compilée de façon séparée par des informateurs différents pour chacun des pays étudiés, à partir de grilles d'analyse, parfois elles aussi différentes.

Bien que chaque rapport vise à procéder à une démarche comparative des dispositifs du revenu minimum garanti, chacun d'eux identifie des pays différents et construit son questionnement indépendamment des autres. Ceux-ci renvoient peu les uns aux autres car les recherches ont été menées de façon indépendante et parallèle, sans intégrer les résultats des recherches précédentes. Le deuxième rapport français (1999) ne fait aucune mention du premier rapport français (1997) qui, lui, ne rend pas compte du rapport hollandais (1994). Le deuxième rapport français ne fait mention ni du rapport anglais ni du rapport hollandais. Seul le rapport portugais (1997) mentionne dans sa bibliographie le rapport anglais. Le deuxième rapport de l'OCDE ne prend en compte que le rapport hollandais et le premier rapport de l'OCDE que le rapport anglais. Cette situation peut venir en partie du fait que les diverses recherches partent de préoccupations différentes. Ainsi, le rapport hollandais s'interroge principalement sur la croissance des effectifs et des coûts, le premier rapport français sur les incohérences et la multiplicité des minima sociaux,

le rapport anglais sur la question des allocations de logement et sur la spécificité des pays anglo-saxons, le rapport portugais sur les dispositifs législatifs et ceux de l'OCDE sur la dépendance et le retour à l'emploi.

Une deuxième difficulté tient à l'objet même de la comparaison, soit les dispositifs d'assistance ou les minima sociaux. Chaque rapport adopte des définitions distinctes de minima sociaux. Le rapport anglais présente une définition large, prenant en compte un grand éventail de minima sociaux, contrairement à d'autres comme le rapport hollandais, qui garde une définition davantage restrictive, limitant le dispositif de revenu minimum garanti à un nombre plus restreint de minima sociaux. Dans d'autres cas, comme le rapport portugais, les minima sociaux pour chacun des pays ne sont pas clairement précisés ou comptabilisés. Les minima sociaux relevant de l'assistance ou de l'assurance sont tantôt pris en compte, tantôt exclus, ce qui rend encore plus difficile la mise en comparaison de chacun des rapports, car chacun prend en compte des choses parfois différentes sous la même appellation de revenu minimum garanti. Ainsi, certains minima sociaux comme les allocations de logement peuvent, dans certains pays, être intégrés dans un dispositif d'assistance et être considérés comme un minimum social et relever dans d'autres pays d'un dispositif indépendant ou être intégrés dans la fiscalité, sans être toutefois considérés comme un minimum social. Aussi, une prestation d'un même type peut être identifiée, selon les pays, sous des vocables différents et relever de mécanismes de protection sociale eux-mêmes différents.

La prise ou non en compte par les chercheurs de l'assistance dite spéciale ou pour besoins spéciaux peut faire varier parfois de façon considérable la position des pays les uns par rapport aux autres. Ainsi, au Danemark, l'assistance sociale spéciale (HST) compte pour plus de 15 % de la totalité des montants d'assistance, en Allemagne (HBL) pour plus de 60 % et en Hollande pour moins de 1 %. Le même raisonnement s'applique si on prend en compte les allocations de logement ou les allocations familiales sous condition de ressources.

Certaines prestations, en particulier celles pour les chômeurs en fin de droit ou de longue durée, relèvent dans certains pays des mécanismes d'assurance et pour d'autres des mécanismes d'assistance. Les frontières entre assurance et assistance sont souvent poreuses. Selon le rapport français, les « frontières ne sont pas toujours nettes (en France) entre ce que l'on classe sous le vocable de minima sociaux et ce que l'on classe dans le domaine de l'assurance sociale ordinaire » (rapport français, 1997, p. 36). Plusieurs mécanismes d'assurance ont développé des allocations minima qui peuvent être aussi considérées comme des dispositifs de revenu minimum garanti. La facilité d'accès aux régimes d'assurance ou la générosité de leurs prestations réduit ainsi sensiblement les effectifs des

bénéficiaires des minima sociaux, en particulier aux Pays-Bas pour l'invalidité et en Belgique pour le chômage. Ce problème posé à la comparaison a été souligné par la majorité des rapports.

*Differences in the structure and the scope of social security systems in the various countries constitute the main reason for the fact that the GMI's are very hard to compare. The social security system determines to a large extent what kind of persons appeal to the GMI in their country* (rapport hollandais, 1994, p. 3).

La prise en compte des limites méthodologiques de ces rapports fait voir les difficultés dans la comparaison de toute politique sociale particulière inscrite dans des architectures différentes de protection sociale, surtout si l'on ne fait pas siennes les préoccupations administratives et gestionnaires de ces rapports et si l'on reste sceptique vis-à-vis de la validité d'une comparaison qui se limite à un compte rendu factuel et ponctuel des divers règlements et mesures législatives en constante reformulation dans les divers pays comparés. Il reste cependant possible de relire, derrière les propos administratifs, les enjeux posés par toute réforme du dispositif d'assistance sociale, de découvrir derrière les tableaux de données des informations pertinentes permettant de comprendre les choix idéologiques et politiques effectués afin de construire une argumentation visant à mieux saisir les dilemmes constitutifs du dispositif d'assistance comme revenu minimum. Tel est le pari de notre démarche.

## **2.2. LES RECHERCHES ISSUES DU LUXEMBOURG INCOME STUDY (LIS)**

La comparaison des dispositifs nationaux de protection sociale a été stimulée, encouragée, ces dernières années, par la constitution de banques de microdonnées provenant d'enquêtes nationales. Une des principales et des plus importantes reste le Luxembourg Income Study (LIS), qui rassemble une base de données tirées d'enquêtes sur les revenus, les dépenses et la fiscalité menées dans 17 pays en 1980 et 27 en 2004. Les sondages nationaux sont menés à partir d'échantillons représentatifs des ménages. Les données, pour chaque pays participant, comprennent de l'information sur 2000 à 16 000 ménages. Pour chaque ménage, l'information disponible porte sur leurs sources de revenus (salaires, revenus d'investissement, transferts privés et sociaux) et leurs caractéristiques sociales (âge, nombre d'enfants, éducation, métier). Selon Förster (1994), les données recueillies à travers les enquêtes comprennent pour chaque ménage plus de 100 variables sociodémographiques et 50 variables économiques. On trouve dans cette banque plusieurs séries de données réunies lors de diverses vagues d'enquête, la première se situant au début des années 1980 et la quatrième au milieu des années 1990.

Les données de chaque enquête ont été standardisées afin d'établir un cadre commun permettant de rendre comparables en matière de démographie, de revenus et de transferts les variables faisant l'objet d'enquête. Cette banque de données a constitué une opportunité unique pour plusieurs chercheurs, leur permettant de comparer les transferts de revenus entre plusieurs États providence. En pratique, le LIS permet la comparaison de la distribution des revenus, du taux de pauvreté et des liens avec les divers transferts sociaux. Ces recherches nous ont été particulièrement utiles dans notre démarche, car elles permettent d'identifier plus clairement les liens valides empiriquement entre les prestations sociales, l'inégalité ou la pauvreté.

Il faut cependant garder en tête certaines limites méthodologiques de ce genre de recherches. Nous en présenterons rapidement deux, soit le taux de non-réponse et la validité de certaines mesures utilisées.

On trouve un taux de non-réponse dans les diverses enquêtes nationales variant de 25 % à 30 % selon les pays; ce taux de non-réponse touche davantage les ménages à faibles revenus. Il est à souligner que les personnes interviewées ne font pas nécessairement mention de toutes les allocations reçues et qu'il peut y avoir sous-estimation des informations à cet égard. Comme les données recueillies sont transversales, il est difficile d'apercevoir la dynamique de la pauvreté et le rôle spécifique des prestations sociales dans cette dynamique.

Il faut aussi noter que des résultats peuvent dépendre, en partie, des mesures utilisées. Selon que l'on emploie une mesure absolue ou relative de la pauvreté, selon que la mesure est fixée par rapport au revenu médian ou moyen, selon l'échelle d'équivalence utilisée, on découvrira des différences<sup>10</sup> parfois importantes entre les chercheurs. Parfois, une même variable peut être mesurée de façon différente entre les enquêtes nationales. Ainsi, les individus âgés de plus de 18 ans qui vivent chez leurs parents sont comptabilisés dans l'enquête suédoise comme ménages séparés, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des autres enquêtes nationales. Ceci tend

---

10. Ainsi, au début des années 1990, avec les mêmes données du LIS, Kangas et Ritakallio (1998) calculent pour la Suède un taux de 1,8 % de pauvreté extrême (33 % du revenu médian) et un taux de 2,7 % de pauvreté modérée (33 % à 50 % du revenu médian), soit un taux de 4,5 % de pauvreté ( $1,8 + 2,7 = 4,5$ ) (50 % du revenu médian). Behrendt (2002) calcule pour la Suède (1992) un taux de 4,4 % de pauvreté extrême (30 % du revenu médian), un taux de 7 % de pauvreté modérée (entre 30 % et 50 % du revenu médian), soit un taux de pauvreté de 11,4 % ( $4,4 + 7 = 11,4$ ) (50 % du revenu médian). On reste surpris de la différence dans les taux de pauvreté entre ces auteurs pour un même pays.

à « exagérer » le taux de pauvreté en Suède. Certains chercheurs excluent de leurs calculs les étudiants ou les personnes de moins de 30 ans vivant seules et dont les revenus sont de moins de 20 % des revenus médians<sup>11</sup>.

Malgré les limites inhérentes à ces données, leur standardisation apporte des éléments de comparaison et permet de progresser dans la connaissance des effets du volume et de la direction des transferts sociaux. Pour Atkinson et Brandolini (2001), les données issues du LIS restent malgré tout une source des plus fiables pour comparer les revenus des ménages des pays développés. Elles constituent aussi une source unique pour l'examen du rôle spécifique des allocations sociales d'assistance, dispositif rarement pris en compte dans les recherches sur l'effet redistributif des transferts liés à l'État providence, car il existe peu de travaux empiriques de comparaison sur le sujet.

Comparativement aux rapports nationaux, plus attentifs à décrire et à comparer les dispositifs institutionnels d'assistance, les recherches issues du LIS étudient ces dispositifs davantage dans leur effet redistributif. Dans ce sens, ce deuxième ensemble de recherches présente par rapport au premier des données et des niveaux d'études et d'analyses différents et complémentaires.

### **2.3. LA LITTÉRATURE NORD-AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE**

Un troisième ensemble de recherches a été identifié. Il porte sur l'évaluation de l'efficacité du dispositif d'assistance et la désirabilité, la faisabilité économique et politique de l'impôt négatif et du revenu universel comme formes alternatives de protection. Nous avons porté une attention spéciale à la littérature produite sur l'impôt négatif dans les années 1970 aux États-Unis et au Canada à cause de son importance intellectuelle et stratégique. Cette littérature a mobilisé plusieurs disciplines des sciences humaines et a porté sur l'étude de projets pilotes (expérimentations) d'impôts négatifs et sur l'évaluation de leur effet sur l'offre de travail et la participation au marché du travail. Pour la littérature européenne, nous avons examiné avec plus d'attention la littérature française à cause des différences plus marquées dans le questionnement et les problématiques. La comparaison

---

11. La mesure usuelle de la pauvreté correspond à la moitié du revenu médian. Cette mesure est relative et reste fonction de la distribution des revenus. Un changement important du niveau de vie dans un pays, entraînant une augmentation du pouvoir d'achat des populations les plus pauvres, ne pourra être détecté par une mesure relative si l'ensemble des strates de revenus voient leur niveau de vie augmenter dans la même proportion.

des littératures états-unienne et française permet aussi de mieux faire ressortir certains débats et enjeux quant à la capacité du revenu minimum d'assurer redistribution sociale et efficacité économique<sup>12</sup>.

### 3. LES NIVEAUX D'ANALYSE

La consultation et l'examen de notre corpus documentaire nous a mené progressivement à repérer trois niveaux de questionnement.

1. *Description et classification*: description comparative des dispositifs institutionnels d'assistance, identification des dimensions ou variables pertinentes à leur classement (études micro d'*inputs*). Distinction des régimes ou des modèles de protection sociale ; degré de convergence ou de divergence (études macro d'*inputs*).
2. *Évaluation* des effets des allocations d'assistance en termes de redistribution, (études macro de résultats), d'incitation au travail ou des effets pervers (trappe à inactivité ou à la pauvreté) (études micro de résultats).
3. *Refondation*: l'impôt négatif et l'allocation universelle comme stratégies de refondation ou de réorganisation du système de protection sociale.

Pour chacun de ces trois niveaux ou axes d'étude, nous avons cherché à situer et à confronter les recherches de notre corpus documentaire par rapport à une problématique de référence ou par rapport à une perspective classique ou conventionnelle portée par un auteur spécifique. Nous avons organisé la description des dispositifs d'assistance autour de la problématique élaborée par Wilensky et Lebeaux (1965), qui distinguent les orientations résiduelle et institutionnelle de l'assistance. Pour l'analyse des classifications des régimes de bien-être, nous avons pris en compte la classification élaborée par Esping-Andersen (1999) ; pour l'évaluation de l'efficacité redistributive, nous avons pris comme référence l'analyse de Korpi et Palme (paradoxe de redistribution) (1998) et pour l'analyse de l'incitation à l'emploi, la thèse de la loi d'airain de Haveman (1997).

---

12. La littérature nord-américaine reste davantage dominée par les économistes, attentifs à évaluer les effets du ciblage des transferts, leur efficacité et leur efficience. Ceux-ci s'interrogent davantage sur les effets désincitatifs des dispositifs de revenu minimum garanti et de la crise des finances publiques sur l'économie. La littérature européenne est davantage le fait de sociologues plus centrés sur l'étude des effets distributifs des transferts selon une visée égalitariste tout en restant préoccupés par la crise de l'emploi et par les effets d'insertion ou de désaffiliation des dispositifs de revenu minimum garanti.

La mise en contraste des recherches par rapport à chacune de ces « problématiques classiques » permet de construire une réflexion et une analyse, nous l'espérons, plus dynamiques et nuancées dans leurs conclusions.

C'est pourquoi nous avons décidé d'exposer nos résultats à partir de ce triple niveau de questionnement qui correspond à autant de parties (chapitres) de notre texte (tableau I.5).

Ainsi, le premier chapitre renvoie à la dimension descriptive des dispositifs d'assistance comparés et s'interroge sur les choix que soulèvent les minima sociaux, conçus comme un dernier filet social de sécurité pour les individus ou les familles disposant de revenus ou de ressources jugés trop faibles pour répondre à leurs besoins. Les dispositifs d'assistance ou de revenu minimum garanti restant réglementés de façon fort différente d'un pays à l'autre, il devient difficile de rendre compte de la complexité de ces réglementations. Il m'est apparu plus utile d'organiser la description autour de caractéristiques ou de traits distinctifs ou communs (structurellement pertinents) aux dispositifs de minimum social, afin d'éviter une description trop légale des dispositifs d'assistance, ce qui risque d'apparaître trop technique et fastidieux, sans toutefois être exhaustif. Les dimensions choisies visent à repérer les différences significatives entre les pays, afin d'identifier les débats et les arbitrages. Cette démarche amène à l'examen du degré d'institutionnalisation de l'assistance comme droit social. Le questionnement initié par Wilensky et Lebeaux (1965) autour de l'opposition des conceptions résiduelle et institutionnelle de l'assistance m'a servi de piste pour réinterroger chacune des dimensions constitutives de l'assistance et leur rôle en tant que dispositifs de garantie d'un revenu minimum.

Le deuxième chapitre, analytique et comparatif, reprend le questionnement où le chapitre descriptif l'avait laissé. Il le situe à un niveau davantage macro, ce qui amène à réorganiser les termes du débat. Le dispositif d'assistance n'est plus envisagé comme un droit social, mais plutôt comme régime de bien-être ou comme un mode de gestion de la pauvreté. Ce chapitre compare les logiques d'assistance en lien avec les régimes de protection sociale ou de bien-être. Ce travail de classement des dispositifs d'assistance vise à identifier des constantes, à repérer des différences ou des clivages entre les pays comme tels. Il amène à poser un questionnement plus général sur le degré de convergence ou de divergence des pays au sujet de leurs dispositifs de revenu minimum garanti.

Ces réflexions sont menées surtout à partir de l'analyse d'Esping-Andersen (1999) qui, à partir de l'étude comparative des politiques de l'emploi, en vient à dégager et à classer les divers pays occidentaux en trois grands régimes de protection sociale : régime libéral, conservato-corporatisme et social-démocrate. L'analyse empirique comparative des

**Tableau 1.5**  
**Les trois niveaux d'analyse et les formes du revenu minimum garanti**

	Description			Évaluation			Refondation		
	Assistance sociale	Assistance sociale	Assistance sociale	Assistance sociale	Assistance sociale	Assistance sociale	Impôt négatif	Allocation universelle	
1. Niveau d'analyse									
2. Revenu minimum garanti									
3. Objet	Description des instruments	Classification des régimes	Redistribution	Efficacité (incitation au travail)	Description et évaluation	Justifications et évaluation			
4. Enjeux et débats	Choix et arbitrage	Convergence ou divergence	Universalité/sélectivité	Trappes et effets pervers	Efficacité	Faisabilité et légitimité			
5. Auteur ou problématique usuelle	Wilensky et Lebeaux (résiduel et institutionnel)	Esping-Andersen (régimes d'Etat providence)	Korpi (paradoxe de la redistribution)	Haveman (loi d'airain)					
6. Études comparatives	Études micro sur les <i>inputs</i>	Études macro sur les <i>inputs</i>	Études macro sur les résultats	Études micro sur les résultats	Études micro sur <i>inputs</i> et résultats	Débats sur <i>inputs</i> et résultats			
7. Corpus documentaire	Les rapports nationaux	Les rapports nationaux	LIS	Littérature nord-américaine et française	Littérature nord-américaine (E.-U.-Canada)	Littérature européenne			
8. Méthodes	Analyse des barèmes et des conditions d'admissibilité aux prestations et analyse par cas types	Analyse des statistiques globales	Analyse de données d'enquêtes	Analyse par microsimulation (sur échantillon)	Analyse d'expériences pilotes avec groupe témoin	Expérimentations			
9. Chapitres	1	2	3	4	5	6			

dispositifs de revenu minimum garanti est l'occasion de discuter de la validité de cette typologie et de la comparer avec celles faites lors des classements des dispositifs de lutte contre la pauvreté et de revenu minimum garanti.

La deuxième partie aborde la question de l'évaluation des dispositifs, de leurs effets en termes de lutte contre la pauvreté et d'incitation à l'emploi. Bien que les rapports nationaux soient davantage descriptifs, ils sont tout le long traversés par la question de l'évaluation et de l'efficacité des mesures et des choix politiques faits dans la lutte contre la pauvreté. Cette préoccupation est d'autant plus affirmée que divers bailleurs de fonds des recherches visaient à utiliser la comparaison pour identifier les meilleures stratégies ou les meilleurs choix pour rendre leur dispositif de revenu garanti plus performant et plus efficace, c'est-à-dire lutter contre les effets pervers appréhendés, dont la culture de dépendance et la trappe à pauvreté. Ce questionnement s'inscrit dans l'arbitrage classique et plus large entre l'efficacité et l'équité, systématisé de façon plus explicite par Okun (1975) et repris par Haveman (1997) en termes de loi d'airain. Cette partie quitte le langage des droits pour celui, plus pragmatique, des allocations comme transferts ou outil fiscal en posant la question des effets redistributifs et désincitatifs des allocations d'assistance sur le comportement de travail. C'est pourquoi le troisième chapitre aborde la question de la redistribution ou de l'efficacité redistributive des prestations sociales dans la lutte contre la pauvreté et dans la réduction de l'inégalité, à partir principalement des recherches issues du LIS et le quatrième chapitre examine l'évaluation du revenu minimum garanti au niveau de son efficacité à l'égard de l'offre de travail et de l'incitation à l'emploi. Il présente l'état de la recherche en contrastant les façons différentes de poser la question des trappes à inactivité aux États-Unis et en France.

Les deux derniers chapitres rendent compte des débats autour des formes alternatives ou de la refondation du revenu minimum garanti sous la forme de l'impôt négatif et du revenu universel. Le cinquième chapitre contraste les résultats et les analyses sur l'impôt négatif de la première et de la deuxième génération, en particulier vis-à-vis de l'efficacité et de l'équité. Le dernier chapitre, consacré au revenu universel, présente la diversité des justifications éthiques et économiques pour son instauration, ainsi que les analyses sur sa faisabilité économique et sa légitimité politique en tant que projet radical ou partiel de politique sociale.

En résumé, notre analyse interroge les dispositifs de revenu minimum garanti à un quadruple niveau : politique, sociologique, économique et critique. Le premier niveau identifie l'espace des choix politiques et idéologiques faits dans la mise en œuvre ou l'implantation des politiques de revenu minimum garanti, selon un continuum entre une visée résiduelle

et institutionnelle de l'assistance publique. Le deuxième niveau de questionnement est davantage sociologique. Il est centré sur l'identification des modes de gestion sociale de la pauvreté, qui engagent des définitions sociales différentes de la pauvreté et des formes de solidarité. Le troisième niveau, plus économique, réinterroge les dispositifs de revenu minimum garanti dans leur capacité de redistribution ou d'incitation au travail ou à l'activité. Enfin, on retrouve un dernier niveau d'interrogation critique ; celui-ci examine les limites inhérentes au revenu minimum garanti et évalue les enjeux et les défis qu'il pose au système de protection sociale.



## 1

**LA DESCRIPTION COMPARÉE  
DES DISPOSITIFS D'ASSISTANCE**

Ce premier chapitre vise à répondre à deux questions : Comment se formule le droit à l'assistance ou à un revenu minimum garanti, soit à des moyens convenables d'existence pour ceux qui sont sans ressources et quelles sont les modalités d'attribution de ce droit et varient-elles d'un pays à l'autre ?

Pour mieux répondre et pour situer les enjeux soulevés par la première question, nous ferons un détour par les *Poor law* anglaises car elles constituent une référence indispensable pour comprendre les débats autour des minima sociaux. Nous compléterons notre réponse en faisant appel aux analyses de Castel (1995) et de Wilensky et Lebeaux (1965). Pour répondre à la deuxième question, nous utiliserons les données issues des rapports nationaux de recherche comparative sur l'assistance. Même si le droit à des moyens convenables d'existence pour ceux qui sont sans ressources s'affirme comme une politique commune et convergente des États providence des pays développés dans leur lutte contre la pauvreté, les options choisies dans la mise en œuvre de ce droit apparaissent cependant variables d'un pays à l'autre. Les décisions dans l'aménagement des dispositifs d'assistance engagent des calculs mais aussi des choix normatifs qui mobilisent des critères différents de justice sociale.

**1. LE DROIT SOCIAL À L'ASSISTANCE**

La première grande législation qui a reconnu à l'État une responsabilité dans la garantie d'un revenu minimum aux personnes sans ressources date de 1601 et elle a été promulguée en Angleterre. Cette première *Poor law* anglaise a tracé, pourrait-on dire, le cadre général et les conditions

particulières de l'attribution de cette charité publique, comme on la nommait à l'époque. L'importance historique de cette loi et ses caractéristiques permettent de situer les dispositifs actuels et de cerner les continuités et les ruptures.

La loi de 1601 donnait aux paroisses la responsabilité de venir en aide aux pauvres. Les conditions d'admissibilité étaient strictes. Le demandeur devait résider dans la paroisse (aide locale) ; les pauvres provenant d'autres paroisses étaient retournés dans leur paroisse d'appartenance ou bien chassés ou même mis en prison. Le demandeur ne devait posséder aucune ressource et avoir préalablement fait appel à ses proches car l'aide était subsidiaire. Le revenu garanti obéissait à un principe dit de la moindre admissibilité. Cela signifiait que le revenu garanti ne devait pas placer l'allocataire dans une situation apparemment ou réellement meilleure que le travailleur le moins bien payé. Cette assistance provenait d'une taxe prélevée au niveau local. Ce niveau était considéré comme le plus apte à départager les pauvres méritants et non méritants, à statuer sur les conditions résidentielles et à voir au respect du principe de moindre admissibilité. Les pauvres non méritants étaient ceux qui ne remplissaient pas les conditions d'admissibilité soit parce qu'ils étaient étrangers à la paroisse ou avaient des revenus suffisants ou étaient perçus comme paresseux ou fraudeurs ou étaient aptes au travail et refusaient de travailler. Ce rapport au travail est central dans la compréhension des *Poor law* anglaises, car la distinction entre pauvres méritants et non méritants reposait sur l'éthique au travail qui constituait la norme de référence à l'époque. Avec l'arrivée de l'industrialisation, les *Poor law* mirent en place les *work houses*, c'est-à-dire des maisons de travail ou de force où l'on enfermait les pauvres valides qui demandaient de l'aide pour leur faire acquérir les vertus du travail et leur assurer un minimum de subsistance.

La mise en place des *Poor law* apparaît aussi comme un mélange de compassion et de répression. On peut presque parler d'un arbitrage entre les exigences d'ordre social, de répression du vagabondage qui était vécu comme un fléau à l'époque et de prise en charge des situations de misère et de pauvreté. Cette tension traverse toute l'histoire de l'assistance publique. On peut y voir autant un exercice de contrôle, de régulation des pauvres qu'une démarche d'aide et d'intégration sociale.

Dans la tradition des *Poor law*, le minimum social était donc un minimum d'urgence, temporaire, géré au niveau local, déterminé à partir d'une preuve patente d'incapacité ou d'inaptitude à subvenir à ses besoins par le travail ou la solidarité. Cette aide était une aide de dernier recours dont la philosophie de base était d'encourager ou de récompenser les vertus de travail, de prévoyance ou d'épargne. Les conditions d'attribution de l'aide 1) responsabilité et gestion locales ; 2) condition de résidence

locale ; 3) test strict de ressources ; 4) distinction entre pauvres méritants et non méritants ; 5) principe de la moindre admissibilité tracent, pourrait-on dire, les dimensions fondamentales de tout dispositif d'assistance.

On peut, en reprenant la formulation de Wilensky et Lebeaux, affirmer que la conception des *Poor law* renvoie à une conception résiduelle de l'assistance. L'intervention de l'État se devait d'être temporaire ou de dernier recours parce que les mécanismes de base comme la famille et le marché étaient reconnus comme les mécanismes normaux de protection sociale. L'intervention des *Poor law* ne pouvait se faire que si la famille était incapable de subvenir aux besoins et que le responsable de la famille démontrait son incapacité de travailler.

Cette manière de voir et de faire n'est pas exclusive à l'Angleterre. On retrouve des perspectives relativement similaires en France vis-à-vis du droit à l'assistance. Ce droit a été affirmé, dès la Révolution française, en janvier 1790. La Rochefoucault-Liancourt, président du Comité de la mendicité de la Constituante, affirmait explicitement : « chaque homme a le droit à la subsistance ». Ce droit ou « cette secourable assistance » ne devait pas être regardée comme un bienfait, elle était plutôt une obligation de la collectivité ; elle était, disait-il, pour la société une dette inviolable et sacrée.

L'article 21 de la Déclaration des droits du 21 juin 1793 (Constitution de l'an I) est explicite : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Mais ce droit n'est ni automatique, ni inconditionnel. Il reste lié au devoir de travailler. Sous la Révolution, le droit au travail est premier et le droit au secours reste subsidiaire selon la formule : « Si le pauvre a le droit de dire à la société : faites-moi vivre, la société a également le droit de lui répondre : donne-moi ton travail ».

Ce droit à la subsistance, qui est une obligation ou une dette sacrée de la part de la société, reste cependant conditionnel à une incapacité à travailler de la part du demandeur car le travail constitue le moyen légitime et reconnu par la société de subvenir à ses besoins. Cette condition est au principe de la distinction présente dès la Révolution, entre le pauvre involontaire qui ne peut vivre de son travail et le pauvre volontaire qui refuse de vivre de son travail. Ce droit à l'aide continuait aussi d'obéir en France, à cette époque, au principe de la moindre admissibilité comme le précisait le président du Comité de la mendicité. « L'homme secouru par

la Nation et qui est à sa charge doit cependant se trouver dans une situation moins bonne que s'il n'avait pas besoin de secours et qu'il peut exister par ses propres ressources » (Dion-Loye, 1997, p. 17).

En clair, le droit à l'assistance reste conditionnel à l'incapacité de travailler<sup>1</sup> et les moyens convenables d'existence obtenus de la collectivité doivent être moindres que ceux obtenus par le travail.

Castel (1995) reprend une argumentation similaire en identifiant dans le droit au secours une contradiction constitutive du champ assistantiel. Pour celui-ci, la prise en charge assistantienne se base sur une perception discriminatoire du pauvre, une sorte d'« handicapologie » qui trace la ligne de partage entre capacité et incapacité. Il ne suffit pas d'être démuné de tout, affirme Castel, pour relever de l'assistance. Il faut aussi obéir à deux règles fondamentales, soit l'appartenance communautaire (domicile de secours) et l'inaptitude au travail.

Deux critères se dessinent. Celui de l'appartenance communautaire ; l'assistance s'attache de préférence aux membres du groupe et rejette les étrangers, celui de l'inaptitude au travail [...] Les catégories fondamentales qui structurent tout champ assistantiel [...] le double critère d'être dans l'incapacité de travailler et de devoir être domicilié (Castel, 1995, p. 42 et 44).

Pour Castel, ces deux règles ou « vecteurs fondamentaux » à la base de tout dispositif d'assistance font l'impasse devant l'indigent valide et constituent ainsi une « contradiction insoluble ». La solution ne passerait plus par une réforme de l'assistance mais plutôt par celle du travail et de l'assurance. Nous discuterons plus amplement cette thèse dans le troisième chapitre portant sur l'évaluation des effets de l'assistance. On peut toujours objecter à cette analyse que les formes contemporaines de l'assistance se définissent en bonne partie en rupture vis-à-vis de plusieurs dimensions constitutives des *Poor law* anglaises et qu'elles auraient réussi à résoudre la contradiction identifiée par Castel. Selon plusieurs, le revenu minimum garanti participerait d'une autre conception de l'assistance davantage institutionnelle où le droit n'est plus défini en termes de charité publique, ni limité au niveau local, ni basé sur un partage entre méritants et non-méritants. Ce droit institutionnel à l'assistance garantirait à tous un minimum d'existence. Il serait national, s'adresserait à tous les citoyens et serait basé sur l'état des besoins. Celui-ci ne serait plus défini en termes de carence personnelle mais en termes de conditions sociales dont la société et non plus l'individu a la responsabilité.

---

1. Une imprécision demeure à savoir si l'incapacité de travail renvoie à une incapacité individuelle de travailler ou à une incapacité collective de fournir du travail.

On se trouverait, avec cette nouvelle conception institutionnelle de l'assistance, devant un double renversement par rapport à la conception ancienne et résiduelle en particulier vis-à-vis de la distinction entre pauvres méritants et non méritants et le principe de la moindre admissibilité (*less eligibility*).

L'assistance résiduelle reposerait sur une triple exclusion, *exclusion résidentielle ou locale* vis-à-vis de ceux qui ne résident pas dans la paroisse, *exclusion sociale* par rapport au travail (indigent apte au travail) et *exclusion économique* (principe de la moindre admissibilité), d'où l'importance du stigma attaché à l'aide de dernier recours qui est conçue comme une aide temporaire et résiduelle. L'assistance institutionnelle serait plutôt basée sur une triple inclusion, *inclusion politique* basée sur la citoyenneté, *inclusion sociale* où l'aide de dernier recours se veut universelle et *inclusion économique*, le revenu étant accordé en fonction de l'état du besoin et des ressources.

Tel qu'indiqué au tableau 1.1 où a été systématisée cette double conception de l'assistance résiduelle et institutionnelle, conceptualisée par Wilensky et Lebeaux (1965), les références au droit et à la solidarité nationale font en sorte que selon la logique ou la conception institutionnelle,

**Tableau 1.1**  
**La double conception de l'assistance**

	<i>Conception résiduelle</i>	<i>Conception institutionnelle</i>
Droit	Variable et discrétionnaire (moral)	Droit social (appel)
Admissibilité	Appartenance locale	Citoyenneté
Population	Méritants et non-méritants	Droit universel; indépendamment de la cause du besoin
Test	De ressources individuelles/familiales (obligation alimentaire) et inaptitude	De besoins
Barème	Principe de moindre admissibilité	Selon les besoins
Gestion	Locale ou paroissiale	Nationale
But	Dernier recours temporaire	Assurer la dignité
Communauté	Résident local	Citoyenneté
Famille	Obligation alimentaire	Souplesse et ressources individuelles
Revenu	Revenu de subsistance	Revenu de participation sociale
Effet	Exclusion et stigma	Intégration et participation

le besoin prime sur le principe de la moindre admissibilité. Cette vision institutionnelle et contemporaine de l'assistance et de la garantie d'un revenu minimum délaisse, pourrait-on dire, la visée répressive de l'aide et accentue le volet prise en charge. D'où une floraison de discours attachés à comprendre la pauvreté en termes de déprivation et d'exclusion sociale et à défendre la nécessité de construire des dispositifs qui assurent intégration sociale ou insertion socioprofessionnelle<sup>2</sup>.

Pour Wilensky et Lebeaux (1965), l'institutionnalisation d'un droit social à l'assistance correspond et équivaut à un mécanisme permanent de garantie d'un revenu minimum, propre aux sociétés industrielles avancées. L'assistance sociale s'affirmerait, dans cette perspective, comme le socle ou la base de politiques sociales de plus en plus convergentes des États dans la lutte contre la pauvreté. Il y aurait, par la mise en place de minima sociaux, reconnaissance, d'une certaine façon, d'un nouveau risque social, celui de la pauvreté et de l'exclusion sociale et d'une nouvelle manière de traiter la pauvreté en rupture avec la charité publique.

Selon le rapport portugais (1997), la généralisation du revenu minimum garanti dans les pays européens<sup>3</sup> s'expliquerait par « une réaction des systèmes de protection sociale des pays développés face aux nouveaux défis que sont le constat de crise de l'État providence et le resurgissement de la pauvreté » (rapport portugais, 1997, p. 2). Cette interprétation fonctionnaliste, toute attentive à identifier les contributions des dispositifs au fonctionnement social, s'empêche souvent d'examiner plus en détail la diversité des dispositifs ou leur hétérogénéité car elle oblitère souvent la question des choix politiques et des idéologies actives dans la configuration des divers minima sociaux.

- 
2. Mais l'exigence d'ordre social reste cependant présente dans d'autres discours. L'augmentation des populations bénéficiaires de l'aide sociale entraîne des discours qui voient dans ces nouvelles populations dépendantes des politiques publiques une nouvelle classe dangereuse qualifiée d'*underclass*, exclus de la société et qui a perdu tout sens de la vie sociale en termes de travail ou de vie familiale. D'où des propositions de retour forcé au travail, des pénalités à établir pour permettre ou assurer des comportements conformes de retour aux études ou au travail.
  3. La garantie d'un revenu minimum, ou la mise en place de minima sociaux, ne s'est cependant pas accomplie à un même rythme dans les divers pays industrialisés malgré qu'elle soit inscrite dans plusieurs chartes des droits de l'homme. Plusieurs dispositifs de revenu minimum garanti ne sont apparus qu'au début des années 1960, soit au Danemark en 1961, en Allemagne en 1962, aux Pays-Bas en 1963, au Canada en 1964 et en Grande-Bretagne en 1964. La Belgique a suivi avec les minimex en 1974, le Luxembourg en 1986, la France en 1988, les communautés autonomes espagnoles entre 1989 et 1991, et le Portugal en 1997. Dans la Communauté économique européenne, seule la Grèce n'avait pas mis en place un filet social de dernier recours à la fin des années 1990 (rapport portugais, 1997, p. 2).

Certains ont critiqué cette vision de l'assistance comme un droit social institutionnalisé. Ils ont plutôt parlé d'un droit des pauvres qui serait « pauvre en droit ». Les principes de dignité de la personne et d'obligation des collectivités publiques sont plutôt jugés comme des fondements incertains au droit à l'assistance car ils seraient formulés plus sur le registre du devoir moral que sur celui d'une obligation de responsabilité collective engendrant des créances collectives. Selon Joint-Lambert (1999), le droit social à l'assistance n'est pas un droit comme un autre. Il obéit à une philosophie différente que l'auteure qualifie d'inverse à celle de l'assurance car il n'est pas automatique mais plutôt conditionnel et personnel. Contrairement à l'assurance, le droit à l'assistance reposerait sur un principe de non-contributivité, ce qui rend difficile pour le requérant d'exercer des prérogatives dont le fondement juridique pourrait être facilement reconnu.

C'est à partir de ce dernier niveau de lecture que Dion-Loye (1997) s'interroge sur la portée réelle du droit à l'assistance. Elle parle d'un droit vide de contenu social. Fassin (2000, 2001) ramène ce droit à une politique moderne de la pitié qui obéirait plus à une logique de bienfaisance publique que de justice sociale. On serait, avec le dispositif d'assistance, plus proche de la compassion ou de la charité publique que de la justice ou de la solidarité sociale. Cette vision contraste avec la perspective précédente qui voit dans le dispositif d'assistance une version moderne de protection sociale et un fondement de l'État social.

En fait, l'assistance sociale se justifierait à partir de principes qui se veulent universels (obligation des collectivités publiques, dette inviolable et sacrée, réponse aux besoins, dignité de la personne) mais mettrait en œuvre des moyens qui, par leur caractère contingent, apparaissent en porte-à-faux par rapport à ces principes.

Une obligation est faite aux collectivités publiques d'intervenir pour répondre aux besoins de ceux qui sont sans ressources au nom d'un devoir de solidarité ou d'une « dette en valeur », mais cette obligation reste conditionnelle de la part du demandeur de faire la preuve de son état de besoin. L'insuffisance de revenu ou l'état de pauvreté est rarement une cause suffisante pour l'accès au droit. En plus de la condition d'incapacité de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, d'autres conditions sont souvent posées à l'exercice de ce droit. Ce qui en restreint, chaque fois, la portée.

Le droit à l'assistance devient ainsi subordonné à des critères particuliers et variables d'attribution comme l'âge, l'état physique ou mental du demandeur. En droit français, on fait appel à un principe de spécialité pour signifier le caractère plus catégoriel qu'universel du dispositif d'assistance. On dira dans ces circonstances que le droit social à l'assistance

constitue pour son bénéficiaire un droit alimentaire qui se traduit par des aides spécialisées, un droit subjectif, fondé sur la situation personnelle et un droit subsidiaire par rapport à toutes les autres formes d'aide, signifiant que l'aide publique n'intervient qu'à défaut d'autres moyens (Dupeyroux, 1998, p. 219). Le droit à l'assistance n'entre en jeu que si les autres ressources restent insuffisantes pour répondre aux besoins exprimés par le demandeur (Alfandari, 1989).

L'aide sociale a donc bien un caractère subsidiaire puisqu'on ne peut y recourir qu'à la condition que, par ses propres moyens ou par la mise en jeu de droits sociaux ou de créances d'aliments, le demandeur ne puisse satisfaire le besoin au titre duquel elle est sollicitée (Borgetto et Lafore, 2000, p. 27).

Tout se passe comme si ce droit social à l'assistance était constamment travaillé par des tensions inhérentes au droit lui-même. Il y a une obligation, une dette de la part de la collectivité, mais aussi un principe de non-contribution de la part du demandeur, d'où absence de droit automatique de tirage. Un droit de subsistance qui se veut dans son principe universel, mais se révèle, dans son attribution, conditionnel à une évaluation des besoins et des moyens.

Ces divers registres de lecture de l'assistance, qu'ils soient optimistes ou pessimistes, peuvent tenir leur différence ou leur opposition au fait qu'ils observent des dispositifs nationaux différents d'assistance ou qu'ils prennent en compte des dimensions ou aspects différents de ces dispositifs.

## **2. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DU DROIT À L'ASSISTANCE**

Les dispositifs d'assistance ou de minima sociaux ne sont ni conçus, ni ne fonctionnent comme des entités homogènes. Ils ne peuvent non plus être d'emblée disqualifiés comme des mécanismes de charité publique. Le droit social à l'assistance ou à un minimum social garanti prend des formes multiples, engage des choix que la recherche comparative permet de voir, de situer et de décrire. L'étude des dispositifs nationaux d'assistance permet de nuancer les dichotomies formulées en termes d'idéaux types et de cerner, dans le concret, les choix faits dans chaque pays et les raisons de ces choix.

Les dispositifs de revenu minimum garanti ou d'assistance restent réglementés de façon fort différente d'un pays à l'autre. Afin d'éviter une description trop légale qui risque d'apparaître trop technique ou fastidieuse sans jamais être exhaustive, il est apparu plus utile d'organiser la

présentation autour de traits structurellement pertinents et communs à tout dispositif d'assistance. Quatre dimensions ont été retenues. J'ai tenté pour chacune d'en exposer les choix.

1. Les conditions d'accès au droit (résidence, nationalité, âge) et la question de l'admissibilité et de l'inclusion.
2. Le test des ressources ou la question de l'évaluation des besoins.
3. Le barème ou la question du revenu décent.
4. La gestion ou la question des compétences et du niveau de responsabilité.

## **2.1. LES CONDITIONS D'ACCÈS OU LA QUESTION DE L'ADMISSIBILITÉ (RÉSIDENTE, NATIONALITÉ, ÂGE)**

Les conditions d'admissibilité délimitent « la population des potentiels bénéficiaires des prestations de garantie de revenu » (rapport portugais, 1997, p. 8). Le rapport portugais parle, à ce propos, de conditions personnelles d'accès aux prestations puisque les conditions comme la nationalité, la résidence ou l'âge sont rattachées à la personne et non à son comportement ou à ses ressources. Cette personnalisation des conditions d'accès risque de faire oublier l'essentiel puisque les conditions dites personnelles fonctionnent en réalité comme des frontières sociales à la solidarité et à la redistribution. Elles instituent, en même temps, des processus légaux et légitimes d'inclusion sociale mais peuvent placer des groupes sociaux non admissibles dans des espaces de non-droit.

La condition de résidence a toujours été un critère d'admissibilité aux prestations. La domiciliation est apparue très tôt comme une condition dans la prise en charge de la pauvreté (Dion-Loye, 1997, p. 11). Dès le VI<sup>e</sup> siècle, existait une liste nominative, la *matricula*, qui contenait le nom de chacun des pauvres à être entretenus par l'église locale. Dans la tradition des *Poor law*, on obligeait les requérants à fournir la preuve de leur résidence<sup>4</sup> et de leur appartenance à la paroisse. Ils devaient y être nés ou y habiter depuis au moins trois ans. Le développement des régimes d'assistance a vu cette obligation locale se transformer en obligation civique ou d'appartenance nationale. En général, les dispositifs d'assistance sont

---

4. Selon le rapport portugais, le « concept de résidence renferme une notion de stabilité, qui peut se traduire par un critère de stabilité matérielle, ou par des exigences de durée ou de permanence de la résidence » (rapport portugais, 1997, p. 11). Cette stabilité se traduirait, selon le même rapport, par le domicile et la durée.

réservés aujourd'hui aux ressortissants nationaux et aux résidents permanents. La condition de résidence est habituellement complétée par l'exigence de séjour autorisé. Deux types de population menacent d'être exclus de l'assistance, les étrangers en situation irrégulière et les personnes sans domicile fixe, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas d'inscription territoriale légale. Certains pays comme l'Irlande, le Royaume-Uni, le Luxembourg et la France exigent, comme condition aux prestations, une période relativement longue de résidence sur le territoire national. Avant 1992, la Belgique exigeait cinq ans de résidence préalable ou dix ans sur une vie, mais cette condition fut abolie à la suite d'une décision de la Cour européenne, qui a jugé cette clause discriminatoire, en particulier pour les ressortissants de la Communauté européenne. Le Danemark impose cependant trois ans de résidence aux citoyens de la CEE. La Grande-Bretagne vient d'adopter une clause de « résidence habituelle<sup>5</sup> » comme condition à l'accès aux prestations sous condition de ressources (rapport OCDE, 1998a, p. 222). Le Luxembourg exige, quant à lui, dix ans de résidence au cours des vingt dernières années et trois ans de résidence pour celui qui possède une carte de séjour temporaire. Comme on le voit, la priorité est encore donnée aux citoyens des pays respectifs et on commence à peine à s'entendre sur des conditions uniformes d'accès pour les ressortissants des divers pays de la Communauté européenne<sup>6</sup>.

Les personnes sans domicile fixe constituent un groupe de personnes pour qui l'accès aux prestations de dernier recours a toujours été difficile et controversé. Face à l'augmentation de ces populations, certains pays comme la Belgique, la France, la Finlande et le Canada ont développé la notion de domiciliation où le « demandeur peut être domicilié au siège d'une association » et où un contrôle est souvent exercé sur l'utilisation de leurs allocations.

La plupart des pays industrialisés ont signé la Convention de Genève sur les réfugiés et acceptent sur leur territoire, au nom du droit humanitaire, les demandeurs d'asile. Ceux qui ont fui leur pays se trouvent souvent dans le pays d'accueil sans ressources et en situation de besoin. La plupart des pays leur accordent des droits sociaux mais souvent différents

---

5. Depuis août 1994, une preuve de résidence habituelle au Royaume-Uni est exigée pour les demandeurs de la garantie de revenu, de l'allocation de logement et de l'abattement d'impôt local. Depuis février 1996, les « ressortissants des pays n'appartenant pas à l'espace économique européen qui sont acceptés sur le territoire britannique à condition qu'ils ne sollicitent pas de fonds publics, sont privés du bénéfice de la majorité des prestations » (Rapport OCDE, 1998a, p. 222).

6. Dans beaucoup de pays, l'accès aux droits sociaux reste subordonné aux politiques d'immigration (Math, 2003b, p. 4).

et inférieurs à ceux des nationaux ou des résidents permanents<sup>7</sup>. En Allemagne, ils font l'objet d'une législation séparée plus restrictive que la législation nationale en termes de ressources et d'aide<sup>8</sup>. La France accorde un minimum social spécifique, inférieur au minimum social national, et ce, pour une durée limitée. Au Québec, la législation d'assistance n'accorde pas aux réfugiés de droit spécifique aux allocations, ceux-ci reçoivent de fait l'allocation la plus faible sans droit d'appel et de services d'aide à l'emploi sur décision discrétionnaire du ministre responsable. En Belgique, les demandeurs d'asile n'ont pas droit aux minima et doivent avoir recours aux prestations d'aide sociale municipale où le niveau de l'aide reste discrétionnaire. Aux Pays-Bas, les demandeurs d'asile « se voient attribuer un logement et un peu d'argent de poche » (rapport OCDE, 1998b, p. 30) (décision discrétionnaire de l'autorité municipale). Selon un rapport de l'OCDE (rapport OCDE, 1998a), la prestation d'aide aux réfugiés en Suède est administrée de façon séparée de l'aide sociale mais est servie à des taux légèrement plus élevés que l'aide sociale ordinaire (prestation d'intégration aux réfugiés qui suivent une formation). En Grande-Bretagne, les jeunes réfugiés doivent suivre des cours de langue pour avoir accès à une allocation d'assistance moindre pour une période limitée. Au Danemark, les demandeurs d'asile reçoivent aussi une allocation moindre.

Les deux pays les plus restrictifs quant à la durée de résidence comme le Luxembourg (dix ans de résidence au cours des vingt dernières années) et la France (carte de séjour temporaire depuis trois ans) ont aussi les restrictions les plus fortes aussi vis-à-vis de l'âge. Le Luxembourg refuse d'accorder des prestations d'assistance aux moins de 30 ans et la France aux moins de 25 ans.

La plupart des pays ne fixent cependant aucune condition quant à l'âge d'admissibilité au minimum social sinon l'âge de la majorité, sauf si la personne est soutien de famille. Mais plusieurs pays ont introduit des conditions particulières, plus restrictives, pour les moins de 25 ans<sup>9</sup>. Certains ont introduit des formes de *workfare* pour les jeunes de moins de 25 ans, en particulier la Belgique et le Danemark. Ce dernier pays a établi, en 1990, pour les jeunes de 18 à 25 ans, l'obligation d'accepter les emplois

---

7. Selon le rapport anglais, les pays qui exigent de longues périodes de résidence comme la France et le Luxembourg ont tendance (*in effect*) à refuser aux réfugiés récents et aux demandeurs d'asile l'accès aux prestations/allocations d'assistance.

8. En Allemagne, les demandeurs d'asile reçoivent un montant inférieur à l'aide sociale pendant la première année, puis peuvent avoir accès au dispositif régulier d'assistance.

9. Le refus d'accorder l'assistance aux jeunes ou la volonté d'y ajouter des restrictions renvoie souvent à l'obligation alimentaire et à la responsabilité donnée aux parents de prendre en charge leurs enfants jusqu'à leur majorité.

ou les formations proposées par les municipalités sous peine de sanctions qui peuvent aller jusqu'à la perte des droits aux prestations. Au Royaume-Uni, des taux distincts d'allocations sont versés pour les moins de 25 ans. En Suède, la plupart des jeunes n'ont aucun droit aux prestations nationales et aux Pays-Bas, les jeunes de moins de 21 ans n'ont droit à l'aide sociale que dans les cas exceptionnels (rapport OCDE, 1998b, p. 29).

Le caractère restrictif ou la règle d'une moindre admissibilité pour les jeunes et les demandeurs d'asile ou les réfugiés se transforment exceptionnellement dans certains pays par un barème plus élevé d'assistance pour ces populations mais souvent avec une structure d'encadrement plus sévère. Ainsi, en Grande-Bretagne, les jeunes de moins de 25 ans ont droit à des services supplémentaires pour le retour au marché du travail, les réfugiés et demandeurs d'asile reçoivent une allocation supplémentaire dite d'insertion supérieure au barème de base donné par l'assistance. Selon le rapport hollandais, le Royaume-Uni et le Danemark accordent un montant d'allocation supérieur aux jeunes qui participent aux programmes destinés spécifiquement aux jeunes et qui excluent de fait les plus âgés. Au Royaume-Uni, l'allocation spéciale à la formation destinée exclusivement aux jeunes a suscité des résistances, plusieurs jugeant inacceptable que des personnes plus jeunes reçoivent plus d'allocations que les personnes plus âgées, considérant que la situation de ces dernières est souvent plus défavorisée que celle des premières<sup>10</sup>.

La prise en compte des conditions d'accès laisse entrevoir un paradoxe : ceux qui sont en situation de plus grande exclusion sociale ou de pauvreté (les sans-domicile, les étrangers, les demandeurs d'asile, les jeunes) restent dans l'ensemble les moins bien protégés, avec les conditions les plus restrictives d'accès au droit à un revenu minimum garanti. Ces conditions marqueraient les frontières sociales et réactiveraient une stigmatisation potentielle. On trouve reformulée autrement la distinction des méritants/non-méritants non plus à partir des valeurs de moralité au travail mais d'appartenance sociale, communautaire ou nationale.

On est en présence, dans la plupart des pays examinés, d'une stratification du dispositif d'assistance ou devant un système à étages ; chaque niveau correspond à des catégories sociales particulières et est doté de conditions d'accès et de barèmes différents. Le premier étage, constitué de prestations à durée indéterminée, ne concerne que ceux qui sont

---

10. Au Québec, certains jugent les allocations d'assistance aux jeunes trop généreuses par rapport aux bourses d'étude sous condition de ressources, accordées aux étudiants (Cousineau, 1997).

pleinement admissibles aux prestations sociales, soit ceux qui remplissent les conditions de citoyenneté ou de résidence. Le deuxième étage est formé de prestations soit partielles à durée déterminée, soit soumises à des conditions plus restrictives et s'adresse aux réfugiés, demandeurs d'asile, sans domicile fixe avec une adresse de domiciliation ou qui ont moins de 25 ans. Pour ces catégories, on se trouverait dans une zone de droit instable. Enfin, un troisième étage est fait de prestations discrétionnaires pour les étrangers, pour ceux qui sont en situation irrégulière ou pour ceux qui ne peuvent faire preuve de domiciliation et qui, dans certains cas, ont moins de 25 ans ou n'ont pas atteint l'âge légal. Pour ces dernières catégories sociales, on se retrouve dans un espace de non-droit ou d'exclusion.

Certes, les catégories accédant à chacun des étages du dispositif d'assistance restent variables selon les pays mais chaque pays institue à l'intérieur de son dispositif des discriminations ou des conditions d'accès différentes entre des catégories sociales admissibles. Tout se passe comme si l'opposition entre l'assistance résiduelle et institutionnelle ne renvoyait pas seulement à une opposition entre des dispositifs rendus à des stades différents de développement mais était présente à l'intérieur même de chacun des dispositifs de chacun des pays<sup>11</sup>. Les frontières sociales produites institutionnellement par les mécanismes d'assistance semblent être une constante, bien que le tracé puisse varier entre les catégories sociales.

## **2.2. LE TEST OU L'ÉVALUATION DES BESOINS OU DES MOYENS D'EXISTENCE**

Les dispositifs de garantie de revenu minimum sont des mécanismes de garantie de ressources de dernier recours ; ils sont subsidiaires<sup>12</sup> après que tous les autres mécanismes de protection ont été épuisés. Ce droit social oblige les demandeurs à utiliser leur épargne personnelle, à faire appel aux solidarités familiales et, dans certains cas, à rechercher du travail. Le revenu minimum garanti fonctionne comme une allocation différentielle car il complète les ressources à la hauteur du revenu que le minimum a

---

11. On trouve des différences entre les minima sociaux à l'intérieur même d'un pays. Ainsi, en France l'AAH (Allocation aux adultes handicapés) et le minimum vieillesse français ne sont pas ouverts aux « résidents titulaires d'un titre de séjour régulier sous condition d'ancienneté » (Rapport français, 1997, p. 156), mais ces derniers sont cependant admissibles aux allocations d'insertion et de solidarité spécifique de l'API (Allocation de parent isolé) et du RMI (Revenu minimum d'insertion).

12. Le revenu minimum est une prestation subsidiaire, car « le principe de subsidiarité implique que seuls ceux qui ne reçoivent pas d'autres prestations sociales ont droit aux allocations de garantie de revenu » (rapport portugais, 1997, p. 18). Le demandeur doit avoir épuisé ses recours aux autres prestations sociales.

pour but de garantir. La presque totalité des régimes d'assistance opèrent un test de revenu ou de ressources avec un taux de retrait de 100 %, ce qui, nous le verrons, est un sujet fort controversé, en particulier au niveau des effets désincitatifs d'une telle pratique sur le comportement économique des allocataires.

Dans la plupart des pays, il est exigé que le demandeur valide s'inscrive comme demandeur d'emploi. Le test du travail s'applique peu aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi pour cause de maladie ou de handicaps ou aux personnes qui approchent de la retraite.

Dans la littérature, on distingue souvent l'allocation différentielle de l'allocation sous condition de ressources, qui est une allocation versée dès lors que les ressources de l'individu ou du ménage sont inférieures à un plafond. Le plafond dans ce cas est supérieur au niveau maximal de l'allocation. Dans ce dernier cas, on ne déduit pas entièrement le revenu disponible de l'allocation. En France<sup>13</sup>, cette distinction est importante dans la différenciation entre les minima sociaux. Une allocation différentielle est davantage stricte ou pénalisante par rapport à l'allocation sous condition de ressources. La différence tient en partie au fait que les minima du type allocations sous condition de ressources sont davantage liées, dans leur conception, aux mécanismes d'assurance, donc plus généreux.

Le rapport anglais fait un distinguo entre les prestations destinées aux pauvres *poverty-tested* et les allocations mises sous condition de ressources plus générales *general means-tested*. Le premier type d'allocation *poverty-tested*, correspond à un niveau minimum en dessous duquel personne ne doit se retrouver. Dans le deuxième type d'allocation par contre, la non-admissibilité à l'allocation ne concerne que les strates économiques supérieures. Quant à lui, le rapport hollandais distingue les pays selon la sévérité de leur test de ressources. Il classe la Hollande, la Belgique et le Danemark comme des pays à test indulgents (*lenient*) et la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni comme des pays à test très stricts (*very strict*) (rapport hollandais, 1994, p. 172).

Dans la plupart des pays, on déduit de l'allocation d'assistance les autres prestations sociales, mais la règle n'est pas uniforme. On retrouve des différences parfois importantes entre les pays quant à la déduction des allocations familiales ou de logement dans le calcul du minimum. En Hollande, on ne les prend pas en compte dans le calcul du montant

---

13. Allocation différentielle (API, minimum vieillesse, RMI), allocation sous condition de ressources (Allocation de solidarité spécifique, Allocation d'insertion, Allocation d'assurance veuvage, Allocation aux adultes handicapés).

d'assistance, ce qui est fait partiellement pour le RMI français pour l'allocation de logement. Au Québec, on déduit l'allocation pour le partage de logement pour certaines catégories de prestataires.

On retrouve une variation importante pour les familles monoparentales en ce qui concerne l'âge des enfants qui exempte les parents de chercher activement du travail. Les pays les plus libéraux en la matière sont l'Irlande, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, où les parents sont exemptés de chercher du travail aussi longtemps que le dernier enfant a moins de seize ans. Au Canada, la règle est très variable selon les provinces, allant de six mois à douze ans pour l'âge de l'enfant. Au Luxembourg et en Hollande, l'âge de qualification est de six et cinq ans. En Autriche, en Finlande et en France, l'âge est fixé à trois ans et en Suède, entre quinze mois et trois ans.

Les ressources sont évaluées en tenant compte de la composition de l'unité familiale et l'allocation reste subsidiaire par rapport à une obligation alimentaire. Habituellement, cette obligation se limite à la famille immédiate. Cependant, dans certains pays on s'attend à ce que le requérant demande préalablement assistance aux parents ou grands-parents ou, pour les demandeurs âgés, aux enfants et aux grands-enfants (Australie, Allemagne, Suisse, Japon). En Suisse, on peut même faire appel aux collatéraux (*siblings*).

Dans d'autres pays, comme au Danemark, en Norvège et en Islande, les ressources de l'homme cohabitant avec une femme cheffe de famille monoparentale ne sont pas prises en compte, sauf pour certaines dépenses spécifiques. Ces pays se caractérisent aussi par des impôts personnels individualisés. Certains pays comme la Hollande et l'Irlande ont reconnu la possibilité de comptabiliser un partage des dépenses entre conjoints.

Plusieurs pays accordent cependant des exemptions et certains montants de revenus ou de ressources ou de capitaux ne sont pas pris en compte. Au Danemark, une large latitude ou discrétion est laissée aux autorités locales. En Hollande, une partie des revenus tirés du travail ne sont pas pris en compte, et ce, pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans. Le taux d'exemption le plus élevé se trouve, selon le rapport anglais, en Irlande, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Luxembourg.

En Finlande, tout revenu net disponible est intégralement soustrait. Selon un rapport de l'OCDE, dans ce dernier pays on attend « des demandeurs qu'ils se défassent de leurs biens qui ne sont pas essentiels pour obtenir un revenu » (rapport OCDE, 1998a, p. 186) et on leur impose même de vendre leur voiture. En Suède, les demandeurs doivent, selon le même rapport, avoir préalablement utilisé l'ensemble des ressources qu'ils possèdent en propre (épargne, biens en capital comme la voiture

ou la maison) avant de solliciter l'aide de la municipalité. On peut, dans certaines municipalités, l'exiger seulement après une certaine durée de versement de l'allocation, environ trois mois (*Idem*, p. 208). La décision de vendre la maison sera le plus souvent prise par le conseil municipal, indiquant par là le fort contrôle local sur les biens des demandeurs.

Selon le rapport hollandais, la France possède les réglementations les plus strictes des pays comparés dans l'application des tests d'évaluation (*the strictest regulations on the test of means*) (rapport hollandais, 1994, p. 172) suivie par la Grande-Bretagne puis par la Belgique et ensuite l'Allemagne, la Hollande et le Danemark. Selon le rapport anglais, les pays nordiques posséderaient les tests les plus stricts. Ils ne font aucune exception quant aux revenus et aux ressources à prendre en compte, même les allocations de pension alimentaire pour enfants. La même sévérité s'applique en Autriche, Hollande, Portugal, Suisse et Turquie. Le caractère strict des tests de moyens est compensé pour les pays scandinaves par le montant relativement plus élevé des prestations.

Le rapport anglais identifie un paradoxe. Les pays scandinaves mettent comme condition d'admissibilité l'obligation stricte pour l'individu de se départir de ses épargnes personnelles et de ses biens mais restent plus permissifs vis-à-vis de l'obligation alimentaire, et possèdent des règles de cohabitation relativement libérales contrairement à plusieurs pays anglo-saxons plus libéraux vis-à-vis des ressources personnelles à prendre en compte mais plus strictes vis-à-vis de l'obligation alimentaire et du calcul des ressources des conjoints, en particulier pour les familles monoparentales. Le même paradoxe se retrouve pour le test du travail vis-à-vis des familles monoparentales. Les pays anglo-saxons n'exigent un retour au travail que pour les familles monoparentales dont l'enfant a dépassé l'âge de seize ans, contrairement aux pays nordiques où l'exigence du retour à l'emploi est appliquée lorsque le dernier enfant est relativement jeune, entre quinze mois et six ans.

Pour ce rapport anglais, cette situation spécifique et paradoxale du système d'assistance scandinave tient à son architecture de protection sociale où les dispositifs d'assistance sont résiduels avec des allocations accordées pour une période relativement courte, le système d'assurance sociale devant couvrir les risques majeurs de l'existence. Le stigma attaché à l'assistance, de même que le contrôle exercé sur les prestataires par les travailleurs sociaux, visent à contrebalancer les possibles effets pervers d'allocations plus généreuses, contrairement à plusieurs pays anglo-saxons, où l'encouragement à l'effort de travail exige plus d'exceptions.

Ces contrastes tiennent plus largement à des conceptions différentes de la responsabilité et de la solidarité assignées à l'individu, à la famille ou à l'État. Tout se passe comme si dans les pays scandinaves le rapport s'établissait entre l'individu et l'État et dans les pays anglo-saxons entre la famille et l'État.

Le paradoxe renverrait à un double modèle : Père-gagne-pain (*breadwinner*) et individuel. Dans le premier cas (pays anglo-saxons), la famille serait considérée comme un mécanisme important de prise en charge et l'État comme un soutien à la famille, l'importance étant accordée aux solidarités familiales, communautaires, associatives en partenariat avec l'État, qui agirait comme soutien. Dans l'autre cas (pays scandinaves) l'État serait plus défini comme substitut à la famille ou aux fonctions familiales. Il serait davantage perçu comme garant de l'autonomie de l'individu.

Ce serait ce même pattern qui permettrait d'expliquer les différences vis-à-vis des familles monoparentales ; l'accent serait mis davantage sur l'individu dans les pays scandinaves et sur le soutien de famille dans les pays anglo-saxons, ce qui entraînerait des attentes différentes, selon les pays, vis-à-vis du travail. L'insertion au travail devient davantage une obligation pour les familles monoparentales dans les pays scandinaves comparativement aux pays anglo-saxons.

On peut émettre l'hypothèse d'une corrélation entre les formes de tests et les populations méritantes et non méritantes. En général, plus la personne est jugée méritante, plus le test se présente comme libéral. À l'inverse, plus la personne est jugée non méritante, plus le test risque d'apparaître strict, voire humiliant. Aussi, plus l'assistance est considérée comme un mécanisme normal de protection sociale, plus les tests auront tendance à être libéraux<sup>14</sup> ; à l'inverse, plus l'assistance est considérée comme un mécanisme résiduel et d'exception, plus les tests auront tendance à être stricts, l'effet stigmatisant correspondant à ce caractère résiduel.

---

14. Les tests de revenus qui procèdent par formule administrative, comme les bourses aux étudiants sous condition de ressources, le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées au Canada, restent exempts de stigmatisation car ils sont impersonnels, anonymes et peu intrusifs dans la vie privée contrairement aux tests stricts des moyens qui obligent, en Suède, à vendre sa maison par l'intermédiaire du conseil municipal, rendant ainsi publique la situation économique de l'individu et de sa famille.

## 2.3. LE BARÈME OU LA QUESTION DE LA GÉNÉROSITÉ DE L'ALLOCATION

### 2.3.1. Une double méthode

Deux méthodes de calcul des barèmes sont utilisées, soit celle des besoins et celle du statut.

La première établit le barème à partir de l'évaluation des besoins, basée sur le prix d'un panier de biens ou d'une enquête nationale sur le coût de ce panier. On détermine habituellement le niveau minimum de garantie à partir d'éléments du budget familial qui correspondent à la satisfaction des besoins essentiels de survie et, pour les plus progressistes, de participation sociale. Au Royaume-Uni, les barèmes nationaux d'assistance sont basés sur un budget standard. D'autres pays suivent peu ou prou cette méthode, c'est le cas du Québec et de la Suède. L'objectif de cette procédure est de lutter contre la pauvreté, la pauvreté étant définie par le manque de ressources pour répondre aux besoins essentiels, identifiés habituellement en termes de logement, d'habitation et d'alimentation.

La deuxième méthode renvoie à ce que l'on peut nommer une logique du statut. Le montant est fixé à partir d'un minimum légal, souvent en proportion inférieure à ce dernier. Dans la plupart des cas, il est établi en fonction soit du salaire minimum, de la prestation chômage ou du minimum vieillesse. On rejoint ici la tradition des *Poor law* avec le principe de la moindre admissibilité qui stipule que le montant d'assistance se doit d'être inférieur au salaire du travailleur le plus pauvre. Le souci en est un d'efficacité afin que l'allocation n'entraîne pas une désincentivation au travail et une dépendance induite vis-à-vis de l'assistance. La majorité des pays ont adopté cette logique du statut.

La Hollande fixe le barème ou le montant de base de l'assistance par rapport au salaire minimum, soit 60 % pour une personne seule et 100 % pour un couple. Le Danemark établit le montant de base par rapport aux allocations chômage, soit à 80 % pour les ménages avec enfants et à 60 % pour les autres. En Belgique, le montant se doit d'être 10 % plus bas que la prestation d'assurance-chômage la plus basse et en France le RMI ne doit pas dépasser 80 % du salaire minimum (rapport hollandais, 1994, p. 167).

Certains pays calculent leur barème par rapport à la pension minimum nationale. La Finlande fixe le montant de l'aide sociale à 80 % de son minimum vieillesse. Ce dernier sert aussi de règle pour établir le barème d'assistance dans certaines communautés espagnoles et au Portugal.

Plusieurs pays ont une méthode mixte. Ainsi, en Allemagne, où « il est expressément prévu dans la législation que les prestations doivent assurer un revenu inférieur à celui de personnes ou de familles ayant un emploi » (rapport français, 1997, p. 39), le barème est fixé à partir d'une étude du budget des quintiles inférieurs de revenus. Le Luxembourg, quant à lui, prend en compte la structure des prestations de la sécurité sociale et du salaire minimum et l'Autriche le revenu de travail le plus bas et la pension minimum. Le barème pour une personne seule varie, dans ce dernier pays, entre 45 % et 60 % du salaire net le plus bas et entre 60 % et 80 % de la pension minimum.

On peut aussi rattacher cette double méthode des besoins et du statut à une double approche de la pauvreté. La première méthode, celle des besoins, fixe le manque de ressources par rapport aux divers objets de consommation inscrits dans l'étude du budget familial. Cette méthode reste sensible aux questions touchant l'appauvrissement de l'unité familiale ou de ses membres (pauvreté des enfants ou des cheffes de famille monoparentale ou féminisation de la pauvreté). L'autre méthode, celle du statut, reste davantage attentive aux privations occasionnées par le chômage et l'exclusion par rapport au travail, où la figure principale de la pauvreté s'incarne dans le chômage de longue durée<sup>15</sup>. Ces différences tiennent en bonne partie au poids respectif donné à l'assistance par rapport à l'assurance. Les pays à forte tradition assurantielle situent davantage le travail comme un espace de risques et interprètent la pauvreté plus en termes de chômage. Les pays à faible tradition assurantielle et à forte tradition assistantielle, par contre, restent davantage attentifs à la pauvreté familiale et aux situations d'appauvrissement hors travail (personnes âgées, personnes handicapées, mères seules, orphelins).

Cette double attention au budget familial et aux revenus du marché du travail oblige à un arbitrage entre une double visée d'égalité (répondre aux besoins, lutter contre la pauvreté) et d'efficacité (éviter les effets pervers anticipés)<sup>16</sup>. Un barème qui répond adéquatement aux besoins risque de devenir équivalent à un revenu de travail au salaire minimum ou de s'en rapprocher. Ce dernier barème peut désinciter les bénéficiaires

---

15. On peut émettre l'hypothèse d'un lien entre la lecture de la pauvreté et la méthode de détermination du barème. La pauvreté comme affectant prioritairement la famille et les enfants avec la méthode des besoins ; la pauvreté comme un processus d'exclusion du marché du travail avec la méthode du statut.

16. Elle traduit aussi l'objectif commun à tous les pays de ne pas modifier la position relative des pauvres par rapport aux autres. Sont fixées, dans tous les cas, les limites de la redistribution, soit en fonction d'un budget familial minimum, c'est-à-dire inférieur dans tous les cas au budget familial d'une famille dont un des membres travaille au salaire minimum.

de ce minimum à retourner sur le marché du travail pour un salaire proche du minimum social. Ce même minimum satisfaisant ou convenable peut aussi inciter les travailleurs à faible revenu, dont le revenu de travail reste proche du barème d'assistance, à quitter le marché du travail pour devenir bénéficiaires de l'allocation d'assistance. Ainsi, un minimum qui répond adéquatement aux besoins et qui possède un fort rendement redistributif, risque d'entraîner des effets contraires en termes de désincitation au travail et d'efficacité économique. Il risque d'occasionner aussi une augmentation des coûts par la croissance des bénéficiaires qu'implique un minimum plus redistributif. Ce qui devient efficace pour lutter contre la pauvreté peut apparaître inefficace vis-à-vis de l'incitation au travail et de la gestion des finances publiques. Haveman (1997), dans ce contexte, a parlé d'une sorte de loi d'airain pour identifier une contradiction structurelle, inscrite dans toute politique de sécurité du revenu, entre les objectifs d'égalité et d'efficacité. Nous reviendrons au chapitre quatre sur l'évaluation économique des dispositifs de revenu minimum garanti.

### **2.3.2. La comparaison des barèmes selon le type de ménage**

On constate, entre les pays, une variation importante au niveau des barèmes d'assistance selon le type de ménage. La base de comparaison des recherches reste, en général, les personnes seules car celles-ci constituent, dans tous les pays analysés, la proportion la plus élevée des ménages sur l'assistance. Leur proportion se situe autour de 50 % à 60 % comparativement aux familles monoparentales qui en constituent environ 20 %. Le rapport portugais parle à ce propos d'une inversion de la composition sociale des populations sur l'assistance par rapport à la population générale.

Dans plusieurs cas, nous sommes confrontés à ce qui pourrait être qualifié de véritable inversion avec les personnes vivant seules représentées par des taux qui passent de 55 % environ de la population des bénéficiaires à 10 %-15 % de la population en général et les couples avec enfants avec des taux qui, inversement, passent de 10 %-15 % à environ 55 %. La probabilité pour les isolés de se retrouver en situation de demander des prestations est donc bien plus élevée (rapport portugais, 1997, p. 41).

Le barème accordé aux personnes seules reste inférieur à celui applicable aux autres types de ménage mais l'écart reste cependant très variable selon les pays. D'après le rapport hollandais, la Belgique, la France et les Pays-Bas accordent aux personnes seules environ 70 % de ce qui est accordé à un couple, mais ce pourcentage se réduit à 50 % et 53 % pour le Danemark et la Belgique. Le rapport portugais identifie des écarts comparables. L'écart le plus faible entre la personne seule et le couple

sans enfants est constaté, selon ce dernier rapport, en France (100-143), en Grande-Bretagne (100-157) et l'écart le plus prononcé, au Danemark (100-200) et en Allemagne (100-180) (rapport portugais, 1997, p. 140).

Ces écarts et ces différences laissent entrevoir des arbitrages différents selon que le droit au revenu minimum garanti est fondé sur l'individu ou sur la famille. Certains pays établissent les allocations d'assistance sur une base familiale. La Hollande, la Belgique et la France instituent des différences entre les couples avec enfants ou sans enfants et les personnes seules avec enfants ou sans enfants. D'autres, comme le Danemark et l'Allemagne, établissent les montants sur une base individuelle. En Allemagne, chaque membre de la famille reçoit son allocation propre mais le barème pour chacun des membres du ménage est fixé en relation avec celui du chef de famille. Il est à noter qu'au Danemark et en Hollande les couples homosexuels ont les mêmes droits que les couples hétérosexuels (rapport hollandais, 1994, p. 168).

L'incitation au travail ou l'intéressement à la reprise d'une activité rémunérée, tout comme le degré de protection contre la pauvreté ou la réponse aux besoins, n'auront pas la même forme selon que la base de la garantie est individuelle ou définie au niveau de la famille. Comme le note le rapport Belorgey (2000), un dispositif fondé sur la famille tend à réduire l'intérêt d'un membre du couple à reprendre un emploi à temps partiel ou à un faible niveau de salaire car le montant équivalent au revenu gagné sera déduit de l'allocation minimale. À l'inverse, l'individualisation du droit à l'assistance ne prend pas en compte la situation familiale des personnes dans la définition du droit. « Une telle démarche évite de créer entre membres adultes d'un ménage des solidarités contraintes et de lier, de façon pour partie arbitraire, le sort de deux personnes dont la liberté de choix, notamment entre emploi et non-emploi, se trouve ainsi affectée. Elle évite de faire des enfants, les otages de choix parentaux » (*Idem*, p. 125). Ce type de lecture défend et promeut un modèle de protection sociale où l'État est conçu comme un mécanisme de substitution plutôt qu'un mécanisme de soutien à la famille.

Une autre façon de faire ressortir les différences entre les pays consiste à comparer les barèmes pour un même type de ménage. Le rapport hollandais a procédé à cette comparaison en convertissant les monnaies nationales en monnaie hollandaise pour conserver la parité du pouvoir d'achat. Les résultats, exposés au tableau 1.2, indiquent des écarts importants entre les pays. Ainsi, un couple marié prestataire d'assistance au Royaume-Uni perçoit une allocation qui équivaut à 68 % de ce que le même couple perçoit en Hollande. Une famille monoparentale avec deux enfants en France reçoit 68 % de ce que reçoit une même famille aux Pays-Bas. Cette démarche permet ainsi de classer les pays selon leur degré de générosité.

Tableau 1.2

### Classement des pays en fonction du niveau de l'allocation d'assistance par type de ménages (1990)

<i>Couple marié</i>	<i>Couple marié (2 enfants)</i>	<i>Couple non marié</i>	<i>Couple non marié (2 enfants)</i>	<i>Famille monoparentale (2 enfants)</i>	<i>Célibataire (18)</i>	<i>Célibataire (&gt;23)</i>
100 (HL)	100 (DAN)	100 (HL)	100 (DAN)	100 (HL)	100 (HL)	100 (HL)
85 (DAN)	93 (HL)	85 (DAN)	93 (HL)	97 (DAN)	99 (BEL)	74 (FR)
78 (ALL)	86 (ALL)	78 (ALL)	86 (ALL)	87 (BEL)	89 (DAN)	72 (BEL)
72 (FR)	80 (BEL)	72 (FR)	80 (BEL)	83 (ALL)	83 (GB)	70 (GB)
70 (BEL)	77 (GB)	70 (BEL)	77 (GB)	76 (GB)	79 (ALL)	59 (DAN)
68 (GB)	68 (FR)	68 (GB)	68 (FR)	68 (FR)	- (FR)	57 (ALL)

HL = Hollande, BEL = Belgique, DAN = Danemark, FR = France, ALL = Allemagne, GB = Grande-Bretagne

Source : Rapport hollandais, 1994, p. 169.

Les plus généreux apparaissent être la Hollande et le Danemark et les moins généreux la France et la Grande-Bretagne. L'Allemagne occupe une position médiane sauf pour les personnes célibataires qui reçoivent l'allocation la plus faible des pays comparés.

Le rapport anglais a procédé à une mesure similaire mais à partir de la méthode de cas types. Il a comparé les revenus minima disponibles (en livres et en dollars) selon les différentes catégories sociales bénéficiaires avant et après les coûts de logement pour chacun des pays étudiés. Les résultats apparaissent aux tableaux 1.3 et 1.4.

On peut retenir de ces deux tableaux que peu de pays octroient de l'aide financière aux personnes seules ayant moins de dix-sept ans<sup>17</sup>. On retrouve une dispersion relativement forte entre les pays quant au niveau des allocations d'assistance. Ainsi, pour un couple avec deux enfants, cette variation est presque de 1 à 6 entre le Portugal et la Suisse. Elle est, après les coûts de logement, de plus de 1 à 30 entre l'Islande et le Portugal.

On trouve aussi des variations importantes quant au niveau de l'allocation pour une personne seule<sup>18</sup> comparativement au couple. Avant les coûts de logement, une personne seule (35 ans) au Canada reçoit 44 %

17. Si la France et le Luxembourg présentent des chiffres négatifs dans les deux tableaux, cela tient au fait que les personnes de moins de dix-sept ans doivent rembourser certains frais médicaux dans ces pays.

18. Dans la plupart des pays, les personnes seules sans enfants sont la catégorie la plus importante parmi les bénéficiaires des revenus minima garantis.

**Tableau 1.3**  
**Revenu disponible net mensuel pour les familles recevant de l'assistance sociale**  
**(parité du pouvoir d'achat en livres sterling) (avant le coût du logement), 1992**

	Célibataire (17)		Célibataire (35)		Célibataire (68)		Couple (35)		Couple (68)		Couple (35) + I enfant (3)		Couple (35) + I enfant (7)		Couple (35) + 2 enfants (7,14)		Parent isolé (35) + I enfant (7)		Parent isolé (35) + I enfant (3)	
	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$
Australie	128	203	285	453	309	491	515	818	515	818	598	951	598	951	680	1 081	426	677	426	677
Autriche	0	0	182	289	212	337	247	393	288	458	360	572	360	572	494	785	262	417	262	417
Belgique	0	0	302	480	304	483	400	636	404	642	458	728	465	739	554	881	461	733	468	744
Canada	0	0	203	323	485	771	465	739	791	1 258	572	909	566	900	676	1 075	507	806	501	797
Danemark	0	0	368	585	319	507	557	886	639	1 016	612	973	602	957	665	1 057	502	798	491	781
Finlande	159	253	187	297	187	297	318	506	426	677	501	797	438	696	580	887	566	900	362	576
France	-15	-24	170	270	277	440	235	374	493	784	271	170	296	471	377	599	343	545	260	413
Allemagne	0	0	141	224	170	270	258	410	309	491	336	534	350	556	477	758	307	488	233	370
Grèce	0	0	30	48	38	60	30	48	76	121	33	52	33	52	41	65	38	60	38	60
Islande	44	70	461	733	494	785	620	986	620	986	711	113	711	113	823	1 308	590	938	590	938
Irlande	0	0	221	351	281	446	360	572	403	641	426	677	421	669	482	766	316	502	311	494
Italie <sup>(1)</sup>	0	0	244	388	244	388	444	705	415	659	524	833	524	833	535	850	419	666	419	666
Japon	281	447	258	410	246	391	397	631	373	593	497	790	512	814	663	1 054	430	684	446	709
Luxembourg	-3	-5	405	644	405	644	542	862	545	866	646	1 027	646	1 027	760	1 208	509	809	509	809
Hollande	0	0	357	568	358	569	507	806	507	806	531	844	542	862	594	944	487	774	498	792
Nouvelle-Zélande	149	237	223	355	322	512	371	590	493	784	467	742	465	739	496	789	395	628	392	623
Norvège	0	0	451	717	373	593	619	984	536	852	622	989	596	948	845	1 343	594	944	568	903
Portugal	0	0	158	251	78	124	158	251	156	248	169	269	270	270	182	289	169	269	170	270
Espagne	0	0	196	312	131	208	225	358	223	356	266	423	262	417	292	464	241	383	237	377
Suède	0	0	374	595	259	412	565	898	452	719	561	892	590	938	748	1 189	417	663	445	707
Suisse	0	0	556	884	556	884	801	1 273	801	1 273	876	1 392	876	1 393	1 068	1 698	758	205	897	1 426
Royaume-Uni	0	0	184	293	248	394	289	459	385	612	402	639	407	647	516	820	318	506	323	514
É.-U. NY	0	0	289	459	355	564	403	641	513	816	508	808	537	854	636	1 011	403	641	432	687
É.-U. Pen	0	0	155	246	327	520	241	383	480	763	347	552	377	599	408	649	257	409	287	456
É.-U. Texas	0	0	67	107	317	504	122	194	467	742	246	391	202	321	352	560	227	360	251	399
É.-U. Florida	0	0	70	111	318	506	128	203	468	744	341	542	374	595	448	712	285	453	318	506

<sup>(1)</sup> Pour les ménages non pensionnés, les données de l'Italie doivent être prises sous toutes réserves. Elles sont basées sur des présupposés optimistes au sujet du niveau des prestations reçues par ces ménages.

Tableau 1.4  
**Revenu disponible net mensuel pour les familles recevant de l'assistance sociale  
 (parité du pouvoir d'achat en livres sterling) (après le coût du logement), 1992**

	Célibataire (17)		Célibataire (35)		Célibataire (68)		Couple (35)		Couple (68)		Couple (35) + 1 enfant (3)		Couple (35) + 1 enfant (7)		Couple (35) + 2 enfants (7,14)		Parent isolé (35) + 1 enfant (3)		Parent isolé (35) + 1 enfant (7)	
	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$	£	\$
Australie	102	162	227	361	246	391	411	653	411	653	477	758	477	758	543	863	342	544	342	544
Autriche	0	0	182	289	212	337	247	393	288	458	360	572	360	572	494	785	262	416	262	416
Belgique	0	0	171	272	173	275	237	377	241	383	295	469	301	479	372	591	298	474	305	485
Canada	0	0	38	60	180	286	300	476	486	773	368	585	362	576	432	687	303	481	297	472
Danemark	0	0	198	315	265	421	350	556	546	868	468	744	458	728	488	776	372	591	361	574
Finlande	159	252	187	297	187	297	318	506	426	677	501	796	438	696	580	922	566	900	362	576
France	-15	-24	180	286	286	455	244	388	503	800	286	455	311	494	398	633	347	552	275	417
Allemagne	0	0	141	224	170	270	258	410	309	491	336	534	350	556	477	758	307	488	233	370
Grèce	0	0	-31	-49	-31	-49	-68	-108	-34	-54	-64	-102	-64	-102	-103	-164	-60	-95	-60	-95
Islande	44	70	294	467	313	500	452	719	452	719	543	863	543	863	644	1024	418	665	410	652
Irlande	0	0	174	277	234	372	301	479	345	548	372	591	367	583	433	688	277	440	272	432
Italie <sup>(1)</sup>	0	0	199	316	139	221	267	424	139	221	326	518	326	518	355	564	275	437	275	437
Japon	281	447	192	305	180	286	303	482	279	444	403	641	418	665	460	731	336	534	352	560
Luxembourg	-3	-5	298	474	298	474	389	618	392	623	493	784	493	784	577	917	356	566	356	566
Hollande	0	0	268	426	269	428	435	692	415	660	460	731	471	749	496	788	396	659	407	657
Nouvelle-Zélande	149	237	115	183	197	313	219	348	321	510	297	472	294	467	313	498	239	380	236	375
Norvège	0	0	212	337	212	337	332	528	332	528	463	736	437	695	546	868	435	692	409	650
Portugal	0	0	78	124	-2	-3	24	38	23	36	35	55	9	14	21	33	35	56	36	57
Espagne	0	0	136	216	131	208	165	262	163	259	206	327	202	321	233	370	181	288	177	281
Suède	0	0	203	322	238	378	348	543	427	679	442	703	471	748	607	965	298	474	326	518
Suisse	0	0	256	407	256	407	416	661	416	661	492	782	492	782	598	951	373	593	513	815
Royaume-Uni	0	0	180	286	244	389	281	447	377	599	394	626	399	634	508	808	314	499	319	507
É.-U. NY	0	0	-1	-16	65	103	50	79	161	256	155	246	185	294	222	352	50	79	80	127
É.-U. Pen	0	0	155	246	327	520	241	383	480	763	347	552	377	599	408	649	257	409	287	456
É.-U. Texas	0	0	83	132	206	328	138	219	360	572	252	401	219	348	367	583	222	353	246	391
É.-U. Florida	0	0	-176	280	72	114	-125	-199	215	342	88	140	121	192	108	171	32	51	65	103

(1) Pour les ménages non pensionnés, les données de l'Italie doivent être prises sous toutes réserves. Elles sont basées sur des présupposés optimistes au sujet du niveau des prestations reçues par ces ménages.

de ce que reçoit un couple (35 ans). En Australie, en Allemagne, en Italie et dans deux États américains, ce pourcentage atteint 55 % et près de 87 % en Grèce, au Portugal et en Espagne.

De façon générale, les familles monoparentales reçoivent davantage que les couples sans enfants mais moins que les couples avec le même nombre d'enfants. On note cependant des exceptions. Dans certains pays comme l'Australie, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, l'Italie et la Suède, les familles monoparentales reçoivent moins que les couples sans enfants après les coûts de logement. Au contraire, en Finlande, en France et en Grèce, une famille monoparentale avec un enfant de trois ans reçoit plus en assistance qu'un couple avec un enfant du même âge.

Les pays accordent, en général, un montant supérieur d'assistance aux personnes âgées et aux couples âgés (68 ans), comparativement aux personnes et aux couples en âge de travailler. C'est le cas pour le Canada, la France et les États-Unis. Certains pays ne suivent pas ce modèle et accordent un montant d'assistance quasi équivalent à chacun de ces deux groupes, comme la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, la Hollande et la Suisse. D'autres pays au contraire, soit le Danemark, la Norvège, le Portugal et la Suède, accordent un montant supérieur aux personnes seules en âge de travailler et aux couples plutôt qu'aux personnes âgées. Selon le rapport anglais, « les différences de prestations entre les personnes seules sans enfants et les personnes âgées ne semblent pas suivre un pattern identifié » (rapport anglais, 1996, p. 127).

Dans la majorité des cas et dans la plupart des pays, les barèmes restent variables selon les catégories sociales bénéficiaires. Ces prestations d'assistance de type catégoriel visent à cibler les catégories sociales, en fonction de leur besoin; elles renvoient aux circonstances particulières qui provoquent ou causent la situation de manque ou de pauvreté, soit le chômage, la maladie ou le handicap, la situation familiale (monoparentalité) ou l'âge. On se trouve devant des prestations spécifiques et ciblées comme l'assistance chômage, le minimum handicap, l'allocation pour parent isolé, le minimum vieillesse<sup>19</sup>. On parlera alors de prestations déterminées selon la cause du besoin. On les oppose aux prestations dites génériques ou universelles, c'est-à-dire accordées indépendamment de la cause du besoin. Les arguments avancés à leur défense sont autant sociaux qu'économiques.

---

19. La France reste un des pays où le ciblage des catégories sociales est le plus développé. On y retrouve pas moins de sept minima sociaux. Au Québec, on en dénombre trois, soit le supplément de garantie du revenu pour personnes âgées, deux allocations d'assistance, une pour ceux qui ont des contraintes à l'emploi et une autre pour les personnes dites employables.

Les principales raisons invoquées pour cibler les prestations sont des raisons d'économie, d'efficacité dans la garantie d'un revenu adéquat et dans la réponse aux besoins des catégories sociales jugées prioritaires. Comme les prestations universelles ou génériques rejoignent de fait plus de bénéficiaires que les prestations ciblées, cela oblige, pour des dépenses constantes, à distribuer un montant de revenu moindre que l'on pourrait le faire pour des catégories sociales ciblées. Avec des prestations catégorielles ou ciblées, on pourrait réserver ainsi aux populations rejointes une proportion plus importante de ces dépenses. Cet avantage se transforme cependant en désavantage pour les familles qui n'appartiennent pas au groupe cible mais qui sont en situation de besoin. C'est pourquoi plusieurs pays ont développé des minima sociaux génériques en plus de minima catégoriels. Le RMI français reste un bon exemple de ce choix.

Le rapport hollandais défend les prestations catégorielles. Selon lui, la catégorisation des clientèles constitue une façon plus efficace d'individualiser les besoins et de répondre le plus adéquatement aux situations spécifiques de chaque famille. La « décatégorisation » des populations prises en charge ne serait qu'une stratégie administrative de gestion qui, en simplifiant les conditions d'admissibilité, empêcherait de trouver une solution à la variété des situations et des groupes de demandeurs. Elle serait ainsi une stratégie comptable qui ne peut rendre justice au demandeur qui cherche à recevoir un traitement adapté à sa propre situation individuelle. Les exigences de coût et d'administration l'emporteraient sur celles de l'équité et de la justice.

*Now the claimants all have to meet the same conditions. This makes the allotment and calculation of social assistance easier and cheaper* (rapport hollandais, 1994, p. 183).

Ce rapport se réjouit que la Hollande s'oriente vers une plus grande individualisation/catégorisation. De nouvelles catégories ont même été inventées dans ce sens comme les « prestations pour les personnes partageant un logement mais ne vivant pas ensemble de façon maritale (*woningdelers*) ». Ainsi, les personnes qui vivent dans la même maison avec la même porte d'entrée, qui utilisent la même cuisine et la même salle de bain, reçoivent moins que les personnes qui vivent dans des logements indépendants. L'idée derrière cette nouvelle catégorisation consiste à faire reconnaître que les demandeurs vivant dans la même maison ont des coûts de logement inférieurs. La reconnaissance des couples homosexuels comme couples est interprétée dans le sens d'une plus grande individualisation.

Les rapports de l'OCDE ont aussi développé un plaidoyer pour la catégorisation des clientèles. Pour eux, cependant, une relation différente au marché du travail commande un traitement différencié des clientèles avec des barèmes eux-mêmes différents. Le partage principal devrait se

faire entre ceux et celles qui sont éloignés du marché du travail pour une longue période comme les personnes âgées, invalides, handicapées et ceux et celles qui le sont pour une courte période comme les adultes en âge de travailler et en situation de chômage. La forte visée catégorielle de plusieurs dispositifs d'assistance, dans plusieurs pays, a été adoptée pour protéger les populations non couvertes par les dispositifs assurantiels, qui imposent comme conditions de garantie de revenu des périodes de cotisation que plusieurs ne réussissent pas à compléter.

Contrairement au rapport hollandais qui voit dans le principe de catégorisation une plus grande justice vis-à-vis des situations particulières, le premier rapport français perçoit à l'inverse, dans les différences de traitement, une injustice ou une discrimination vis-à-vis de certaines catégories sociales. Le rapport français de 1997 plaide pour l'universalité et l'égalité de traitement pour toute personne en situation de besoin parce que les personnes en situation de pauvreté ont les mêmes besoins de base. Le seul critère d'admissibilité acceptable devrait être le manque de revenu. Les allocations génériques permettent en outre d'éviter le stigma qui peut être attaché aux allocations catégorielles. La distinction entre apte et inapte mettrait en œuvre des conceptions de la justice et de la responsabilité jugées sinon discriminatoires, du moins peu cohérentes<sup>20</sup>. Les pays où les niveaux de garantie de revenu minimum sont différents pour les personnes qui se trouvent dans l'impossibilité à long terme de tirer des revenus par le travail (vieillesse, maladie, handicap) comparativement aux personnes valides et en âge de travailler s'appuieraient sur des règles donnant la priorité à une éthique de la responsabilité. En accordant l'allocation selon la capacité de travailler, la société serait arrivée à compenser davantage les « handicaps dont la personne serait jugée moins responsable » (rapport français, 1997, p. 11). Ces différences<sup>21</sup> tiendraient, selon le rapport français, à des conceptions différentes de la responsabilité. Un revenu minimum moindre imputerait au demandeur une plus grande responsabilité à l'égard de sa situation<sup>22</sup>.

---

20. L'individualisation des droits est rejetée au nom de l'égalité des droits.

21. Les barèmes des minima sociaux français pour une personne seule indiquent des différences relativement marquées entre ceux qui visent à répondre à des situations de personnes pouvant exercer une activité professionnelle et ceux qui « correspondent à des situations de sorties, *a priori* plus définitives du marché du travail » comme les situations d'invalidité, de vieillesse ou de handicap (rapport français, 1997, p. 78).

22. Les deux logiques catégorielles et génériques deviennent particulièrement conflictuelles dans certains pays qui sont en transition d'une logique à l'autre. Ainsi, en France, l'introduction du RMI qui se situe dans une logique générique soulève les incohérences des dispositifs d'assistance de type catégoriel. Le rapport français, dans l'évaluation des minima sociaux, soulève ces incohérences.

Ainsi le système des minima sociaux français conduit à deux niveaux assez différents de revenu minimum garanti, l'un concernant les personnes peu susceptibles de se procurer des revenus par le travail (vieillesse, invalidité, handicap), l'autre des personnes en âge et capacité de travailler: le premier vaut environ 1,5 fois le second [...] Il apparaît alors que la société française, en créant un écart de revenu entre deux catégories de minima sociaux, considère que les bénéficiaires du RMI ou de l'ASS comme partiellement « responsables » de leur situation de non-emploi. (rapport français, 1997, p. 79).

On peut toutefois apporter une autre explication à ces différences. Certaines sociétés choisiraient d'offrir des barèmes plus élevés à certaines catégories de personnes, en particulier les inaptes au travail à cause d'un risque plus élevé pour ces personnes de se retrouver plus durablement dans une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Leur condition d'inaptitude au travail les désavantagerait par rapport aux aptes. Ici, la différence de barèmes ne serait pas liée à des jugements de responsabilité mais à des attitudes de solidarité pour des catégories sociales plus vulnérables et en plus grand besoin. Ce dernier raisonnement se situe plus en conformité avec les arguments défendus dans le rapport hollandais qui plaide pour une plus grande différenciation des prestations afin d'individualiser davantage la réponse aux besoins.

Nous le verrons par la suite, dans la discussion des régimes de protection sociale, cette distinction catégorielle/générique a été utilisée par Lödemel et Schulte (1992) comme un trait distinctif ou discriminant dans la construction de leur typologie des régimes de lutte contre la pauvreté<sup>23</sup>.

Tableau 1.5

### Approches catégorielle et générique de l'assistance

	<i>Catégorielle</i>	<i>Générique</i>
Pauvreté	Cause du besoin et dépenses réelles	Manque de revenu indépendamment de la cause du besoin
Admissibilité	Apte et inapte par rapport au marché du travail	Situation de pauvreté
Justice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualisation des besoins</li> <li>• Contre l'uniformisation</li> <li>• Équité et responsabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Égalité de traitement et des droits</li> <li>• Contre la discrimination</li> <li>• Égalité</li> </ul>

23. Cette distinction apparaît dans certains cas d'autant plus importante qu'elle réactive la vieille distinction entre les populations méritantes et non méritantes.

### 2.3.3. Le taux de remplacement et la générosité des allocations

Les rapports de l'OCDE font largement état du taux de remplacement dans leur examen et leur analyse de l'efficacité des dispositifs d'assistance. Le taux de remplacement se définit comme le rapport entre le barème du minimum social disponible et le revenu disponible tiré d'une activité salariée. On se situe dans ce que j'ai nommé précédemment la logique du statut où les prestations sont calculées par rapport aux revenus tirés du travail. Cette mesure s'inscrit souvent à l'intérieur d'une analyse économique attentive à l'étude des effets de substitution que peut entraîner un revenu minimum garanti dont le taux de remplacement est jugé trop élevé par rapport au revenu de travail.

On trouve deux types de calculs du taux de remplacement selon que le salaire de référence est le salaire minimum ou le salaire industriel moyen. Cela renvoie aussi à des conceptions différentes de la pauvreté, l'une davantage absolue et l'autre relative. La mesure faite en référence au salaire minimum réactive le principe de la moindre admissibilité où le minimum social se doit d'être inférieur au salaire le plus bas. La mesure faite par rapport au salaire moyen reste proche d'une conception relative de la pauvreté où le minimum social est évalué par rapport au pouvoir d'achat « moyen ». Cette dernière mesure permet de mieux évaluer la capacité du minimum social à vaincre la pauvreté ou à répondre aux besoins sociaux et à assurer un minimum de bien-être.

Le rapport hollandais qualifie le taux de remplacement de *stimulus to work*. Ce taux est mesuré comme le ratio entre le revenu minimum d'assistance mensuel net disponible et le revenu net disponible du salaire minimum. Le fait de prendre le salaire minimum comme unité de comparaison traduit un intérêt pour la question de l'incitation au travail. Plus le ratio est faible, soit plus il s'éloigne de 1, plus il indique un stimulus positif au travail.

Tableau 1.6  
Stimulus au travail (1990)

Type de ménage	Hollande	Belgique <sup>(b)</sup>	Danemark <sup>(a)</sup>	France	Allemagne	Grande-Bretagne
Couple marié, 2 enfants (6-11)	0,992	0,732	1,097	0,814	0,916	0,765
Célibataire (>23)	0,775	0,554	0,539	0,581	0,460	0,646

<sup>(a)</sup> 9 premiers mois ; <sup>(b)</sup> les autres prestations ne sont pas prises en compte.

Source : Rapport hollandais, 1994, p. 178.

Comme on peut le constater au tableau 1.6, le stimulus au travail le plus faible se trouve en Hollande, autant pour les personnes seules de moins de 23 ans (0,775) que pour les couples avec deux enfants (0,992), mais on ne retrouve pas un modèle similaire pour les autres pays dans la comparaison des deux types de ménages. Le Danemark, qui présente avec la Hollande le ratio le plus élevé (1,097) pour les couples avec deux enfants, se situe plutôt dans la moyenne (0,539) avec la France (0,58) et la Belgique (0,554) pour les personnes seules de plus de 23 ans. L'Allemagne, qui présente le ratio de stimulus au travail le plus faible (0,46) pour les personnes seules de plus de 23 ans, change de position pour les couples avec deux enfants et se trouve dans une position plus proche de la Hollande que la Grande-Bretagne (0,765) dont le ratio est le plus faible. Ce dernier pays a cependant pour les personnes seules de plus de 23 ans le deuxième ratio le plus élevé (0,646) après celui de la Hollande. Le choix de l'un ou l'autre type de ménage amène à positionner différemment les pays les uns par rapport aux autres.

Le rapport portugais a procédé à un calcul similaire en estimant la valeur économique des minima garantis par rapport aux salaires horaires moyens (gains moyens horaires bruts) payés dans l'industrie. Les résultats apparaissent au tableau 1.7. Les valeurs obtenues varient fortement entre les pays et les ménages.

L'allocation d'assistance équivaut pour une personne seule à 21,9 heures du salaire industriel en Allemagne et à 33 heures en Grande-Bretagne comparativement à 63 heures en Hollande et 65,4 heures au Danemark. Les personnes seules au Danemark (65,4) et en Hollande (62,5) ont le niveau de revenu minimum garanti (par rapport aux salaires industriels) le plus élevé comparativement à celui de la Grande-Bretagne (32,8) et de l'Allemagne (21,9). Le pattern pour les couples avec deux enfants, reste cependant différent. Certes, ce sont les couples au Danemark

Tableau 1.7

### Montant garanti/heures du salaire de l'industrie

	<i>Belgique</i>	<i>Danemark</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Hollande</i>	<i>France</i>	<i>Grande-Bretagne</i>
Personne seule	51,9	65,4	21,9	62,5	41,6	32,8
Couple avec deux enfants	69,2	174,1	67,1	89,2	85,2	81,4

Source : Rapport portugais, 1997.

(174,1) et en Hollande (89,2) qui ont les niveaux de garantie les plus élevés, mais la position du Danemark (174,1) est de deux fois celle de la Hollande, laquelle se rapproche plus de la France (85,2) et de la Grande-Bretagne (81,4) que du Danemark. L'Allemagne (21,9) qui, pour les personnes seules, avait un ratio trois fois plus faible que celui de la Hollande (62,5) présente, pour les couples avec deux enfants, le ratio le plus faible des pays comparés avec un écart beaucoup plus faible.

Si l'on compare les deux derniers tableaux (1.6 et 1.7), on retrouve des distributions relativement similaires, que le calcul se fasse par rapport au salaire minimum ou au salaire industriel. La Hollande se classe pour les quatre cas<sup>24</sup> de figure (tableau 1.6: 0,992 et 0,775) (tableau 1.7: 62,5 et 89,2) aux deux premiers rangs et le Danemark au premier rang pour trois cas de figure sur quatre (tableau 1.6: 1,097) (tableau 1.7: 65,4 et 174,1). L'Allemagne se classe au dernier rang, pour trois cas de figure sur quatre (tableau 1.6: 0,460) (tableau 1.7: 21,9 et 67,1). La Grande-Bretagne est à l'avant-dernier rang pour deux cas de figure (tableau 1.6: 0,765) (tableau 1.7: 32,8). La France et la Belgique se situent dans la moyenne des pays comparés.

Quelle interprétation peut-on donner de ces constantes? Tout semble indiquer que le niveau du minimum dans tous les pays étudiés entretient un rapport de proportion équivalent avec le salaire minimum et avec le salaire industriel. Cela signifie aussi que le rapport entre le minimum social et le salaire minimum s'établit dans une même proportion que celui entre le minimum social et le salaire industriel. Dans les pays où l'écart entre le minimum social et le salaire minimum est faible, on retrouve un écart relativement plus faible par rapport au salaire industriel que dans les pays où l'écart entre le minimum social et le salaire minimum est plus élevé.

On peut émettre l'hypothèse complémentaire que dans les pays où l'écart entre le salaire minimum et le salaire industriel est plus faible, l'écart entre le minimum social et les salaires minimum ou moyen sera lui-même plus faible que dans les pays où l'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen est plus élevé. Dit autrement, la fixation du niveau du minimum social épouserait la courbe de la distribution des revenus du pays. À un pays avec une courbe de distribution de revenus plus égalitaire correspondraient des minima sociaux plus égalitaires, plus proches du

---

24. Les quatre cas de figure sont 1) allocation aux personnes seules par rapport au salaire minimum; 2) allocation aux personnes seules par rapport au salaire horaire moyen de l'industrie; 3) allocation au couple par rapport au salaire minimum; 4) allocation au couple par rapport au salaire horaire moyen de l'industrie.

salaires minimum ou industriels. À l'inverse, à un pays avec une courbe de distribution de revenus moins égalitaire correspondraient des minima sociaux moins égalitaires, plus éloignés du salaire minimum ou industriel. Ainsi, le minimum social au Danemark et en Hollande, pays relativement plus égalitaires où l'écart entre le salaire minimum et industriel est moins grand qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, présente les valeurs les plus élevées des pays comparés. Fait exception cependant le minimum accordé aux personnes seules par rapport au salaire minimum dont les valeurs restent plus faibles au Danemark et en Grande-Bretagne, où la relation s'inverse.

Cette hypothèse permettrait d'expliquer la dominance des thèmes de l'exclusion dans les sociétés plus égalitaires et le thème de la dépendance dans les sociétés moins égalitaires. Un écart social et économique trop prononcé d'un minimum social par rapport au salaire minimum dans les sociétés égalitaires serait formulé en termes d'exclusion sociale et d'inégalité jugée inacceptable. À l'inverse, un écart social et économique trop faible d'un minimum social par rapport au salaire minimum serait signe de dépendance et de désincitation au travail dans un pays plus inégalitaire.

Une autre façon d'examiner les barèmes du minimum social est de procéder au classement des pays en fonction de leur générosité relative. C'est l'exercice auquel s'est livré le rapport anglais en distribuant les pays comparés en fonction du niveau de revenu disponible garanti aux ménages recevant le minimum social. Le tableau 1.8 présente la valeur moyenne des rangs obtenus pour chaque pays.

Les pays les plus généreux quant au niveau du revenu minimum distribué possèdent des caractéristiques communes : un produit intérieur brut relativement élevé, un faible taux de chômage, des tests stricts et un dispositif d'assistance administré localement et relativement peu développé (nombre restreint de bénéficiaires). Selon le rapport anglais cependant, ces constats ne réussissent pas à expliquer la position de tête occupée par l'Australie et la faible position occupée par l'Autriche et l'Allemagne<sup>25</sup>.

---

25. On trouve aux premiers rangs des pays assurant le meilleur revenu disponible aux bénéficiaires de l'assistance sociale avant et après les frais de logement, surtout les pays de l'Europe du Nord comme l'Islande, la Norvège, le Luxembourg et le Danemark. Le Canada se trouve en sixième place avant les frais de logement (rang moyen 6,9) mais rétrograde de rang si l'on tient compte des frais de logement et des aides correspondantes ; il se retrouve alors à la quatorzième place (rang moyen 13,7).

Tableau 1.8

**Classement des pays selon le montant de revenu disponible garanti aux bénéficiaires de minima sociaux (rang moyen avant et après les frais de logement) – calculs effectués en parité de pouvoir d'achat**

<i>Pays</i>	<i>Rang moyen avant les frais de logement (et aides correspondantes)</i>	<i>Pays</i>	<i>Rang moyen après les frais de logement (et aides correspondantes)</i>
1. Suisse	1	1. Islande	2
2. Islande	2,5	2. Suisse	4,2
3. Norvège	3,8	3. Luxembourg	4,9
4. Luxembourg	4,2	4. Pays-Bas	5,6
5. Danemark	6,1	5. Danemark	6,4
6. Canada	6,9	6. Australie	6,8
7. Pays-Bas	8,1	7. Finlande	7
8. Australie	8,6	8. Norvège	7,6
9. Suède	9,3	9. Suède	7,8
10. É.-U. New York	10,1	10. Royaume-Uni	11
11. Belgique	12,2	11. Japon	11,9
12. Japon	13	12. France	12,6
13. Nouvelle-Zélande	13,1	13. É.-U. Pennsylvanie	12,9
14. Italie	13,2	14. Canada	13,7
15. Finlande	14,3	15. Irlande	13,7
16. Irlande	16,6	16. Autriche	14,8
17. Royaume-Uni	17,2	17. Allemagne	16,3
18. É.-U. Pennsylvanie	17,9	18. Italie	17
19. É.-U. Floride	18,7	19. Belgique	17,3
20. France	18,8	20. Nouvelle-Zélande	18,9
21. Autriche	19,8	21. É.-U. Texas	19
22. Allemagne	21,1	22. Espagne	21,6
23. É.-U. Texas	21,4	23. É.-U. New York	23,2
24. Espagne	22,4	24. É.-U. Floride	24,1
25. Portugal	24,3	25. Portugal	24,4
26. Grèce	26	26. Grèce	25,7

Le rang moyen est la moyenne des rangs obtenus pour les neuf ménages types. Pour chacun des ménages types, les pays ont été classés de 1 à 26 selon le montant, par ordre décroissant, du revenu disponible garanti aux bénéficiaires de l'assistance sociale.

Source : Rapport anglais (1996).

Sans apporter de réponse à ces différences, ce même rapport a construit une typologie qui classe les pays selon le niveau des allocations (générosité) et l'importance du dispositif d'assistance<sup>26</sup>. Le Canada se positionne dans la moyenne des pays avec un dispositif d'assistance relativement important (tableau 1.9).

On se retrouverait devant une sorte de paradoxe du bien-être, où la générosité des allocations irait de pair avec des tests plus stricts, se traduisant par un contrôle plus serré des moyens ou des ressources de l'allocataire. Ce paradoxe pourrait aussi expliquer pourquoi la générosité des dispositifs d'assistance serait davantage le fait de pays où l'étendue du dispositif est relativement peu important, le caractère strict des tests empêcherait l'expansion du dispositif. Les dispositifs plus généreux imposeraient des conditions plus strictes à l'entrée. Les dispositifs moins généreux auraient des conditions d'entrée plus flexibles. Chaque pays

Tableau 1.9

### Typologie des pays en fonction du niveau des allocations et de l'étendue du dispositif d'assistance

		<i>Étendue du dispositif d'assistance<sup>(1)</sup></i>	
		<i>Forte</i>	<i>Faible ou modeste</i>
<i>Niveau des allocations<sup>(2)</sup></i>	>120	Australie	Islande, Suisse, Luxembourg, Hollande, Finlande, Danemark, Norvège, Suède (Italie)
	100-120	Royaume-Uni, Irlande, Canada	Japon, France
	75-100	Nouvelle-Zélande	Autriche, Belgique, Allemagne
	<80	É.-U.	Espagne, Portugal, Grèce, Turquie

(1) Forte = >30 dépenses de sécurité sociale ou >10 population

(2) Revenu disponible moyen net (après les coûts de logement) pour tous les types de familles recevant de l'assistance (excepté les personnes seules âgées de dix-sept ans) en proportion de la moyenne pour tous les pays

Source: Rapport anglais (1996).

26. Il faut noter que les pays en position de tête dans le tableau 1.8 et considérés comme les plus généreux (le montant de revenu disponible garanti aux bénéficiaires de minima sociaux est le plus élevé des pays comparés en prenant en compte la moyenne des rangs obtenus pour neuf ménages types) ont un dispositif d'assistance relativement marginal à l'intérieur de leur système de protection sociale. Il semble cependant difficile d'établir un lien sans équivoque entre l'importance des dispositifs d'assistance sociale et leur niveau de générosité (Jankeliowitch-Laval et Math, 1998, p. 88).

gérerait de façon différente la tension entre limiter la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale, freiner l'augmentation des coûts et garantir à chacun des conditions d'existence décentes (Jankeliowitch-Laval et Math, 1998, p. 12). C'est cette tension qui pourrait expliquer le faible niveau de ressources garanti aux bénéficiaires de l'assistance française ou anglaise et le caractère relativement libéral du test de ressources, mais aussi le caractère strict et résiduel du dispositif suédois qui accorde des allocations plus généreuses.

## **2.4. LES NIVEAUX DE GESTION OU LA QUESTION DE LA DÉCENTRALISATION DES RESPONSABILITÉS ET DES COMPÉTENCES**

La question des modes et des niveaux d'administration et de gestion apparaissait la plupart du temps en filigrane dans l'évaluation des besoins et dans la détermination des montants d'allocation. On classe les pays selon que leur mode de gestion de l'assistance est central ou local. L'État central est, en général, impliqué dans la détermination des critères d'admissibilité et des barèmes bien que, dans plusieurs pays, le niveau régional soit actif dans le financement et dans l'évaluation des besoins. L'Australie et la Grande-Bretagne ont un système intégré et national avec des règles d'admissibilité et des barèmes identiques sur tout leur territoire, contrairement à l'Italie, à la Norvège, à la Suisse, à l'Espagne et au Canada, où la responsabilité administrative et les décisions quant au niveau des allocations s'établissent au plan local ou régional (rapport anglais, 1996, p. 5). Souvent, les systèmes sont mixtes avec une répartition de la gestion et du financement entre les autorités centrales et locales. Le barème est souvent fixé au niveau national avec des pouvoirs discrétionnaires confiés aux autorités locales. Dans la plupart des pays scandinaves, la gestion de l'assistance est confiée au niveau des communes qui parfois même déterminent leur propre barème, le niveau local jouissant d'un pouvoir discrétionnaire dans l'évaluation des cas individuels. Souvent, l'aide financière se conjugue à une aide en termes de services sociaux ou d'emploi. La Suède et les Pays-Bas établissent un barème de base national qui, selon le rapport portugais, ne « suffit pas à la couverture des besoins essentiels, il est complété par les communes, variable selon les besoins identifiés par le biais d'un supplément qui peut s'élever jusqu'à 20 % du revenu minimum » (rapport portugais, 1997, p. 25).

Selon le deuxième rapport français, la généralisation des systèmes d'assurance a réduit l'assistance à un rôle secondaire et résiduel à tel point que « l'État a préféré en laisser, au moins partiellement, la responsabilité aux instances locales, en particulier dans les pays où celles-ci avaient fait preuve de leur capacité dans ce domaine » (rapport français, 1997, p. 19).

Selon le rapport portugais, il est plus efficace de donner aux entités locales des compétences en matières sociales et financières, car c'est à ce niveau que se trouvent les « ressources relationnelles et les connaissances des milieux déterminants » (rapport portugais, 1997, p. 62). Les défenseurs de la gestion locale des aides plaident pour des solutions mieux adaptées aux particularités locales et aux besoins spécifiques des demandeurs car cela réduit les niveaux bureaucratiques ou hiérarchiques. En Norvège, on vise, dit-on, plus à créer l'« égalité de revenu » que l'égalité dans les prestations accordées. Soulignons que la Norvège est le pays où le financement de l'aide sociale est assuré entièrement par les administrations locales (rapport OCDE, 1998b, p. 72). Des taux uniformes et standardisés qui n'autorisent pas une certaine discrétion au niveau local risquent, selon les défenseurs d'une décentralisation de l'aide, de ne pas être capables de répondre aux besoins ou aux situations sociales non prévues. La gestion locale, tout en tenant compte des différences locales du coût de la vie, serait plus à même de moduler les aides en fonction de la situation personnelle des demandeurs. Cette individualisation des aides devient ici synonyme de flexibilité.

La justification de l'association des instances locales à la définition et à l'administration de l'action publique en matière d'aide sociale repose sur les trois propositions suivantes : ce sont les autorités locales qui sont les mieux placées pour concevoir une intervention répondant aux conditions locales : l'autonomie financière locale augmente l'efficacité de la politique de l'aide sociale ; il est plus aisé de coordonner à l'échelon local le versement des prestations en espèces et les autres formes d'aide dont peut avoir besoin un bénéficiaire de l'aide sociale (rapport OCDE, 1998b, p. 106).

Bien que la prise en charge de l'assistance au niveau local puisse être avantageuse parce qu'elle permet une meilleure connaissance des besoins, elle entraîne parfois des difficultés et des dilemmes pour les autorités locales, en particulier s'il y a une augmentation importante des demandes d'assistance. Il faut, dans ces cas, trouver des arrangements de financement avec le gouvernement central.

Un autre problème concerne les localités les plus pauvres en termes de l'assiette de l'impôt local, qui font face à un plus gros volume de prestataires. L'inégalité frappe durement autant les prestataires que les contribuables de ces localités, en particulier si les localités participent au financement de l'aide sociale pour leurs résidents. C'est cette absence d'égalité horizontale dans la gestion locale qui amène le rapport anglais à s'y opposer.

*It is often those regions or local authorities with the lowest potential funding capacity which have the highest demand on social benefits. This contradiction does little to promote social cohesion or spatial equity* (rapport anglais, 1996, p. 80).

Depuis 1996, les célibataires et les parents isolés qui, aux Pays-Bas, percevaient 70 % et 90 % du salaire minimum ne perçoivent plus que 50 % et 70 %. La différence de 20 % est laissée à la discrétion des autorités locales (rapport OCDE, 1998b, p. 67). Selon Laarhoven (1996), cette nouvelle politique fait en sorte qu'une personne de 21 ans habitant Alkmaar ne peut recevoir que 32 % du salaire minimum, contrairement à la même personne à Nimegue ou à Ruinen, qui a droit à 70 % (rapport OCDE, 1998b, p. 82).

Dans ce contexte, le droit social à un revenu minimum apparaît mieux garanti par le niveau central car celui-ci offre des règles claires et un droit d'appel, contrairement au mode local, davantage discrétionnaire. À l'inverse cependant, le niveau central avec des règles standards est plus bureaucratique, souvent incapable de s'adapter aux situations imprévues par les règlements. Sur ce point, le niveau local présente davantage de souplesse et de flexibilité.

Le choix des niveaux local ou central comme mode d'administration de l'aide sociale dépend aussi du volume de dépenses. Ainsi, comme le note un rapport de l'OCDE,

les pays où les dépenses au titre de l'aide sociale sont élevées auront moins tendance à faire appel aux instances locales pour gérer le système d'aide sociale car la gestion centrale du système de prestations permet la mise en commun et le partage du risque, ce qui réduit les coûts du risque financier lié au financement des prestations d'aide sociale. Et de fait, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni (les trois pays qui ont le niveau le plus élevé de dépenses en matière d'aide sociale) gèrent l'aide sociale par le biais d'antennes locales de l'administration centrale (rapport OCDE, 1998b, p. 87).

Les systèmes d'assistance localisée mobilisent davantage les autorités municipales et le financement local. Cela amène à donner plus d'importance à l'évaluation individualisée des besoins et aux interventions des travailleurs sociaux. L'idée est qu'une aide sociale efficace exige une évaluation de l'ensemble des besoins par les travailleurs sociaux car ceux-ci jouent un rôle préventif en identifiant les besoins et en réduisant le risque de dépendance prolongée à l'égard des services et des prestations (rapport OCDE, 1998a, p. 125). Néanmoins, dans un système national où les droits sont constitués de prestations « réglementées », l'approche du travail social centrée sur l'individualisation des besoins est difficile à mettre en

application (*Idem*, p. 125). C'est pourquoi les systèmes d'assistance centralisés séparent davantage le service social comme intervention professionnelle de l'assistance comme mode de distribution des aides avec une plus grande uniformité dans l'attribution des allocations. Dans ce cas, les communes ou les municipalités ne sont appelées à intervenir ni au plan financier, ni au plan administratif.

Dans les pays nordiques, on retrouve dans le système d'assistance une intégration des prestations financières et des services sociaux contrairement à plusieurs pays anglo-saxons où les deux fonctions sont séparées. Le rapport anglais, à propos des premiers, les qualifie de *social work regime*. Le deuxième rapport de l'OCDE défend l'intégration de l'aide financière aux services sociaux, jugeant cette intégration plus efficace pour « déceler les problèmes plus graves qui entraînent l'exclusion et une dépendance prolongée ».

Ces problèmes ne sont pas uniquement et directement liés à la faiblesse des revenus ou du chômage mais peuvent prendre d'autres formes, par exemple analphabétisme et échec scolaire, toxicomanie et problèmes connexes de santé ou difficulté à affronter la vie quotidienne (rapport OCDE, 1998b, p. 141).

L'intervention du service social, comme aide individualisée, basée sur l'interprétation de cas individuels, devient ici « la recherche de la solution la plus appropriée à partir d'un jugement porté sur la légitimité de la demande » (*Idem*, p. 21). Le deuxième rapport français va dans le même sens en opposant la relation d'assistance et l'autonomie de décision laissée aux institutions locales et aux professionnels du social au cadre normatif centralisé, bureaucratique et inflexible qui ne fait « qu'appliquer scrupuleusement ce que la législation préconise sans tenir compte des cas individuels et où la réponse reste toujours formelle (rapport français, 1999, p. 21).

Le rapport anglais reste davantage critique vis-à-vis de l'intervention du professionnel dans le champ de l'assistance. La nature locale et discrétionnaire de l'intervention sociale entraîne une plus grande intrusion dans la vie privée des individus. Selon le rapport anglais, l'intervention du professionnel dans le champ de l'assistance reste proche du contrôle social en visant un changement de comportement du bénéficiaire.

*The local and discretionary nature of many schemes allows greater scrutiny of individuals circumstances that may be apparent from a formal description of the systems, particularly in those countries where people have to register their place of residence (rapport anglais, 1996, p. 65).*

### 3. CONCLUSION

Peut-on dire que la plupart des pays sont sortis de la tradition du *Poor law*, où l'on distinguait les pauvres méritants des non méritants, tout en appliquant le principe de la moindre admissibilité et la règle de la résidence locale ?

Les allocations ne sont plus fonction de la moralité des bénéficiaires ; on ne les enferme plus dans les *workhouses* mais la règle de la résidence locale perdure dans certains pays avec une obligation de s'enregistrer à la commune ou à la mairie. Les distinctions entre les demandeurs méritants et non méritants continuent cependant d'être actives, en particulier vis-à-vis de l'âge ou de la nationalité. Certaines contraintes ou obligations continuent d'être imposées comme celle de vendre sa maison et son auto ou être contraint d'accepter un emploi. Le minimum reste souvent un minimum de survie, souvent entaché de stigma et de contrôle.

La question du revenu minimum garanti oblige à des choix sociaux et politiques, elle renvoie à des types de solidarité et engage des conceptions particulières de la justice sociale. Elle soulève des visions différentes de la pauvreté, des responsabilités sociales et collectives, ainsi que du rôle de l'État par rapport aux responsabilités individuelles, aux solidarités familiales ou communautaires et au marché du travail dans la solution des problèmes sociaux. Tout se passe comme si chaque pays devait procéder à des arbitrages entre les tendances résiduelles ou davantage conservatrices impliquant une plus grande restriction ou un contrôle plus strict et des tendances institutionnelles plus libérales qui favorisent une garantie à des conditions d'existence davantage adéquates pour des personnes en situation de besoin. Les options s'établissent selon un continuum de restrictions et de libéralisation. On se retrouve alors devant des dispositifs multiples, hétérogènes, disparates, puisque chaque pays procède à des choix particuliers chaque fois différents pour chacune des dimensions identifiées.

Ainsi, la France, qui pose des conditions plutôt restrictives par rapport aux autres pays relativement à l'âge et à la résidence se trouve, par rapport aux conditions de ressources, dans une position de plus grand libéralisme. De même la Suède, qui reste très restrictive quant aux conditions de ressources, distribue cependant des allocations plus généreuses. On peut continuer le raisonnement pour chaque pays. On ne retrouve pas de pays qui soient stricts pour l'ensemble des dimensions donnant à leur système d'assistance un caractère nettement résiduel ; de même, on ne retrouve pas de pays qui seraient libéraux sur l'ensemble des dimensions

donnant à leur système d'assistance un caractère exclusivement institutionnel. Ainsi, l'opposition assistance résiduelle et assistance institutionnelle n'apparaît pas suffisante pour rendre compte de la diversité des dispositifs d'assistance. Les dispositifs ne se classent pas dans l'une ou l'autre orientation mais présentent, en leur sein, chacune des deux orientations. La mixité apparaît plutôt la règle et le droit à un revenu minimum garanti s'exerce de façon différente et variable selon les pays. À cet égard, on devrait plutôt parler d'assistance postinstitutionnelle pour marquer le caractère divers et pluriel des dispositifs d'assistance.

## 2

**LA COMPARAISON DES  
DISPOSITIFS D'ASSISTANCE**

Les rapports nationaux de recherche consultés ont été écrits, dans la plupart des cas, dans une problématique de choix à faire, d'orientations à prendre afin d'éclairer la décision politique, de prescrire les options les plus rationnelles et les actions les plus efficaces de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi plusieurs défendent des options contraires, comme le rapport hollandais qui soutient l'individualisation des besoins et des aides et le rapport français qui plaide l'universalité des droits. Cependant, d'autres rapports ont introduit de nouveaux questionnements en cherchant à retrouver, derrière les divers dispositifs d'assistance, des logiques ou des modèles de protection sociale ou plus simplement ont tenté de classer ou de regrouper les pays selon des modèles communs de gestion ou de régulation de la pauvreté.

L'intérêt pour le classement et l'analyse des politiques sociales en termes de modèles de protection sociale s'inscrit dans une tradition d'étude des politiques sociales relativement récente qui a débuté dans les années 1960, dont le questionnement principal porte sur le degré de convergence des États providence. C'est pourquoi certains rapports se sont interrogés sur l'existence de modèles nordiques ou anglo-saxons de garantie d'un revenu minimum. Avant d'aborder ces questions, il m'a semblé utile de présenter, en première partie, certaines typologies classiques des politiques sociales ou des politiques de l'État providence pour rendre compte et comparer ensuite les divers classements de régimes de bien-être construits à partir des politiques sociales de minima sociaux.

## 1. LES TYPOLOGIES D'ÉTATS PROVIDENCE

Les premières recherches comparatives en politiques sociales ont étudié les liens entre le développement des politiques sociales et la croissance économique ; on faisait l'hypothèse que plus un pays est développé économiquement, plus il a les ressources pour assurer une redistribution et protéger ses habitants contre les risques sociaux qui affectent leur niveau de vie. Les pays à faible protection sociale devaient voir leur système de politique sociale et de bien-être se développer de façon concomitante avec la croissance de leur économie. Cette thèse, que l'on peut qualifier d'évolutionniste, mettait plutôt l'accent sur la convergence des politiques sociales pour les pays ayant un même développement économique, malgré des idéologies politiques opposées. Cette thèse paraissait innovatrice à l'époque de la guerre froide où était mis à l'avant-scène le rôle des idéologies, en particulier l'opposition entre le libéralisme et le communisme.

Cette interprétation se situe dans un cadre d'analyse structuro-fonctionnaliste. L'industrialisation et l'urbanisation qui remettent en question l'économie de subsistance et la famille élargie rendraient socialement nécessaire la formation de nouveaux dispositifs de protection sociale pour remplir les fonctions sociales assumées par les anciens mécanismes de protection rendus obsolètes par la transformation de la société. Autrement dit, les problèmes sociaux engendrés par l'industrialisation créent une demande pour les politiques sociales et les mesures de bien-être. Celles-ci fonctionnent comme des mécanismes de maintien de l'intégration sociale des sociétés modernes, soumises à des processus de différenciation sociale. Les mesures de bien-être deviennent alors nécessaires au bon fonctionnement des sociétés industrielles et agissent comme des facteurs décisifs de la modernisation et de la croissance économique. Le social n'est pas envisagé comme antithétique à l'économique, il entretient avec lui une relation dynamique d'interdépendance.

L'analyse de Wilensky et Lebeaux (1965), exposée au chapitre précédent, emprunte ce cadre d'analyse et d'interprétation. Leur typologie du bien-être en termes d'approche résiduelle et institutionnelle constitue une des premières classifications marquantes et influentes dans l'étude des politiques sociales. Chacune de ces deux approches exprimerait des réponses sociales fonctionnelles spécifiques pour des sociétés rendues à des étapes différentes d'évolution, de complexité et de différenciation. Pour ces auteurs, ces deux conceptions du bien-être reflètent chacune à leur manière l'ethos de la société dans laquelle elles s'inscrivent (Wilensky et Lebeaux, 1965, p. 138). La conception résiduelle serait apparue aux États-Unis avant la dépression de 1929 et renverrait au rôle limité joué traditionnellement par le système de bien-être vis-à-vis des personnes en situation de besoin. Avec l'industrialisation de la société qui entraîne avec

elle l'apparition de problèmes sociaux que les mécanismes traditionnels de protection ne réussissent pas à solutionner, de nouveaux mécanismes permanents dits institutionnels s'avèrent nécessaires. Il faut attendre, disent les auteurs, après la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour voir graduellement apparaître l'approche institutionnelle, faisant en sorte que les services sociaux fonctionnent comme des institutions ordinaires de la société industrielle. Ceux-ci se doivent d'être inconditionnels, universels, préventifs et correctifs vis-à-vis des conséquences sociales négatives engendrées par le développement économique. Avec l'approche institutionnelle, on quitte une logique d'urgence ou de stigmatisation des clientèles pour des mesures rendues nécessaires à cause de la complexité de la vie moderne. La croissance des dépenses sociales serait l'indicateur et le résultat de cette institutionnalisation des besoins et des droits nécessaire au bon fonctionnement de la société industrielle développée.

Titmuss (1974) a élargi en quelque sorte l'analyse de Wilensky et Lebeaux (1965) et a distingué trois modèles de politiques sociales, identifiés par les trois premières lettres de l'alphabet. Son analyse portait sur les services sociaux au sens large incluant l'éducation et la santé sans toutefois prendre en compte les politiques de l'emploi ou de la sécurité du revenu. Il a aussi qualifié ces modèles de « fonctions des politiques sociales ». Son analyse se démarque des deux auteurs précédents par sa portée. Titmuss a cherché à faire ressortir les présupposés idéologiques contenus dans chaque modèle de politiques sociales, en particulier la place que chacun donne à l'État par rapport au marché et à la sphère privée. Ce qu'il cherchait à montrer, ce sont surtout les principes normatifs à la base de ces modèles de politiques sociales. On est, dans l'analyse de Titmuss, en présence d'une reconstruction *a priori* qui fonctionne comme idéal type. Le but est autant analytique que normatif. Analytique, avec une volonté clairement exprimée de mettre un « ordre conceptuel » en regard « du désordre, de la confusion des faits, des systèmes et des choix au sujet de certains domaines de notre vie économique » (Titmuss, 1974, p. 7). Normatif, en jugeant certains modèles plus fonctionnels et plus justes pour le bien-être des individus et des communautés.

**Modèle A :** Le modèle résiduel de bien-être : On retrouve à peu près la même formulation que celle chez Wilensky et Lebeaux. Pour Titmuss, les fondements théoriques de ce modèle peuvent être retrouvés chez le sociologue Spencer et les économistes Freidman et Hayeck. Dans ce modèle, on accorde le primat à la famille et au marché privé comme mécanismes sociaux fondamentaux et « naturels » de réponse aux besoins sociaux. C'est seulement si ces derniers mécanismes se révèlent momentanément inadéquats que les services sociaux peuvent intervenir, mais toujours de façon limitée et temporaire. Dans cette conception résiduelle, les institutions de

bien-être interviennent si et seulement si les structures dites normales de la société, soit la famille et le marché, se révèlent incapables de répondre aux besoins. Les mesures sociales se doivent ici d'être conditionnelles, ciblées, limitées dans le temps. Les personnes en situation de besoin ne peuvent être aidées que de façon limitée et temporaire afin d'être le plus rapidement possible reprises en charge par la famille et le marché du travail. Le principal rôle donné aux institutions de bien-être est de rendre le plus rapidement possible les individus autonomes et capables de fonctionner « normalement ». On ne prend ici en charge que ce qui est identifié comme déviant sociaux ou mauvais risques (*bad actuarial risks*), ceux que ne peuvent protéger les assurances sociales, bref, ceux qui sont jugés « incapables ou refusent de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leur famille à travers les mécanismes normaux du marché » (*Idem*, p. 331).

Ce modèle résiduel offre alors un filet de base qui a aussi une fonction de contrôle social et de maintien de la loi et de l'ordre puisqu'« il entraîne des jugements sur les capacités des personnes et des familles à se prendre en charge ou à s'aider elles-mêmes » (*Idem*, p. 48). Il se différencie fortement des autres modèles par son caractère stigmatisant, limité, temporaire, discrétionnaire et subsidiaire.

**Modèle B :** Le modèle de bien-être industriel de performance. Ce modèle tient ses caractéristiques de sa dépendance à l'économie mais, contrairement au modèle précédent, il reconnaît davantage les politiques sociales comme mécanisme normal de protection sociale. Titmuss qualifie aussi ce modèle de *handmaiden model* pour indiquer que les services sociaux jugés légitimes doivent être fonctionnels et utiles pour les autres institutions, en particulier celles reliées au marché du travail. Les besoins sont pris en charge sur la base du mérite, du travail et de la productivité. Les politiques sociales ou les institutions de bien-être ne sont plus résiduelles ou temporaires mais auxiliaires et permanentes. Elles constituent une sorte de garantie de protection sociale permettant de renforcer l'éthique du travail. Elles visent à maintenir le niveau de vie antérieur en cas de perte de revenu tout en ne modifiant pas la différence entre les statuts ou les classes sociales. Les théories qui justifient ce modèle donnent alors la priorité aux incitations au travail et à la formation des loyautés de groupe ou de classes (*functional, technocratic servant role for social welfare*).

**Modèle C :** Le modèle institutionnel et redistributif. Dans le modèle A, seule une partie relativement minime de la population est touchée par les services sociaux. Les populations prises en charge sont stigmatisées et le caractère redistributif reste faible. On met de l'avant une éthique individualiste où le marché et la famille fonctionnent comme canaux normaux de la redistribution. Chacun est considéré responsable de lui-même et de

ses proches. Dans le deuxième modèle, les services sociaux interviennent sans toutefois changer le modèle de redistribution accompli par les forces du marché. Le troisième modèle conçoit les institutions de bien-être comme des mécanismes « naturels » et nécessaires de toute société industrielle. À la dimension institutionnelle de Wilensky et Lebeaux, Titmuss ajoute la dimension redistributive et égalitaire car ce dernier modèle commande un système de redistribution tout au long de la vie. Dans ce cadre, les services sociaux deviennent des institutions de bien-être nécessaires et centrales à toute société industrielle, distribuant des services universels en dehors du marché en fonction des seuls besoins sociaux, indépendamment de leur cause. L'adoption du modèle de bien-être institutionnel nécessite, selon lui, le rejet des valeurs associées au marché économique et un engagement vis-à-vis des principes de l'égalité sociale.

Titmuss, comme Wilensky et Lebeaux, conserve un regard fonctionnaliste sur les politiques sociales. Ses modèles sont présentés en termes de fonctions. Pour lui, l'industrialisation qui a engendré de nouveaux risques sociaux pour le travailleur et sa famille, ainsi que la croissance économique, entraînent des coûts sociaux que l'État doit prendre en charge, (*Idem*, p. 121). Il n'emprunte cependant ni la thèse de la convergence, ni celle de la visée consensuelle des deux auteurs américains.

Les modèles identifiés par Titmuss expriment moins des compromis que des tensions entre des options idéologiques en conflit. Celui-ci oppose, dans son analyse, les besoins et les aspirations de l'homme comme être social et ceux de l'homme comme être économique. Ces deux dimensions de l'être humain (être social ou économique) sont vécues comme contradictoires (*Idem*, p. 19). Ce conflit renverrait ultimement à un choix moral entre l'altruisme et l'égoïsme, entre l'équité individuelle et l'égalité sociale (*Idem*, p. 131). La question du bien-être doit se poser, selon lui, en termes de responsabilité collective fondée sur la citoyenneté. C'est pourquoi Titmuss n'a pas développé son analyse de chacun de ses modèles de façon égale ; il a donné une plus grande importance au premier modèle, le modèle résiduel qu'il cherchait à combattre (Abel-Smith, 1987).

Titmuss apparaît comme un auteur charnière entre deux traditions d'analyse des politiques sociales, l'une fonctionnaliste, défendant la convergence et l'autre actionnaliste, axée sur la divergence. Il conserve un point de vue fonctionnaliste et conçoit les politiques sociales dans leur fonction ou leur contribution au développement de la société. Il opte cependant pour la thèse de la divergence en présentant chacun des modèles comme autant de processus ou d'arrangements institutionnels différents, voire opposés et contradictoires, de protection sociale. Il donne en outre

une plus grande importance aux idéologies pour expliquer le développement des institutions de bien-être que ne l'avaient fait avant lui Wilensky et Lebeaux.

Un deuxième courant de recherche, que je qualifie d'actionnaliste, a remis en question l'approche fonctionnaliste et la thèse de la convergence dans l'étude des politiques sociales. Ce courant réintroduit les conflits sociaux dans l'analyse et utilise la comparaison des systèmes de protection sociale pour montrer la diversité de leur trajectoire. Selon ce mode d'analyse, les États providence font des choix différents, plus progressistes ou conservateurs, selon l'état des rapports de force, en particulier la capacité de la classe ouvrière à imposer dans le champ politique ses propres intérêts économiques et sociaux. L'analyse ne repose plus exclusivement sur la proportion des dépenses sociales et la croissance du PIB, elle cherche plutôt à dégager des logiques sociales différentes de protection sociale, à découvrir et à localiser les différences significatives entre les États providence, différences qui reposeraient sur des choix idéologiques et qui se traduiraient par des stratégies différentes. On vise ici à montrer qu'à un même développement économique correspondraient des constructions différentes d'État providence.

Esping-Andersen (1999) représente ce courant d'analyse de recherches dans une tentative devenue classique de construire des régimes ou des « mondes » de l'État providence. Il a en quelque sorte complexifié la typologie de Titmuss en ne limitant pas son analyse au seul niveau des orientations idéologiques. En substituant à la notion de modèle de politique sociale celle de régime de bien-être, il a cherché à montrer l'existence d'un complexe d'interrelations légales et organisationnelles vues comme systématiques entre l'État et l'économie (Esping-Andersen, 1999, p. 17). En prenant en compte autant les moyens mis en œuvre que les finalités, il en est venu à dégager des arrangements institutionnels différents entre l'État, le marché et la sphère privée et a retrouvé les « propriétés fondamentales des catégories d'États providence » en explorant comment chaque régime de protection influence directement l'emploi et la structure sociale. Chaque régime est doté, selon lui, d'une logique propre d'organisation, de stratification et d'intégration sociale et doit être pensé « comme une force active dans l'organisation des relations sociales. Il est de son propre chef un système de stratification » (*Idem*, p. 38). En résumé, avec la notion de régime, Esping-Andersen a voulu identifier la constellation des divers niveaux d'arrangements économique, social et politique qui constitue et particularise chaque État providence et induit un modèle de stratification sociale spécifique.

La notion clé ou le critère déterminant qui départage les divers régimes d'État providence est, pour Esping-Andersen, celle de décommodification. Il y a décommodification quand un service ou une prestation est accordé sur la base d'un droit en dehors de la logique du marché. L'auteur conçoit l'État providence comme l'intervention du politique contre les marchés (*Politics against markets*) (Esping-Andersen, 1985) dans une action de redistribution et de correction des effets du marché. Un régime de protection sociale possède un haut niveau de décommodification lorsque les individus peuvent maintenir ou conserver un niveau de vie décent grâce à des prestations et des services reçus sur la base de droits sociaux fondés sur la citoyenneté sans lien de dépendance avec la situation ou la position sur le marché du travail. Les trois régimes d'État providence identifiés par Esping-Andersen sont qualifiés de libéral, de conservateur-corporatiste et de social-démocrate et renfermeraient chacun des «arrangements qualitatifs différents entre l'État, le marché et la famille» (Esping-Andersen, 1999, p. 41).

*Le régime libéral* se caractérise par l'importance donnée aux dispositifs d'assistance fondés sur l'évaluation des besoins. Les programmes d'assurance et les transferts universels demeurent peu développés. Les prestations distribuées sont modestes, en général ciblées et sous condition de ressources et s'adressent aux personnes en situation de pauvreté. On cherche à intervenir le moins possible dans les décisions des individus et dans les revenus tirés du marché. La visée de ce régime est dite libérale car elle donne priorité au marché comme mécanisme privilégié d'allocation des ressources; l'État n'intervient qu'en dernier ressort. On encourage l'effort en préservant l'éthique du travail. Les règles d'admissibilité restent strictes et souvent associées à des stigmates (*Idem*, p. 41). La décommodification des besoins demeure restreinte. Le régime libéral entraîne ou accentue une dualisation de la société entre une minorité de gens dépendant des aides publiques et une majorité qui assure leur protection par les mécanismes du marché. Dans ce régime, la garantie d'un filet de protection reste limitée aux plus démunis (pays anglo-saxons).

*Le régime conservateur-corporatiste* structure la protection sociale autour du travail salarié. Les prestations sont proportionnelles au revenu et trouvent leur fondement dans l'emploi. La protection est assurée principalement par des dispositifs d'assurance sociale qui se différencient en fonction des groupes de travailleurs, liés par des solidarités de type professionnel. Le but de ces programmes est de protéger et de stabiliser les revenus des familles contre les risques qui entraînent la perte de revenus du travailleur, pourvoyeur et chef de famille. On se trouve devant une multiplicité de systèmes

de protection en fonction des diverses catégories socioprofessionnelles (fonction publique, collets blancs, travailleurs selon diverses branches industrielles), d'où multiplication de régimes particuliers, autonomes ou spéciaux.

Ce régime est qualifié de corporatiste<sup>1</sup>; il ne vise ni à modifier les statuts sociaux et professionnels ni à changer la distribution des revenus entre les groupes ou les classes. La protection cherche à préserver le niveau de vie antérieur à l'avènement des risques sociaux en distribuant des prestations proportionnelles au revenu, ce qui maintient les écarts entre les groupes. Ce régime dont la condition obligée est l'emploi et la participation au marché du travail renforce, en retour, la segmentation du marché du travail.

Cette protection segmentée assure cependant une relative indépendance vis-à-vis du marché du travail, d'où un degré de décommodification moyen. Mais la garantie de protection reste dépendante de la capacité du régime d'assurer le plein emploi si l'on veut que la protection soit le plus universel possible. On dit dans ce cas que la dépendance vis-à-vis du marché du travail est indirecte car la protection et son financement demeurent conditionnels à cette insertion ou participation au marché du travail.

*Le régime social-démocrate* se veut une alternative à l'assistance libérale et à l'assurance corporatiste en mettant de l'avant l'universalité des droits sociaux avec une protection sociale qui s'étend à l'ensemble de la société, classe ouvrière et classe moyenne comprises. Les prestations sont universelles, souvent forfaitaires et d'un montant élevé. La décommodification des besoins est importante et l'action redistributive se fait indépendamment de la cause du besoin et de la position sur le marché du travail. En plus des transferts sociaux universels, le régime a développé une gamme importante de services sociaux publics qui, tout en favorisant l'intégration des femmes sur le marché du travail, permet de concilier les exigences du travail et celles de la famille.

Contrairement au régime libéral où les droits à la décommodification sont liés à un besoin démontrable, et au régime corporatiste-conservateur où ils sont attachés au travail, dans le régime social-démocrate, ces droits se fondent sur l'égalité de statut de tous, indépendamment de l'appartenance de classe ou de la situation de besoin (*Idem*, p. 39). La politique sociale-démocrate de décommodification et de solidarité est, selon Esping-Andersen, virtuellement synonyme du concept marshallien de citoyenneté sociale, qui constitue le « cœur de l'idée de l'État providence » (*Idem*,

---

1. Aussi conservateur, car empreint de familialisme.

Tableau 2.1

**Les trois régimes d'État providence selon Esping-Andersen**

<i>Régime</i>	<i>Libéral</i>	<i>Conservateur-corporaliste</i>	<i>Social-démocrate</i>
Objectifs	Lutte contre la pauvreté	Protéger contre les risques sociaux	Redistribution, garantie et maintien du revenu
Admissibilité	Le besoin et la pauvreté	Emploi (statut)	Citoyenneté
Instruments	Test des moyens	Assurance sociale	Services sociaux, transferts universels, redistribution
Mode d'attribution	Sélectivité	Contributivité	Universalité
Allocation	Sous condition de ressources	Proportionnelle	Redistributive
Financement	Impôts	Cotisations sociales	Impôts
Valeur	Éthique du travail, stigma	Droit accordé en fonction du statut de travail/classe	Égalité, universalisme
Droit	Au transfert des revenus	À la sécurité sociale	Au travail
Droits sociaux	Citoyenneté et pauvreté	Relié à l'emploi	Citoyenneté et universalité
Classes sociales	Vise la classe défavorisée	Hierarchie entre les classes stabilisées	Égalité entre les classes
Décommodification	Base	Moyenne	Élevée
Pays	É.-U., Canada, Australie, Grande-Bretagne	Autriche, France, Allemagne	Pays scandinaves
État	Compensateur	Partenaire	Employeur

p. 34). Une pleine décommodification des besoins passe cependant par une politique dite active du marché du travail, par le développement de services sociaux publics universels et par la distribution de transferts relativement élevés.

Ces trois régimes se différencient autant par les objectifs visés (protéger les plus pauvres, garantir le maintien du revenu, assurer l'égalité et la redistribution) que par les moyens mis en place pour les atteindre

(politiques sociales ciblées, assurances sociales financées par des cotisations sociales liées à l'emploi, politiques de services sociaux et prestations universelles). Dans le régime libéral, la figure du droit reste la personne pauvre comparativement au régime conservateur corporatiste et social-démocrate où l'on retrouve plutôt le travailleur et le citoyen.

Pour Esping-Andersen, l'État providence n'est pas, comme chez Wilensky et Lebeaux, une réponse fonctionnelle aux besoins générés par la société industrielle. Il est plutôt le résultat d'histoires sociales différentes, le fruit de rapports de force. On est obligé de les conjuguer au pluriel. Plutôt que déterminée par des nécessités structurelles, chacune des formes d'État providence est davantage considérée comme déterminante dans le processus de stratification sociale de chaque société. Ces régimes tiennent leurs trajectoires non plus exclusivement de finalités différentes, comme chez Titmuss, mais de la dynamique des forces historiques en œuvre et plus spécifiquement de la conjugaison de facteurs qu'Esping-Andersen qualifie de structurels: la nature de la mobilisation de classe, les structures de coalition de la classe politique et l'héritage historique de l'institutionnalisation du régime. Les facteurs décisifs pour expliquer les divers régimes restent, pour cet auteur, le mode de formation politique de la classe ouvrière et les types de coalition politique établie.

Selon Merrien (1999), Esping-Andersen apporte une contribution importante à l'étude des politiques sociales car il réorganise les termes du débat. La typologie des trois mondes de l'État providence lui apparaît « la référence indispensable de notre temps, car il nous permet de penser au travail et différemment » (Merrien, 1999, p. 4). Wildoboer, Schut *et al.* (2001, p. 149) jugent plutôt que la typologie d'Esping-Andersen se démarque de celle de Titmuss par l'importance donnée aux politiques de régulation de l'emploi et du marché du travail et par l'attention portée aux relations sociopolitiques derrière les modèles de politiques sociales. Les modèles construits par Titmuss s'attacheraient davantage aux objectifs traditionnels de l'État providence: combattre la pauvreté, protéger contre la perte des revenus et limiter l'inégalité sociale. Le premier modèle de Titmuss se résumerait, selon ces auteurs, au maintien d'un filet de sécurité de base, le deuxième limiterait la protection sociale aux travailleurs et le troisième rejoindrait tous les citoyens. Lödemel (1997), au contraire, reste plus critique, il émet des réserves. Il ne voit, dans la typologie d'Esping-Andersen, que la continuité de celle de Titmuss.

*The term currently in vogue « welfare state regimes » is an application of the models developed by Titmuss to the particular aspects of the practical world and is therefore not a competing model as such... the typologies developed by Titmuss still provide the best analytical tools (Lödemel, 1997, p. 11).*

La comparaison des trois auteurs sous forme de tableau (2.2) permet de mieux apercevoir les points de continuité ou de ressemblance et de discontinuité ou de différence entre eux.

Bien que la typologie d'Esping-Andersen fasse école indépendamment du cadre d'analyse qui a présidé à sa construction, la plupart des recherches comparatives sur les politiques d'assistance ne la prennent ni ne la présentent comme cadre de référence. Selon Esping-Andersen, les dispositifs d'assistance seraient plutôt le fait de régimes libéraux où les droits seraient davantage dépendants de besoins sociaux démontrés que liés directement au travail ou à la citoyenneté. Plusieurs jugent ce point de vue comme limitatif car il empêcherait d'apercevoir et de rendre compte de la diversité et de l'hétérogénéité des dispositifs nationaux de garantie d'un revenu minimum.

Certains rapports comme le rapport hollandais, le premier rapport français et ceux de l'OCDE se limitent à constater la diversité des dispositifs sans procéder à une quelconque typologie. D'autres, comme le rapport anglais, le deuxième rapport français et en partie le rapport portugais, vont plus loin et procèdent chacun à des regroupements de pays autour de régimes de bien-être mais selon des modes de classification relativement différents les uns des autres.

*Tableau 2.2*

### **Comparaison de trois auteurs**

Auteurs	Wilensky et Lebeaux	Titmuss	Esping-Andersen
Objet	La pratique du service social	Services sociaux	Politiques sociales (emploi)
Thème	Convergence	Divergence	Divergence
Analyse	Fonctionnaliste	Fonctionnaliste	Actionnaliste
Consensus/conflit	Consensus	Conflit	Conflit
Politiques sociales	Fonctions d'adaptation	Choix idéologique	Coalition de classe
Régimes	Résiduel/institutionnel	Résiduel/industriel/institutionnel et redistributif	Libéral-corporatiste conservateur-social-démocrate

## 2. LES RÉGIMES DE BIEN-ÊTRE

Lödemel et Schulte (1992) ont été les premiers chercheurs à s'intéresser aux dispositifs d'assistance selon une approche comparative. Un double critère a servi au classement des douze pays analysés, soit 1) la division des responsabilités entre les niveaux central et local, 2) l'intégration ou la séparation des allocations d'assistance par rapport aux services sociaux. Le croisement de ces variables leur a permis de construire quatre régimes de régulation de la pauvreté.

1. Régime *institutionnalisé*: gestion centralisée et unifiée; règles d'admissibilité de type légal, prestation financière séparée du service social comme en Grande-Bretagne.
2. Régime *différencié*: gestion locale, prestation catégorielle et générique, prestation séparée du service social comme en Europe continentale (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique).
3. Régime *résiduel*: gestion locale, dispositif marginal dans l'ensemble du système de protection sociale, importance du contrôle social des bénéficiaires et du service social. Pays nordiques.
4. Régime *partiellement différentiel*: schèmes catégoriels pour les inaptes au travail et assistance générique très limitée liée à un contrôle social strict. Pays latins dont la France.

La distribution de l'aide sociale, liée ou non conditionnelle à une relation d'aide avec un agent du service social constituerait, selon ces auteurs, le facteur décisif pour comprendre les logiques différentes d'assistance et de protection sociale. Dans cette typologie, les États providence nordiques sont regroupés sous un même régime résiduel qui se caractérise par un revenu minimum administré conjointement par la municipalité et l'État, où le service social est partie prenante dans l'évaluation des besoins et la détermination du montant de l'allocation.

Gough *et al.* (1997) ont vu dans la typologie de Lödemel et Schulte une continuité avec celle d'Esping-Andersen, surtout si on y ajoute un quatrième régime dit latin, comme l'a proposé Liebfried (1991). On peut y voir une reprise élargie de la classification de Wilensky et Lebeaux que l'on retrouve explicitement pour caractériser deux des régimes (régime institutionnalisé et régime résiduel); les deux autres régimes apparaissent comme des régimes mixtes (régime différencié et partiellement différencié) qui se définissent comme un mélange d'approches résiduelle et institutionnelle.

Paugam (1999), dans le deuxième rapport français, a construit son analyse à partir de dimensions relativement semblables à celles de Lødemel et Schulte, soit le partage des responsabilités (national ou local), la définition des populations cibles (unitaire ou catégorielle) ; la définition des aides (besoins ou statut), le mode d'intervention (bureaucratique ou individualisé). Il a dégagé trois modèles de régulation de la pauvreté : les régulations autocentrée, négociée et localisée. Pour lui, ces modes différents de régulations correspondent à « des formes sociohistoriques particulières du réseau d'interdépendance entre les pauvres et le reste de la société » (Paugam, 1999, p. 13). Ils exprimeraient, chacun à leur façon, le statut socialement assigné aux pauvres dans une société et correspondraient à « des formes sociohistoriques particulières du réseau d'interdépendance entre les pauvres et le reste de la société » (*Idem*, p. 13).

Tableau 2.3

### Les principes de définition des modes de régulation de la pauvreté selon Paugam

	<i>Responsabilité principale</i>	<i>Définition des populations</i>	<i>Définition des aides</i>	<i>Mode d'intervention</i>
<i>Régulation autocentrée</i>	État	Unitaire ou catégorielle	Logique de besoin ou de statut	Bureaucratique
<i>Régulation négociée</i>	Partage entre État, échelon local et associations	Unitaire	Logique de besoin	Individualiste
<i>Régulation localisée</i>	Échelon local	Catégorielle	Logique de statut	Bureaucratique « clientéliste »

Le mode de régulation autocentrée en appelle à une solidarité nationale, car celle-ci « relève du devoir de la nation tout entière et, par conséquent, de l'État ». La définition des populations cibles peut être à la fois unitaire ou catégorielle et celle des aides relever d'une logique de besoin ou de statut. « L'approche unitaire relèverait d'une logique du besoin et inversement l'approche catégorielle d'une logique de statut » (*Idem*, p. 23). Ce premier mode de régulation nécessite une centralisation du pouvoir et inclut la France et la Grande-Bretagne.

Dans le deuxième mode, la régulation est qualifiée de négociée et elle est organisée de façon décentralisée selon un principe de subsidiarité. Ce mode est fondé, selon l'auteur, sur « l'obligation pour les acteurs sociaux

de rechercher toutes les solutions possibles à partir des ressources institutionnelles dont ils disposent à l'échelon local, conformément aux principes nationaux de l'aide sociale. Les travailleurs sociaux évaluent ensuite au cas par cas les besoins des bénéficiaires » (*Idem*, p. 32). L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et les pays scandinaves correspondraient à ce mode.

Contrairement au mode de régulation négociée, qui s'appuie sur un socle de droits sociaux universels reconnus dans les lois nationales, le mode de régulation localisée apparaît comme un système de protection sociale peu développé dans lequel la sphère de l'assistance est confiée à l'échelon local, à part quelques exceptions concernant des populations particulières.

Bien que Lödemel et Schulte, d'une part, et Paugam, d'autre part, établissent chacun leur classification à partir de dimensions relativement semblables, il est surprenant de constater qu'ils arrivent à classer un même pays dans des régimes ou des modes différents de régulation de la pauvreté. L'un regroupe sous un même régime des pays que l'autre classe dans des régimes séparés. Ainsi, pour Lödemel et Schulte, la France et la Grande-Bretagne appartiennent à des régimes différents, soit respectivement au régime institutionnel et partiellement différencié dû aux prestations génériques en Grande-Bretagne et catégorielles en France et au rôle différent donné au service social dans chacun de ces pays. Paugam, au contraire, les regroupe sous le même mode de régulation, la régulation autocentrée à cause du caractère centralisé de leur dispositif d'assistance.

La même différence se retrouve pour le classement des pays nordiques. Lödemel et Schulte regroupent ces pays dans un régime résiduel séparé des pays continentaux, les classant comme régime différencié. Paugam, au contraire, n'établit pas de régime séparé pour les pays nordiques mais les regroupe avec plusieurs pays continentaux sous un même type de régulation, dite négociée.

La typologie la plus systématique des régimes d'assistance et de garantie d'un revenu minimum revient cependant au rapport anglais, qui a identifié sept régimes différents de gestion de la pauvreté à partir de trois dimensions jugées les plus significatives, soit le niveau des allocations, la structure des programmes (gestion/admissibilité/obligations/test) et l'importance du dispositif (financement/population). Comme le classement s'est fait à partir d'un plus grand nombre de pays (24) et de critères, on se trouve devant un plus grand nombre de régimes d'assistance. Le regroupement des pays étudiés est cependant relativement éloigné de celui établi par Esping-Andersen. La répartition des pays analysés s'est faite aussi de façon différente de celle établie par Lödemel et Schulte, d'une part, et par Paugam, d'autre part.

- A. Régime sélectif de bien-être** (*Selective welfare systems*) (Australie et Nouvelle-Zélande). Toutes les prestations sont distribuées sous condition de ressources. Les programmes sont de type catégoriel, organisés nationalement et considérés comme des droits sociaux (*right-based*).
- B. Régime d'assistance publique étatique** (*The public assistance state*) (É.-U.) Ce régime renvoie au système de bien-être des États-Unis. Les règles d'admissibilité aux allocations sont dans l'ensemble restrictives. Ce régime distribue des allocations à des taux variables, qui sont en général faibles mais qui peuvent varier de façon importante entre les États. Les procédures (*procedural rights*) à suivre pour réclamer le droit à l'assistance sont explicites. On retrouve plusieurs minima sociaux variables en termes de stigma et d'acceptabilité.
- C. Les États providence avec un filet social intégré** (*Welfare States with integrated safety nets*) (Angleterre, Irlande, Canada). Le droit à la sécurité du revenu est pleinement garanti. Il est opérationnalisé dans un programme général et national sauf pour le Canada, où l'on retrouve des variations régionales importantes. Les tests restent libéraux avec des incitatifs au travail pour les familles avec enfants.
- D. Assistance sociale dualisée** (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg). Ces pays possèdent un dispositif assistantiel différent pour des catégories spécifiques de bénéficiaires (personnes âgées, personnes avec handicaps ou mères monoparentales avec jeunes enfants). Il offre un filet de sécurité garanti par le droit (*general right based safety net*) mais comporte, dans certains cas, un niveau de variabilité ou de discrétion au niveau local.
- E. Assistance rudimentaire** (Europe du Sud, Turquie). Les systèmes nationaux d'assistance ne s'adressent qu'à des groupes cibles (personnes âgées ou handicapées). Les municipalités et les associations charitables jouent un rôle important dans la distribution des secours qui se fait souvent sur une base discrétionnaire. Les allocations sont faibles et l'obligation alimentaire est de rigueur. Dans certaines régions, le minimum social garanti est inexistant.
- F. Assistance fondée sur la citoyenneté mais résiduelle** (Pays nordiques excluant la Norvège et les Pays-Bas). On retrouve un seul dispositif général de garantie de revenu avec des barèmes relativement élevés. La protection obéit à un cadre général mais les autorités locales jouent un rôle important. Les tests sont stricts avec une individualisation des aides. L'importance de la politique du plein emploi et d'un système de protection sociale universel relègue le dispositif d'assistance à la marge.

**G. Aide discrétionnaire et décentralisée** (Norvège, Autriche et Suisse)

Ce régime se situe entre le modèle des pays nordiques et celui de l'Europe du Sud. L'assistance est distribuée au niveau local, donnant aux responsables de l'évaluation des besoins un degré de discrétion important. Les allocations sont généralement élevées mais une faible partie de la population réclame les allocations à cause du faible taux de chômage et du stigma attaché à leur réception.

Les auteurs du rapport anglais ont élargi leur classification en 1997 en ajoutant un huitième régime d'assistance (Gough *et al.*, 1997).

**H. Assistance discrétionnaire et centralisée** (Japon). Le Japon est jugé difficile à classer. Le régime d'assistance est national avec peu de variations locales mais possède en commun avec le régime assistantiel décentralisé et discrétionnaire un haut degré de stigmatisation et une application relativement stricte de l'obligation familiale.

Gough (2001), un des principaux auteurs du rapport anglais, a procédé à une réanalyse des mêmes données en procédant par constellations (*cluster analysis*). Son analyse a confirmé seulement deux des régimes identifiés dans le rapport anglais, soit le régime fondé sur la citoyenneté mais résiduel (F) et le régime assistantiel discrétionnaire et décentralisé (G). Son analyse a cependant infirmé tous les autres types. La distinction du régime d'assistance américain (É.-U.) comme régime séparé n'est pas apparue comme valide. Il faudrait plutôt parler, selon l'auteur, d'un type nord-américain comprenant le Canada et les États-Unis. La nouvelle analyse fait voir l'hétérogénéité des pays anglo-saxons, en particulier en matière de générosité. Pour Gough, ce nouveau traitement des données remet en question la typologie d'Esping-Andersen et confirme que le régime conservateur corporatif montre un profil d'assistance distinct.

Le tableau 2.4 indique les changements de classification entraînés par la nouvelle analyse faite par Gough.

La typologie établie dans le rapport anglais puis révisée par Gough permet, selon Saraceno (2002), d'éviter un classement hiérarchique des régimes les uns par rapport aux autres tout en faisant ressortir la complexité des éléments et des dimensions inhérentes à la construction des régimes d'assistance<sup>2</sup>. Saraceno reproche cependant à cette typologie de ne pas assez rendre compte du rôle joué par le tiers secteur dans les divers régimes d'assistance et de soutien du revenu. Bien que cette typologie se

2. « *The virtue of this typology lies in its avoidance of the suggestion of hierarchy or continuum and the fact that it shows the complexity of elements and dimensions involved* » (Saraceno, 2002, p. 23).

Tableau 2.4

### Classement et regroupement des pays en régimes d'assistance à partir de deux études faites par Gough

<i>Régimes d'assistance</i>	<i>Regroupement des pays (cluster) (nouvelle analyse) (2001)</i>	<i>Classement (1997) (groupings)</i>
1. Dispositif large ( <i>extensive</i> ), inclusif, bénéfiques au-dessus de la moyenne	Australie, Irlande, Grande-Bretagne	Canada, Irlande, Grande-Bretagne
2. Dispositif réduit, exclusif, bénéfiques au-dessus de la moyenne	Autriche, Norvège, Suisse (Islande?)	Autriche, Norvège, Suisse
3. Dispositif d'importance en dessous de la moyenne, inclusion/exclusion dans la moyenne, bénéfiques dans la moyenne	Belgique, France, Allemagne, Japon, Luxembourg, Espagne (Italie?)	Belgique, France, Allemagne, Luxembourg
4. Dispositif large ( <i>extensive</i> ), inclusif de façon modérée, bénéfiques sous la moyenne	Canada, É.-U.	É.-U.
5. Dispositif réduit, exclusif, bénéfiques très bas	Grèce, Portugal (Turquie?)	Grèce, Italie, Portugal, Espagne, Turquie
6. Dispositif d'importance moyenne, inclusion/exclusion, bénéfiques généreux	Danemark, Finlande, Suède (Hollande?)	Danemark, Finlande, Islande, Hollande, Suède
7. Dispositif d'importance forte ( <i>very extensive</i> ), inclusif, bénéfiques dans la moyenne	Nouvelle-Zélande	Australie, Nouvelle-Zélande

Source : Gough (2001).

veuille une description stylisée ou condensée des arrangements de politique sociale pour chacun des États providence étudiés, les distinctions entre les régimes restent, selon lui, dans bien des cas des approximations. Les lignes de démarcation n'apparaissent pas toujours claires et évidentes.

Il faut signaler que les sept régimes d'assistance construits dans le rapport anglais ont peu de liens avec les trois régimes des États providence développés par Esping-Andersen. Pour ce dernier, le régime libéral comprend les pays anglo-saxons, plus la Suisse et le Japon. Selon le rapport anglais, les dispositifs d'assistance au Japon et en Suisse sont « qualitativement différents » et n'ont rien en commun avec les pays anglo-saxons qui

eux-mêmes possèdent des régimes d'assistance différents. Ainsi, l'Australie et la Nouvelle-Zélande mettent en pratique un degré élevé de sélectivité dans les allocations qui implique des niveaux de générosité bien différents des autres pays anglo-saxons. Le rapport anglais a été amené, pour ces deux pays, à construire un régime spécifique de bien-être (régime sélectif).

La classification que propose le rapport anglais se démarque aussi de celles de Lödemel et Schulte et de Paugam. La France, classée avec les pays latins par Lödemel et Schulte et avec la Grande-Bretagne par Paugam, se retrouve dans le rapport anglais classée avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg comme régime d'assistance dualisée. On peut reprendre le même raisonnement pour la Grande-Bretagne et les pays nordiques.

Afin de mieux faire ressortir l'hétérogénéité et l'arbitraire des systèmes de classement des politiques de lutte contre la pauvreté, j'ai comparé, sous forme de tableau, pour huit des pays étudiés, les résultats d'analyse en termes de régime de bien-être auxquels sont respectivement parvenus Lödemel et Schulte, Gough et ses collaborateurs, Paugam et Espin-Andersen (tableau 2.5).

Le classement des régimes de protection sociale ou de bien-être fait face à un double problème de « représentativité » des dimensions choisies et de « validité » des typologies construites, car les typologies varient selon les critères utilisés. Dans bien des cas, on est obligé de choisir un nombre restreint de dimensions pertinentes ou significatives, ce qui empêche souvent d'être exhaustif. À l'inverse, si on utilise un nombre plus élevé de dimensions, on risque de multiplier le nombre de classes ou d'arriver à produire un classement tel que les classes risquent de ne plus être mutuellement exclusives. On se trouve donc coincé entre deux exigences contradictoires, soit avoir des classes mutuellement exclusives sans qu'elles soient exhaustives, soit viser l'exhaustivité avec des classes non mutuellement exclusives.

Devant ces difficultés, certains auteurs, comme Bouget et Nogues (1993, p. 237) ont jugé la tâche de classement des systèmes nationaux d'assistance comme particulièrement difficile. L'hétérogénéité des dispositifs, la multiplicité des buts rendent virtuellement impossible l'identification de modèles de protection ou de philosophies communes. Plusieurs jugent l'entreprise de classement des États providence ou de leurs politiques comme illusoire, à cause de la diversité des acteurs et des trajectoires des systèmes de protection sociale. Selon Baldwin (1990), le fait de créer une typologie ne confère aucun pouvoir explicatif en soi et empêcherait d'apercevoir les variations à l'intérieur des États providence eux-mêmes. Le problème tiendrait plutôt à l'absence de théorisation adéquate. Il faut

Tableau 2.5

### Comparaison de quatre classements de régimes de bien-être pour huit pays

	<i>Lödemel et Schulte</i> <i>Régime de pauvreté</i>	<i>Gough et al.</i> <i>Régime d'assistance</i>	<i>Paugam</i> <i>Mode de régulation</i> <i>de la pauvreté</i>	<i>Esping-Andersen</i> <i>Régime d'État</i> <i>providence</i>
France	Partiellement différentié	Assistance sociale dualisée	Régulation autocentrée	Conservateur
Allemagne	Différentié	Assistance sociale dualisée	Régulation négociée	Conservateur
Danemark	Résiduel	Résiduel et basé sur la citoyenneté	Régulation négociée	Social-démocrate
Hollande	Différentié	Résiduel et basé sur la citoyenneté	Régulation négociée	Social-démocrate et conservateur
Norvège	Résiduel	Décentralisé et discrétionnaire	Régulation négociée	Social-démocrate
Grande-Bretagne	Institutionnalisé	Filet de sécurité intégré	Régulation autocentrée	Libéral
États-Unis	Institutionnalisé	Régime d'assistance politique étatique	?	Libéral
Canada	Institutionnalisé	Filet de sécurité intégré	Régulation négociée	Libéral

éviter, selon cet auteur, de confondre l'idéal type comme instrument d'analyse et les formes concrètes de protection qui apparaissent toujours hétérogènes et multiples, voire hybrides.

Kasza (2002) reste le critique le plus radical ou virulent vis-à-vis de la création de typologies et de la reconstruction des régimes de bien-être ou d'État providence. Selon lui, l'ensemble des politiques, comme chacun des programmes d'ailleurs, n'obéit ni à une même rationalité d'ensemble, ni à une seule et même logique de protection sociale. Chaque politique est traversée par des visées différentes, souvent contradictoires. Son refus tient aussi au caractère cumulatif et adaptatif de chaque politique. Selon lui, chaque politique doit se comprendre comme une série de réponses pragmatiques à des circonstances particulières sans toutefois obéir à une logique spécifique et constante. La complexité des politiques et des programmes fait voir la multiplicité des acteurs et des enjeux qui ne peut être assimilée à un régime particulier de protection.

*To summarise: countries are not likely to possess coherent welfare regime because (1) each welfare policy tends to change incrementally over many years (2) different welfare policies in the same country typically have different histories (3) discrete sets of policy actors are involved in the various fields of welfare policy (4) variations in the policy making process affect the substance of policy (5) borrowing from foreign models introduces diverse practical and normative elements into each country's welfare package (Kasza, 2002, p. 282).*

### 3. EXISTE-T-IL UN MODÈLE NORDIQUE ?

Devant ces problèmes de classement, se pose la question de l'existence d'un modèle nordique ou scandinave de sécurité du revenu, que l'on pourrait opposer à un modèle anglo-saxon. Nous l'avons noté précédemment, il existe un consensus mou dans la littérature pour regrouper les politiques sociales des pays scandinaves à l'intérieur d'un même régime de protection sociale qualifié par Esping-Andersen de régime social-démocrate ou nordique. Ce modèle prendrait appui sur un système unifié de protection sociale, qui chercherait à répondre de façon universelle à une gamme relativement étendue de besoins, touchant plusieurs aspects de l'existence sociale des individus et des familles. L'approche serait holistique et intégrée, avec des droits sociaux reposant sur la citoyenneté.

Si on limite l'analyse au seul dispositif d'assistance, on fait face à une description différente. Celui-ci apparaît comme résiduel, occupant une position marginale dans l'ensemble des politiques sociales. La responsabilité de la gestion des aides est généralement confiée aux communes, qui conservent une certaine responsabilité financière grâce à une taxation prélevée au niveau local. Les communes gardent aussi une relative discrétion dans la détermination des aides. Leur niveau est en général relativement élevé mais des conditions sont la plupart du temps attachées aux aides octroyées, comme l'obligation d'entreprendre des démarches de formation ou de réhabilitation. Les tests de moyens (*means test*) s'avèrent en général très stricts.

Sous des appellations différentes, les auteurs vus précédemment s'entendent pour y reconnaître un modèle spécifique d'assistance. Ainsi, Lödemel et Schulte identifient, pour les pays nordiques, un régime particulier de lutte à la pauvreté dit régime résiduel. Ils insistent sur l'importance donnée au contrôle des bénéficiaires dans l'intégration des aides financières avec les services sociaux. Ils y voient moins un registre de droits mais plutôt un d'obligation et de contrôle dans les mesures associées aux allocations qu'ils qualifient de pédagogiques et de paternalistes.

Paugam regroupe les pays scandinaves sous un même mode de régulation dite négociée. Ce mode donnerait un rôle important aux communes tout en privilégiant une individualisation des aides garanties par un droit social à un minimum. Quant à lui, le rapport anglais parle d'un régime à base de citoyenneté avec un dispositif d'assistance résiduelle. Il exclut cependant la Norvège, qu'il situe dans un régime différent, dit décentralisé, avec une aide discrétionnaire.

On ne retrouve pas de grande différence entre les auteurs pour caractériser le dispositif d'assistance nordique. Seule la Norvège occupe une place à part car elle accentue, pourrait-on dire, une tendance forte des dispositifs d'assistance scandinave, soit la responsabilité locale, le rôle plus ou moins discrétionnaire donné aux travailleurs sociaux dans l'attribution des aides et enfin l'obligation de remplir certaines conditions en termes d'engagement personnel pour continuer à percevoir les prestations.

Certains auteurs, cependant, comme Bradshaw et Terum (1997), ont contesté la validité d'un tel modèle nordique de protection. Ils ont fondé leur refus sur le fait que les populations couvertes, les conditions d'admissibilité et les dépenses sociales engagées différaient de façon importante entre les pays nordiques eux-mêmes. Ainsi, la proportion de la population recevant de l'assistance passait en 1992 de 2,9 % en Islande à 9,2 % en Finlande. La proportion des dépenses d'assistance sur l'ensemble était de 1,2 % en Islande et de 7,8 % au Danemark. L'obligation pour les mères monoparentales de chercher du travail varie aussi entre les pays nordiques. Le délai réglementaire pour l'enfant le plus jeune est de dix ans en Norvège, de trois ans en Finlande et entre quinze mois et trois ans en Suède. Comparativement à plusieurs pays anglo-saxons, où l'âge fixé est seize ans, les conditions dans les pays nordiques apparaissent selon les auteurs dans l'ensemble plus strictes mais pas si différentes de pays comme la France et la Hollande, où les délais sont respectivement de trois et de cinq ans. Les auteurs reconnaissent le caractère généralement élevé des allocations d'assistance dans les pays nordiques mais ajoutent que cette situation n'est pas propre à ces pays. D'autres pays comme la Suisse, le Luxembourg, la Hollande et l'Australie distribuent des allocations d'assistance aussi élevées et parfois plus (Bradshaw et Terum, 1997).

Les deux auteurs conviennent d'un lien entre l'importance du dispositif, le niveau du barème et la sévérité des tests, ce qui semble s'appliquer pour les pays nordiques. Ces pays possèdent les dispositifs les plus résiduels, accordent des allocations plus élevées mais avec des tests ou des contrôles plus stricts. Ce modèle peut aussi, selon Bradshaw et Terum, être généralisé à d'autres pays comme l'Autriche, la Suisse et le Luxembourg. Cela ne renverrait pas à un modèle nordique mais serait plutôt, selon eux, spécifique aux pays caractérisés par l'homogénéité de leur population et

par une forte solidarité communautaire, bref des pays riches de dimension réduite. Le principe actif serait ici moins la décommodification des besoins, comme le présuppose Esping-Andersen, mais plutôt la force de la norme communautaire et un contexte socioéconomique spécifique qui entraînerait un mode particulier de régulation de la pauvreté. « *So, perhaps it is not a Nordic approach that we should be discussing but an approach of (say) small, communitarian, affluent and homogeneous countries* » (Bradshaw et Terum, 1997, p. 255).

Les pays qui ont des dispositifs importants d'assistance sociale, comme plusieurs pays anglo-saxons, distribueraient des allocations moins généreuses mais avec des contrôles beaucoup plus faibles. Leur stratégie de contrôle ou de régulation des comportements reposerait plus, selon Bradshaw et Terum, sur des incitatifs financiers que sur des contrôles dans la vie des clients par des actions dites pédagogiques comme le font les pays nordiques.

On peut toutefois relativiser ou compléter cette interprétation en prenant en compte les relations construites historiquement entre les dispositifs d'assistance et d'assurance (Lödemele, 1997). Ainsi, le dispositif d'assistance résiduel propre à plusieurs pays, pour être pleinement compris, doit être resitué dans les relations construites historiquement avec la loi sur les pauvres qui assumait traditionnellement la gestion de la pauvreté. Les pays scandinaves ont développé leur État providence contre la vision résiduelle et stigmatisante propre à la loi sur les pauvres qui considérait la famille et le marché comme des mécanismes plus appropriés de protection sociale. L'État providence social-démocrate, par le développement de services publics universels, en particulier pour l'enfance et les personnes âgées, a modifié les relations de l'État par rapport à la famille en passant d'un rôle de subsidiarité ou de complémentarité à un de substitution. L'État est alors intervenu au niveau du marché du travail par une politique d'égalité des salaires et par une protection étendue vis-à-vis des risques sociaux avec des politiques sociales actives visant une décommodification des besoins (Groulx, 1991).

Cette double stratégie sociale-démocrate par rapport à la famille et au marché du travail a alors réduit le rôle du dispositif d'assistance, qui est resté résiduel sans subir de transformations majeures. C'est pourquoi le dispositif d'assistance des pays nordiques garde, par rapport aux pays anglo-saxons, un caractère plus archaïque.

Les pays anglo-saxons ont aussi construit leur État providence en rupture par rapport à l'héritage des *Poor law*, sans cependant suivre une tradition sociale-démocrate. Dans les pays anglo-saxons, on donne à l'État un rôle davantage subsidiaire par rapport à la famille et au marché qui

jouissent d'une plus grande autonomie de fonctionnement. Les premières transformations importantes de l'État ont d'abord touché le dispositif d'assistance. Celui-ci est passé d'un rôle résiduel à un rôle institutionnel. Il s'est, pourrait-on dire, délocalisé et nationalisé, rendant obsolète la gestion locale et le contrôle des comportements des bénéficiaires<sup>3</sup>. L'assistance sociale a été considérée, dans les pays anglo-saxons, comme un droit social, avec mécanisme d'appel et un fonctionnement organisationnel indépendant et autonome par rapport aux services sociaux. Dans ce contexte, la question de la pauvreté s'est imposée comme une priorité dans la discussion publique et politique contrairement aux pays scandinaves où la régulation du marché du travail a davantage constitué un enjeu public et politique.

D'une certaine façon, les pays scandinaves ont conservé, de la tradition des *Poor law*, la distinction méritants/non-méritants où des tests stricts de besoin et des ressources et une évaluation détaillée de la situation permettent d'individualiser les aides. Les pays anglo-saxons ont plutôt éliminé la distinction méritants/non-méritants mais ont gardé actif le principe de la moindre admissibilité dans la fixation des montants d'allocation d'assistance.

#### 4. EXISTE-T-IL UN MODÈLE ANGLO-SAXON ?

Plusieurs auteurs identifient un modèle anglo-saxon dont l'exception serait peut-être les É.-U. dont le dispositif d'assistance reste « exceptionnel » tant par son caractère catégoriel que restrictif. Comparativement aux pays nordiques, les pays anglo-saxons se caractériseraient par le poids des dépenses sociales d'assistance, pouvant aller jusqu'à 30 % des dépenses sociales et par l'importance des populations couvertes (10 %). Ces pays se démarqueraient des autres par un dispositif administratif ou légal centralisé ou national avec des conditions d'admission en général plus libérales

---

3. Dans la presque totalité des analyses, le degré de centralisation (ou opposition locale/centrale) soit en termes de financement, de gestion ou de distribution des aides apparaît comme une variable dans le classement des pays. Il influencerait le degré de codification des droits. L'importance de cette variable tiendrait en partie au contexte des recherches elles-mêmes, qui ont été entreprises souvent sous l'impulsion d'administrations publiques qui cherchaient à moderniser les dispositifs d'assistance par le renouvellement des modes de gouvernance. Dans ces circonstances, la question du degré de centralisation apparaissait au cœur du débat. Cette situation amène les chercheurs à être plus en contact avec les administrateurs des systèmes d'assistance qu'avec les allocataires eux-mêmes. On pourrait aussi ajouter que la notion de déstigmatisation joue dans l'analyse des dispositifs d'assistance le même rôle que la notion de décommodification pour l'analyse des dispositifs d'assurance.

au niveau des tests de moyens, mais avec des barèmes moins élevés. Les décisions discrétionnaires seraient réduites au minimum avec une séparation entre l'assistance et les services sociaux et une codification des droits avec des mécanismes d'appel. On retrouve aussi des préoccupations communes concernant l'importance de contrôler les coûts et de réduire les effets désincitatifs à cause de l'importance des dépenses engagées et des populations couvertes<sup>4</sup>.

Encore là, la spécificité des traits prêtés aux pays anglo-saxons ne leur est pas cependant exclusive et plusieurs de ces traits sont partagés par d'autres pays comme la Belgique et l'Allemagne, en particulier la libéralité vis-à-vis des tests de ressources. Certains auteurs comme Ditch *et al.* (1997) et Glennester *et al.* (1999) ont laissé entendre que la similitude de la langue et la proximité culturelle ont permis l'établissement de « réseaux » d'appartenance et d'influence (*networks*), (échanges, apprentissage et diffusion) ce qui amènerait ces pays à partager une même vision des problèmes de la pauvreté et de ses solutions.

Quant au Québec, même s'il possède des caractéristiques socio-économiques proches des pays nordiques, soit petite société homogène, riche, à forte tradition communautaire, son dispositif d'assistance n'est aucunement conforme à ceux des pays nordiques. Il reste plus proche du modèle anglo-britannique, avec une population relativement importante sur l'aide sociale, une codification du droit à l'assistance qui ne souffre d'aucune discrétion locale, un test des moyens plus libéral que celui des pays nordiques mais un barème d'allocation relativement faible. La séparation de l'assistance et des services sociaux et la place réservée dans le débat politique à la fraude ou aux abus et aux effets potentiels de dépendance et de désincitation au travail des allocations d'assistance, de même que les réformes entreprises ces dernières années au Québec vont plus dans le sens des préoccupations et des réformes entreprises dans les autres pays anglo-saxons, qui visent une activation<sup>5</sup> des dépenses sociales (*welfare to work*).

---

4. Le Canada suit *grosso modo* ce modèle mais avec un régime mixte. L'assistance sociale aux personnes âgées (le supplément de revenu garanti) obéit davantage à cette logique que les dispositifs réguliers d'assistance, gérés au niveau provincial où l'on retrouve des écarts parfois importants entre les provinces pour une même situation sociale.

5. L'activation des dépenses sociales consiste à remplacer les allocations sociales au profit de démarches encourageant la reprise d'emplois ou d'activités.

Une stratégie sociale-démocrate d'assistance sociale<sup>6</sup> avec des prestations plus généreuses s'avère peu probable dans une société comme le Québec car cette stratégie ne peut se réaliser qu'auprès d'une population restreinte sur l'assistance; elle nécessiterait aussi des mécanismes d'assurances sociales beaucoup plus développés que ceux qui existent au Québec et au Canada car ces derniers agissent comme mécanismes importants de prévention et de protection sociale<sup>7</sup>. L'approche nordique ne semble être possible que dans un contexte où les mécanismes d'assurance sont relativement importants et couvrent un nombre élevé de risques sociaux. Dans ce contexte, le dispositif d'assistance fortement localisé ne rejoint qu'un nombre restreint de bénéficiaires. Ce qui est loin d'être le cas pour le Québec.

## 5. LA COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC

Pour faire objection à cette dernière interprétation, on peut mettre de l'avant l'élaboration et l'adoption au Québec en décembre 2002 d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112). Cette stratégie marquerait, selon plusieurs, un tournant significatif (progressiste ou social-démocrate) dans la mise en œuvre des politiques sociales et dans l'action de l'État. Ulysse et Lesemann (2004) y voient une approche compréhensive et intégrée, annonçant un mode de régulation solidaire, garante d'une véritable perspective de développement social. Pour Bernard (2002), la Loi 112 se présente comme « une politique dont l'inspiration est remarquable de justice et de justesse qui lie étroitement développement économique et développement social » (Bernard, 2002, p. 7). Bouchard et Raynault (2003) l'ont qualifiée de « loi exemplaire » qui se rapprocherait davantage des pays nordiques, et enfin Noël (2003) y décèle « un exemple de première importance vis-à-vis la démocratisation du social » (Noël, 2003, p. 2).

---

6. On retrouve une tradition sociale-démocrate de l'assistance dans le débat public au Québec. Cette tradition défend le statut de citoyen des bénéficiaires de l'aide sociale, revendique des barèmes plus élevés avec une plus grande implication des services sociaux dans une stratégie de lutte contre la pauvreté (*empowerment* des personnes et des collectivités).

7. Le chômage a d'autant moins d'impact sur le dispositif d'assistance que le système d'assurance et les politiques de retour à l'emploi sont importants. C'est le cas au Danemark et en Belgique où les prestations d'assurance sont jugées relativement efficaces « pour protéger les chômeurs de longue durée du dispositif d'assistance » (Gough *et al.*, 1997, p. 39).

Une manière de contribuer au débat consiste à comparer la stratégie québécoise avec la loi d'orientation française sur la pauvreté et les exclusions sociales qui a été votée en 1998 par un gouvernement soutenu par une gauche plurielle. Cette comparaison apparaît d'autant plus pertinente que le gouvernement du Québec affirme s'être lui-même inspiré de la législation française allant même jusqu'à employer les mêmes formules : « impératif national », « approche globale et innovatrice » « la pauvreté comme atteinte à la dignité humaine ». Malgré une rhétorique commune autour de la citoyenneté et de la solidarité, on retrouve cependant des différences importantes entre les deux législations. Quatre thèmes liés à cette politique seront abordés, soit 1) la conception de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2) la vision de la prévention, 3) la vision du filet de sécurité sociale et 4) l'accès à l'emploi. Cette division ne fait que reprendre les orientations et les axes d'intervention de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale exposés dans l'énoncé de politique du gouvernement du Québec en juin 2002.

On estime généralement que le concept de pauvreté en politique sociale trouve son origine dans la tradition libérale anglo-saxonne de recherche et d'action sociale, contrairement à celui d'exclusion sociale qui se rattacherait à la tradition républicaine française. L'énoncé québécois de politique définit peu ou pas le terme « exclusion », mais consacre un chapitre entier à décrire la situation du Québec en termes de pauvreté ou d'écarts de revenus et à repérer les groupes et territoires plus touchés par la pauvreté.

Dans le projet québécois, la notion d'exclusion est formulée au singulier, contrairement à la loi d'orientation française qui traite des exclusions au pluriel. La notion d'exclusion est préférée, en France, à celle de pauvreté. On la conjugue au pluriel pour souligner son caractère multidimensionnel. On ne cherche pas à identifier des groupes cibles, mais on désigne plutôt des situations, des conditions difficiles d'existence en fonction des domaines de privation (logement, santé, emploi, éducation, culture, loisirs). La définition française des exclusions est surtout politique comme non-réalisation effective ou déni des droits sociaux garantis, obligeant à une approche transversale qui prend en compte la complexité et la multidimensionnalité des problèmes à résoudre. Par la notion d'exclusion, il s'agit moins de désigner des catégories particulières de la population, des groupes statistiques définis par un manque de ressources, que d'établir des parcours, des trajectoires et des processus ayant des causes multiples et entraînant un cumul de désavantages, donc des formes plurielles d'exclusion.

La définition québécoise est plutôt socioéconomique. Le projet de loi québécois définit la pauvreté comme une condition de privation de ressources, de moyens, de l'absence de choix et de pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique (art. 2). On reste en continuité avec une logique des groupes cibles, enfermés ou piégés dans un état de pauvreté persistante ou des personnes en situation de non-autonomie économique (dépendance sociale). Une lecture en termes de groupe cible ou à risque peut entraîner des effets pervers. Malgré l'objectif de cibler pour intégrer plus efficacement, il arrive souvent qu'en ciblant, on isole plutôt ce groupe ; au mieux, on le marginalise, au pire, on le stigmatise. Celui-ci devient entièrement défini par son manque. On en vient alors à constituer des catégories statutaires d'exclus ou de pauvres. Au lieu de permettre l'élargissement des droits sociaux, on en arrive à créer des droits spéciaux où les personnes ciblées deviennent, *de facto*, des citoyens de seconde zone.

Tout laisse à penser que, selon la législation québécoise, la pauvreté comme absence de moyens ou de ressources entraînerait l'exclusion sociale d'une partie des citoyens, l'exclusion étant comprise comme une forme extrême de pauvreté. Selon la législation française, au contraire, les diverses formes d'exclusion comme déni de droits provoqueraient des situations de pauvreté. L'exclusion exprimerait ici un élargissement de la notion de pauvreté, elle apparaîtrait comme un processus et un cumul de désavantages dont une des conséquences serait la faiblesse ou la privation de revenus.

De ces conceptions divergentes découlent des priorités d'action différentes. Si la pauvreté est première, il devient, dans ce cas, nécessaire d'accéder aux moyens financiers pour s'en sortir soit par des allocations ou par l'emploi. Si, au contraire, l'exclusion apparaît comme première, les priorités porteront plus sur l'accès aux droits sociaux et à l'élimination des obstacles à l'intégration sociale. D'où l'importance au Québec des débats autour du barème plancher, de la redistribution des revenus ou de l'incitation à l'emploi et en France de l'accès aux droits sociaux et de l'élimination des zones de non-droit.

La prévention constitue, dans les deux législations, un axe majeur d'action obligeant un changement d'approche et d'échelle dans les stratégies de lutte. Prévenir vise à traiter les problèmes en amont avant qu'ils ne se manifestent.

La prévention signifie, dans l'énoncé de politique québécois, agir de façon précoce à l'égard des groupes à risque en matière de pauvreté et d'exclusion par des programmes et des dispositifs spécifiques (Naître égaux, Grandir en santé, Solidarité jeunesse). L'objectif est de favoriser le développement du potentiel des personnes, développement qui passe par

le soutien de la famille, de la jeunesse et la facilitation de l'accès aux compétences et aux formations qualifiantes pour les adultes appartenant aux groupes plus vulnérables.

La stratégie française de prévention relève certaines situations à risque et met en place des programmes d'action qui visent à éviter les ruptures dans les conditions d'existence des individus et des familles. La loi française aborde la prévention par la réforme des procédures de traitement des situations de surendettement et des saisies immobilières et la mise en place de mesures destinées à maintenir dans leur logement les personnes en difficulté.

Contrairement à la stratégie québécoise qui n'en dit mot, l'endettement est vu en France comme une dimension essentielle de la prévention. On vise à éviter que l'endettement des personnes ne leur laisse pratiquement plus de ressources pour vivre, ce qui risque d'entraîner d'autres problèmes au niveau du logement, de l'alimentation, de la santé et de l'éducation des enfants. En plus de consacrer un droit au compte bancaire, la législation française vise à assurer un droit à l'habitat. L'expulsion d'un locataire d'un logement pour non-paiement de loyers ne peut se faire que si une offre d'hébergement a été formulée. Une taxe locative supplémentaire est appliquée sur les logements vacants et un droit de réquisition est institué sur les mêmes logements selon des conditions particulières.

La deuxième priorité québécoise porte sur le filet de sécurité sociale. L'objectif est de rehausser le revenu de base garanti aux individus et aux familles et de faire du logement social le point d'ancrage des demandes d'insertion des personnes en difficulté. C'est ici qu'apparaît le revenu de solidarité; présenté comme une innovation et un progrès. Cette proposition s'inscrit dans la logique des groupes cibles ou à risque et dans la philosophie de la promotion de l'autonomie des individus.

Ce revenu de solidarité serait accordé aux ménages assistés sociaux qui ont des contraintes sévères en emploi et ceux qui travaillent à bas salaires (*working poor*). Les ménages recevant de l'assistance mais aptes au travail, ne seraient pas admissibles. On accentue ici la division traditionnelle de l'assistance entre les populations méritantes et non méritantes. La mesure vise d'abord à inciter les personnes aptes au travail qui reçoivent des prestations d'aide sociale à retourner sur le marché du travail. Ce qui est visé dans le revenu de solidarité, c'est moins une vertu sociale, en l'occurrence la solidarité, mais plutôt le piège de la pauvreté. Le gain à la reprise d'un emploi pour une personne sur l'aide sociale est jugé si faible que l'allocataire risque de rester durablement assisté. Le revenu de solidarité cherche à augmenter les incitatifs à la reprise d'un emploi rémunéré

au salaire minimum, soit rendre le travail financièrement plus attractif. Cette mesure obéit plus à une logique du mérite que du besoin ; elle reste conforme à l'orientation libérale des pays anglo-saxons qui cherchent à activer les dépenses sociales en rendant le travail payant et en transformant le filet de sécurité en tremplin pour l'emploi. L'énoncé québécois est hésitant, dans ce cadre, à garantir un barème plancher à l'aide sociale.

La stratégie française affirme le droit à des moyens convenables d'existence avec un choix différent du Québec quant à la garantie du filet de sécurité. L'aide sociale y est moins différentielle et conditionnelle. Les allocataires de l'aide sociale qui reprennent une activité faiblement rémunérée peuvent cumuler pendant un an leur allocation et leur salaire. La logique est aussi d'inciter les personnes assistées sociales aptes au travail à retourner sur le marché du travail, mais sans pénalité en cas de refus. La prestation d'assistance est incessible et constitue un revenu plancher garanti. On garde le caractère universel de l'allocation et le choix d'activer les dépenses sociales n'est pas une priorité d'action.

Dans la stratégie québécoise, l'aide au logement est considérée comme un levier majeur de lutte à la pauvreté. Quatre programmes sont mis de l'avant avec un volet important de logements à vocation sociale ou communautaire. On cible des clientèles à risque dites multiproblématiques (volet III d'Accès logis, divers projets pilotes) en privilégiant une politique de services qui va « au-delà du béton », dit-on.

Le volet logement occupe une place plus importante dans le texte législatif français. Plus du tiers des articles et la moitié des dispositions lui sont consacrés. La loi française propose le développement d'une offre nouvelle de logements adaptés et l'amélioration des conditions d'accès au logement. Pour le législateur français, l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement. L'attribution des logements sociaux ne concerne pas que les plus démunis. On institue le principe de la mixité sociale des logements sociaux afin d'éviter leur « ghettoisation ».

Là où les mesures préventives ont échoué, là où le filet de sécurité s'avère inadéquat, apparaissent alors des situations d'urgence sociale que prend peu en compte la stratégie québécoise de lutte à la pauvreté. Les situations d'urgence appellent alors des réponses spécifiques. Il n'y a pas création de droits nouveaux mais une mise en marche de mécanismes supplémentaires afin de rendre réalisables et effectifs les droits fondamentaux. La législation française a institué une sorte de garantie du maintien de la fourniture d'eau, d'électricité, de gaz et du téléphone. Elle a mis sur pied des commissions d'action sociale d'urgence (lieux d'accueil garantissant une réponse d'ensemble dans des délais rapides), créé un minimum

alimentaire insaisissable sur un compte bancaire et développé des réseaux d'hébergement d'urgence. Elle a enfin mis en place des équipes mobiles d'urgence sociale pour garantir aux personnes en situation de détresse sociale et sanitaire une assistance immédiate et coordonnée. Elle a augmenté les ressources pour le fonds de solidarité pour le logement qui sert à faire face aux situations d'urgence.

Au sein des deux législations, l'emploi est considéré comme un vecteur essentiel d'intégration sociale. On y défend l'idée qu'au-delà d'un revenu, le travail procure une insertion sociale et une dignité que l'assistance ne donne pas. Il est aussi affirmé qu'en contrepartie d'un droit d'être aidé correspondent des devoirs à l'égard de la société, notamment celui de travailler. Dans le domaine de l'emploi, on favorise une individualisation des interventions en fonction des besoins et des cheminements des individus par des parcours individualisés ou personnalisés à l'emploi. Ces options engendrent des interventions s'inscrivant dans la durée et obligent à changer d'échelle dans plusieurs types de solutions offertes. On intervient non seulement au niveau de l'offre de travail, mais aussi de la demande (entreprises d'insertion, fonds de soutien à l'initiative économique, économie sociale). La gamme des dispositifs offerts reste cependant plus diversifiée en France avec un plus fort engagement de l'État dans la garantie d'emplois spécifiques (contrats-jeunes, contrats de solidarité, etc.).

La législation québécoise envisage l'insertion sous le registre principal du devenir professionnel. L'accès à l'emploi se traduit par des mesures destinées à des groupes cibles ou à risque de pauvreté (groupes vivant une pauvreté persistante, personnes avec des contraintes sévères à l'emploi, personnes immigrantes récentes, minorités visibles). Pour le Québec, l'objectif est de favoriser l'autonomie financière grâce à l'insertion sur le marché du travail, ce qui entraîne la sortie du piège de la pauvreté, une contribution et une participation sociale, ainsi que la réduction des coûts pour l'État en termes de transferts et de services sociaux.

Pour la France, une meilleure insertion sociale passe par un accès facilité et effectif au logement, aux soins médicaux, aux loisirs et à la culture qui constituent des préalables nécessaires à la reprise d'activité. L'emploi est resitué dans le cadre plus général de la lutte aux exclusions et de l'accès avec droits sociaux. Cette dimension centrale à la législation française reste quasi absente dans le projet du Québec. Il y a, en France, l'idée fort développée d'un rejet de la logique traditionnelle d'assistance axée sur les groupes cibles et un refus de construire des dispositifs spécifiques pour les pauvres; on vise plutôt à faire en sorte que tous accèdent aux mêmes droits. L'optique française cherche à ouvrir les opportunités, à assurer aux individus les moyens de leur autonomie qui passe par la capacité des individus à faire valoir leurs droits sociaux. Cet objectif est

fondé sur la conviction que la pauvreté réduit la capacité des individus à faire valoir leurs droits sociaux, ce qui entraîne des formes multiples d'exclusion.

C'est là que se situe une différence essentielle entre la législation française et le projet québécois. On peut à cet égard parler d'une orientation sociale plus libérale<sup>8</sup> que sociale-démocrate si on la compare à la France. Le Québec défend moins un droit à l'emploi que l'accès au marché du travail, afin que l'individu acquière de façon durable son autonomie financière. La France conçoit la sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale par l'exercice effectif des droits sociaux, dont le droit à l'emploi garanti par l'État. Le projet québécois est davantage libéral, car il voit plus la sortie de la pauvreté par le marché que par la garantie de droits sociaux. L'accent est mis davantage sur l'individu qui doit se responsabiliser face à la société. Au Québec, l'État cherche plus à limiter ses interventions en ciblant des segments de la population pauvre et vulnérable, en encourageant ceux-ci à sortir de la dépendance de l'État pour acquérir une autonomie économique par le marché du travail.

La législation française, comparativement au projet québécois, intervient plus sur les conditions concrètes d'existence difficile des plus démunis (coupures d'eau, gaz, électricité, surendettement, interdiction de compte bancaire, non-paiement de loyers et expulsion) tout en affirmant de façon plus évidente le rôle de l'État comme garant des droits sociaux fondamentaux. En France, c'est le droit qui détermine l'appartenance à la société. Sans résoudre fondamentalement le problème de la pauvreté et de l'exclusion, les garanties inscrites dans la loi d'orientation française

---

8. Au Québec, l'idée d'un droit social inconditionnel à l'assistance, accordée du fait de la citoyenneté et de l'état du besoin indépendamment de sa cause, risque de devenir caduque et de faire place à une nouvelle norme d'assistance. Le requérant devra démontrer un comportement dit responsable ou participatif pour devenir admissible aux prestations ou aux services. La perspective de participation qui est une approche par la responsabilisation fait en sorte que le droit à l'assistance n'existera plus sans contrepartie. Ici se déclinent les diverses formes de *workfare*, faisant de la disposition à travailler la condition à l'aide consentie. Cette stratégie de lutte contre la pauvreté ne se décline plus fondamentalement comme une réponse aux besoins sociaux mais devient une stratégie visant à modifier les comportements des personnes dites dépendantes de l'assistance sociale en transformant les allocations d'assistance en dépenses actives vers l'emploi. L'attribution des droits risque de devenir de plus en plus fonction de la manière dont sont définies les obligations. Qualifier cette stratégie d'avancée sociale, comme le prétendent certains chercheurs, c'est s'empêcher d'observer et d'appréhender les fonctions implicites de cette loi qui se formule en termes d'encadrement des populations les plus démunies socialement. La visée développementaliste qui constitue la vision spontanée ou le consensus orthodoxe de plusieurs chercheurs est, me semble-t-il, au principe d'erreurs épistémologiques et politiques car elle ne sert qu'à ratifier les visées de légitimation idéologique du pouvoir politique. Il faut la soumettre à la critique afin de ne pas confondre le social-libéralisme avec la sociale-démocratie.

(garantie d'un minimum plancher, droit au compte bancaire, protection contre les coupures d'eau, d'électricité, de gaz, protection contre l'expulsion du logement, réquisition de logements vacants) éliminent plusieurs problèmes et embarras vécus quotidiennement par les personnes en difficulté.

Fondamentalement, l'approche libérale québécoise attribue à l'individu la responsabilité de sa situation d'où une approche en termes d'incitatifs (carotte) et de pénalité (bâton). Dans l'approche sociale française, la responsabilité incombe d'abord à l'État qui a le devoir de garantir à chaque individu l'accès aux droits sociaux et le respect de ces droits. En France, la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales met en jeu le pacte républicain où il y a reconnaissance par la société d'une dette sociale à l'égard de ceux qui sont en difficulté. Au Québec, ce qui est en jeu semble être plutôt les finances publiques qui exigent d'activer les dépenses sociales, de prioriser son programme de lutte vers les populations les plus à risque en les invitant à retourner sur le marché du travail et à s'y maintenir.

## 6. CONCLUSION

Dans leur travail de construction ou de typologisation des régimes de l'État providence ou d'assistance, les auteurs étudiés dans ce chapitre pensent leurs paramètres d'analyse comme mutuellement exclusifs, ce qui signifie que le développement d'un type de mesure exclut le développement de son contraire dans le même régime. L'approche de Wilensky et Lebeaux suppose que la mise en place de mesures institutionnelles ferait disparaître les mesures résiduelles. De même chez Esping-Andersen, les régimes socio-démocrates se définissent exclusivement par des mesures institutionnelles fondées sur la citoyenneté : les mesures résiduelles sont supposées inexistantes ou n'existeraient que dans les régimes libéraux. Ces constructions posent cependant un problème, en particulier celui de l'écart entre l'idéal type et le monde réel où l'on retrouve, à l'intérieur de chaque pays, une cohabitation de mesures institutionnelles et résiduelles. Ainsi, les pays nordiques ont développé des mesures institutionnelles au niveau de leur dispositif d'assurance et de couverture de risques sociaux et ont conservé des traits résiduels dans leur dispositif d'assistance, souvent proche de la tradition des *Poor law*. C'est peut-être ce caractère hybride de la protection sociale, que ce soit au niveau général ou au niveau particulier, qui rend si difficile l'énoncé d'une typologie et le classement.

La comparaison des mesures d'assistance et le travail de classement des régimes de bien-être amène à s'interroger sur le degré de convergence ou de divergence des dispositifs de garantie d'un revenu. Les études

comparatives consultées sur les minima sociaux plaident pour la thèse de la divergence. Le deuxième rapport français avait pris comme hypothèse de départ la convergence progressive des systèmes de protection sociale. Ses résultats de recherche l'ont obligé à remettre en question cette hypothèse et à opter pour la thèse de la divergence. « Ce travail aboutit à un double résultat : premièrement chaque monographe révélait le caractère singulier de la formation sociohistorique de ces systèmes et des problèmes auxquels ils sont confrontés aujourd'hui » (rapport français, 1999, p. 9).

La question reste cependant ouverte. Les différences observées entre les logiques nordique et anglo-saxonne de protection tiennent, pour beaucoup, à des conditions structurelles particulières comme le poids de l'assistance dans l'ensemble du système de protection sociale en termes de population et de financement. Si ces conditions venaient à changer, en particulier dans les pays nordiques, par exemple à la suite d'une augmentation importante des populations à assister, alors les règles pourraient être amenées à se modifier dans une direction plus proche de celle qui caractérise la logique libérale anglo-saxonne.

Certains indices peuvent laisser croire à une convergence possible des dispositifs d'assistance à cause des pressions internes et externes similaires subies par les différents États providence. Le rapport anglais identifie quatre changements importants qui risquent, selon lui, de modifier l'environnement des États providence modernes.

1. Changements économiques par la globalisation de l'économie, la délocalisation des entreprises, la crise du plein emploi et l'émergence du travail atypique.
2. Changements démographiques : le vieillissement de la population impliquant de nouveaux coûts pour les États en termes de services et le problème de la pauvreté des personnes âgées.
3. Changements sociaux : transformation des communautés et de la famille, travail des femmes, divorce et montée de la monoparentalité.
4. Changements politiques : crise de l'État providence, crise de légitimité et demande de services différenciés et individualisés.

En faisant ressortir les pressions qui s'exercent sur les différents dispositifs de protection sociale : pressions internes (vieillissement de la population, augmentation de chômage de longue durée, crise des finances publiques, transformation du marché du travail) et externes (globalisation et internationalisation des marchés, exigences des organismes internationaux, formation de super structure étatique), le rapport anglais en appelle à des choix communs pour résoudre adéquatement ces problèmes. C'est

aussi l'optique choisie par les rapports de l'OCDE et du Portugal, qui suggèrent des stratégies communes et des actions plus cohérentes pour lutter contre l'exclusion et éviter la dépendance à long terme.

Cette question de la convergence risque de prendre plus de place dans la littérature à venir, en particulier dans les débats autour de la mondialisation des marchés et des économies, thème de discussion qui rappelle, à un autre niveau, les débats des années 1960 sur la dépendance des politiques sociales vis-à-vis des nécessités ou des exigences structurelles de l'économie. La mondialisation a remplacé ici l'industrialisation mais les réflexions restent dans l'ensemble équivalentes<sup>9</sup>. On déplace les questions mais on reste face aux mêmes enjeux et débats, soit les liens entre l'économique et le social, la place des acteurs sociaux par rapport aux contraintes structurelles, le rôle des idéologies et des choix politiques dans l'architecture des États providence et des dispositifs de revenu garanti.

Plusieurs soulignent, autant qu'ils le souhaitent, un déplacement des politiques de l'assistance à cause de ces nouvelles pressions socioéconomiques. L'accent porterait moins sur le maintien ou la garantie du revenu que sur l'activation des dépenses sociales<sup>10</sup> par la mise en place de programmes combinant l'assistance ou une obligation de travail dans le cadre d'emplois mis en œuvre ou soutenus par les pouvoirs publics. Ce changement des objectifs est souvent parallèle à la mise en circulation d'un nouveau discours social centré sur les effets pervers du dispositif d'assistance en termes de dépendance et de trappe à la pauvreté. Questions et débats que nous examinerons dans les prochains chapitres.

---

9. Le renouveau du questionnement sur les liens entre la croissance économique et la diminution de la pauvreté se situe dans le même sens (Picot, Morissette et Myles, 2003 ; Pearson, 2003).

10. Le paradigme de l'État social actif renvoie à un discours axé sur l'activation des dépenses sociales et sur le nouvel objectif de rendre le travail rémunérateur. L'accent se déplace, pourrait-on dire, de la demande vers une politique de l'offre. « L'État social actif vise à redessiner l'État providence et, ce faisant, à mettre à l'ordre du jour un nouvel équilibre entre prestations et politique active du marché, droits et devoirs, stimulants positifs (« la carotte ») et négatifs (« le bâton ») (De Lathouwer et Bogaerts, 2002, p. 629).

## 3

**L'EFFICACITÉ REDISTRIBUTIVE :  
DÉBATS ET RECHERCHES**

L'initiative d'entreprendre des études comparatives sur le revenu minimum garanti tient à une volonté d'identifier les solutions les plus efficaces pour résoudre les problèmes de coûts et de conséquences sociales engendrés par la croissance de la population sur l'assistance dans les divers pays au début des années 1990. Chaque rapport, à sa manière, a cherché à comparer, à évaluer et à repérer les dispositifs les plus performants, soit ceux qui ont le mieux réussi à réduire la population sur l'assistance ou à en limiter la durée et par conséquent les coûts ; bref, à être efficaces économiquement ou socialement. C'est dans ce sens que le rapport français s'est interrogé sur l'efficacité des dispositifs d'assistance en termes d'insertion sociale et de trappe à inactivité, le rapport portugais, sur l'efficacité des allocations au niveau du ciblage et de la réinsertion, le rapport hollandais, sur les effets de l'augmentation des bénéficiaires en termes de coûts financiers pour la société et des effets négatifs possibles pour l'économie et le marché du travail, le rapport britannique, sur l'adéquation des prestations et leurs effets en termes d'incitation au travail et, enfin, les rapports de l'OCDE, sur le rôle des prestations dans la lutte contre l'exclusion et l'encouragement à l'indépendance et à l'autonomie.

Chaque évaluation se traduit dans le choix des mesures utilisées pour décrire les dispositifs d'assistance. Ainsi, la comparaison des barèmes selon divers cas types à partir de la parité du pouvoir d'achat permet, en comparant les pays entre eux, de les classer selon leur degré de générosité et d'évaluer le caractère plus ou moins adéquat ou décent du revenu minimum garanti. Une allocation plus généreuse permet de répondre plus adéquatement aux besoins et se révèle plus efficace dans la lutte contre la pauvreté. De même, la mesure du taux de remplacement qui compare le niveau des allocations par rapport au salaire minimum ou au salaire

moyen donne le moyen d'évaluer l'efficacité des dispositifs d'assistance en termes d'incitation ou d'intégration au marché du travail. On peut pré-supposer qu'un faible taux de remplacement aura une plus grande efficacité pour éviter les trappes à inactivité, empêcher la dépendance à long terme et mieux stimuler un retour au travail.

L'utilisation de chacune de ces deux mesures fait voir une tension ou une contradiction, inscrite au cœur du dispositif d'assistance. Une prestation généreuse, révélée par un taux de remplacement élevé, s'avère efficace dans la lutte contre la pauvreté, mais risque d'être perçue comme inefficace au niveau des coûts financiers et du retour au marché du travail. À l'inverse, une prestation modeste qu'indique un taux de remplacement bas peut s'avérer incitative pour un retour au travail et efficace en termes de réduction des coûts, mais apparaît inefficace dans la lutte contre la pauvreté, ne réussissant pas à assurer la couverture des besoins de base.

Ce double objectif d'équité et d'efficacité est souvent présenté, dans la littérature, comme contradictoire. Okun (1975) y voit la tension principale des États providence modernes. D'où un double questionnement évaluatif dans la littérature, l'un davantage centré sur l'évaluation des effets redistributifs des transferts, l'autre plus axé sur leur efficacité en termes d'offre de travail ou sur l'évaluation de leurs effets désincitatifs. Le présent chapitre fait état des recherches sur l'efficacité redistributive. Nous aborderons dans le prochain chapitre les questions des trappes à inactivité et de l'effet des transferts sur l'incitation au travail.

La première partie de ce chapitre présentera succinctement le débat idéologique autour de la question de la distribution. Nous avons repéré deux positions principales, qualifiées d'égalitariste et de libérale. Chacune porte un jugement différent sur les meilleures stratégies redistributives de lutte à la pauvreté. Nous exposerons, dans une deuxième partie, les travaux empiriques sur cette question. Ces recherches expriment un déplacement de la réflexion et indiquent une nouvelle génération de recherches comparatives (Makinen, 1998) où l'analyse des politiques sociales s'intéresse moins aux moyens ou aux mécanismes mis en œuvre, comme le fait la littérature sur les régimes de bien-être<sup>1</sup> mais plus à l'évaluation des résultats en termes de lutte contre la pauvreté ou de réduction de l'inégalité sociale. Enfin, en conclusion, nous examinerons les débats et les enjeux que soulèvent les données issues de ces recherches.

---

1. Certains ont critiqué cette littérature sur les régimes de bien-être en parlant d'une obsession nordo-centrique où l'objectif principal est de montrer ou de légitimer le modèle social-démocrate comme modèle social de référence.

## 1. UNE DOUBLE POSITION: ÉGALITARISTE *VERSUS* LIBÉRALE

Les allocations d'assistance réussissent-elles à lutter contre la pauvreté ? Autrement dit, assurent-elles un effet redistributif suffisant pour sortir les gens de leur situation défavorisée et réduire l'inégalité sociale ?

Le niveau de redistribution jugé acceptable reste une question ouverte. Il mobilise des opinions contradictoires sur l'optimum souhaité mais aussi sur la capacité des États providence à y réussir et les moyens les plus efficaces pour y parvenir. La littérature est traversée par un débat récurrent et persistant, où les positions en présence peuvent être qualifiées d'égalitariste (universaliste), d'une part, et libérale (sélectiviste), d'autre part.

La première position, dite égalitariste, donne une réponse négative aux questions posées ; elle met en doute l'efficacité redistributive des mécanismes d'assistance. Elle y oppose les mécanismes d'assurance, dont l'objectif est de garantir le maintien du niveau de vie. Ceux-ci sont jugés plus efficaces, bien qu'ils ne soient pas directement orientés vers les populations pauvres. Là est le paradoxe. La faiblesse redistributive des mécanismes d'assistance tiendrait au dispositif lui-même, soit au fait qu'il ne cible que les personnes en situation de pauvreté. Pour cette position, la sortie de la pauvreté et la réduction de l'inégalité sociale passe par un État providence actif et généreux, où les mécanismes d'assurance sont appelés à jouer un rôle préventif vis-à-vis de la pauvreté.

Pour Morel (2002), les dispositifs d'assistance n'ont pas pour fonction première de combattre la pauvreté. Leur rôle se limite à vouloir en soulager les effets. Pour elle, contester leur efficacité au motif qu'ils ne permettent pas de résorber la pauvreté apparaît comme une critique vaine (Morel, 2002, p. 184) puisque cela ne fait pas partie du mandat ou des objectifs de ces politiques. L'assistance lui apparaît être davantage une institution de contrôle ou de gestion de la pauvreté. Ce refus de prêter aux allocations d'assistance toute vertu redistributive est aussi présent, nous l'avons vu précédemment chez Castel (1996), pour qui la question du mendiant valide ne peut être réglée par la logique socioassistancielle, car « la bonne réponse » se trouve ailleurs : elle « n'est pas du registre assistantiel mais du registre du travail » (Castel, 1996, p. 70). Le travail reste, d'après lui, avec son système de protection sociale organisé autour de l'assurance sociale, la seule voie efficace de sortie de la pauvreté.

La même idée est reprise par Supiot (1999), qui voit dans le revenu minimum garanti « un statut social minimal garanti et financé par l'État ». Il le qualifie de droit des faibles où « leur protection sociale se détache du contrat de travail pour ressortir à des solidarités minimales, organisées principalement sur le plan national ». La protection sociale garantie par le dispositif d'un revenu minimum garanti devient alors pour lui une

forme de charité publique, évacuant toute logique de solidarité ou de réciprocité, car « les riches donnent sans recevoir tandis que les plus pauvres reçoivent sans être appelés à donner ». La critique incisive de Supiot tient à ce qu'il défend un droit social fondé sur le droit au travail et un dispositif assurantiel qui fonde une solidarité « où chacun est tout à la fois appelé à donner (cotiser) et à recevoir (percevoir des prestations) » (Supiot, 1999, p. 30).

Typique de cette position est la réaction de Joint-Lambert, chargée de veiller au bon fonctionnement des fonds d'urgence débloqués par le gouvernement français pour faire face au mouvement des chômeurs en 1997. Celle-ci s'est insurgée contre « l'espèce de fascination pour les minima qui était telle que, dans les comptes-rendus du rapport remis au Premier Ministre, bien peu ont fait l'analyse qui s'imposait comme une évidence » (Joint-Lambert, 1999, p. 6). Ce qui s'imposait comme une évidence était pour l'auteure que le problème ne résidait pas dans une réforme du régime d'assistance, mais dans celle du système de protection, qui « relève légitimement d'une indemnisation spécifique et qui reste inscrite dans un espace de protection particulier proche de l'emploi perdu ou recherché, faisant appel à des notions d'assurance et de solidarité » (Joint-Lambert, 1999, p. 14). Dans son raisonnement, le système d'assistance est réservé « aux indigents dans l'incapacité de travailler, du fait d'une légendaire méfiance à l'égard de l'indigent valide » (*Idem*).

Dans ce mode d'argumentation, l'assistance sociale se confond avec la charité publique. Elle renvoie à une politique moderne de la pitié. Pour Zeghni (1999), la mise en place ou l'existence d'un revenu minimum garanti n'est pas « de l'ordre de la solidarité mais de la charité et en tant que tel, relève du conservatisme » (Zeghni, 1999, p. 308). Ce qui apparaît central dans son raisonnement est la nécessité d'une protection organisée autour du travail, considéré comme fondement de l'organisation sociale et base de la protection sociale.

La voie du progrès humain ne doit pas mettre au cœur de son projet la garantie d'un revenu indépendant de tout travail. Le travail, au sens économique, rend libre. Il confère à l'individu un statut social, abstrait, impersonnel (*Idem*, p. 308).

Une des faiblesses de cette thèse tient à ce qu'elle fonde son argumentation sur une conception résiduelle ou archaïque du dispositif d'assistance qui est assimilé à un dispositif de contrôle social, dans la tradition des *Poor law* anglaises. En tenant, disons *a priori*, les dispositifs d'assistance comme négligeables dans la réduction des inégalités, cette thèse concentre davantage ses analyses sur le rôle de l'État providence comme tel ou sur le rôle des dispositifs d'assurance, sans toujours examiner l'effet spécifique des allocations d'assistance sur les catégories sociales

au bas de l'échelle des revenus. L'assistance est alors conçue comme un mécanisme compensatoire à effet redistributif faible et contrôlant. Cette analyse se situe aussi en continuité avec la tradition bismarkienne, où la protection contre la pauvreté se construit à partir d'une solidarité professionnelle qui maintient le revenu antérieur. Le moteur de la distribution passe alors par l'assurance fondée sur le droit au travail et non par des mécanismes d'assistance organisés autour de l'évaluation des besoins.

Korpi et Palme (1998) mettent en doute eux aussi l'efficacité distributive des dispositifs d'assistance à partir d'un point de vue social-démocrate, en identifiant un « paradoxe de la redistribution ». Selon eux, l'examen des liens entre les dépenses sociales et la réduction de la pauvreté indiquent que les dépenses liées à des programmes universels sous forme d'assurance sociale sont plus efficaces pour sortir les gens de la pauvreté que ne le sont les programmes destinés seulement aux populations défavorisées. D'où un paradoxe, car les programmes spécifiquement conçus pour lutter contre la pauvreté présentent une efficacité sociale moindre que les programmes sociaux non explicitement destinés à lutter contre la pauvreté.

*The more we target benefits at the poor only and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality* (Korpi et Palme, 1998, p. 682).

L'explication de ce paradoxe renverrait à des variables politiques et institutionnelles. Les programmes sociaux qui visent à assurer un revenu minimum garanti aux populations défavorisées provoquent, disent les auteurs, un *exit* des classes moyennes, qui se tournent vers des mécanismes privés de protection et, de ce fait, entraînent une baisse de l'appui politique pour les programmes sociaux ciblés. Les programmes sociaux universels intègrent dans leur filet de protection les classes moyennes, qui ont alors intérêt à les défendre, ce qui a automatiquement des effets favorables pour les populations à faible revenu qui sont alors automatiquement couvertes. Elles reçoivent donc la même protection sociale que celle accordée aux classes moyennes. L'efficacité de la redistribution vient aussi des institutions qui influenceraient la formation des coalitions des groupes d'intérêts.

*We view institutions as intervening variables that reflect conflict of interest among different groups and affect the definitions of interest and coalition formation among citizens, which in turn have consequences for the size of budgets available for redistribution and the final degree of redistribution achieved* (Korpi et Palme, 1998, p. 682).

Avec les programmes ciblés vers les pauvres, les populations en situation de besoin deviennent dépendantes du bon vouloir ou du sentiment de compassion de ceux qui ne retirent aucun bénéfice de l'aide

accordée par ce type de programmes. Ces derniers fonctionneraient plus comme des moyens de contrôle social des populations en situation de pauvreté et seraient contre-productifs en matière de lutte contre la pauvreté.

Pour les tenants de la position universaliste, les prestations ciblées qui ne s'adressent qu'aux populations pauvres sont entraînées à la baisse car les classes moyennes en sont exclues. En situation de contraintes budgétaires, ce sont les prestations ciblées qui sont touchées les premières, car les pauvres n'ont ni le pouvoir ni la capacité de mobilisation pour empêcher les coupures des allocations ciblées. La séparation qu'imposent les prestations ciblées sous conditions de ressources entre les payeurs de taxes non bénéficiaires et les allocations rend plus facile ce mouvement vers la baisse<sup>2</sup>.

*Those who directly benefit from the selectivist strategy constitute a small minority of the population largely without political or economic power; support for this strategy depends primarily on the feelings of charity among the great majority of citizens who receive no immediate material benefits from the strategy* (Korpi et Palme, 1998, p. 302).

Cette thèse, qualifiée d'universaliste ou d'égalitariste, a été contestée par une autre tradition d'analyse dite libérale ou sélectiviste. Pour cette dernière, les prestations sociales universelles se révèlent contre-productives en matière de réduction des inégalités et de lutte contre la pauvreté. Au paradoxe de la redistribution, Deleek (1979, 2002) oppose un autre paradoxe, celui du constat de la persistance de la pauvreté et de l'inégalité sociale vis-à-vis de l'éducation, de la maladie et de la mort, malgré l'importance toujours croissante de la socialisation du revenu national ou du produit intérieur. L'explication de cet autre paradoxe résiderait dans un effet Mathieu<sup>3</sup>, qui ferait en sorte que les prestations ou les services sociaux universels désavantageraient les groupes sociaux les plus pauvres.

Il est paradoxal [...] qu'à cause de l'universalité voulue non discriminatoire des dispositifs sociaux, ceux-ci profitent, en fait, en premier lieu et le plus, aux classes sociales moyennes ou plus élevées. Par conséquent, outre la politique générale, il faut une approche spécifique, axée sur certains groupes (Deleek, 2002, p. 3).

Dit autrement, l'État providence aurait d'abord un rôle de redistribution horizontale en fonction du cycle de vie, mais avec un effet redistributif vertical limité.

- 
2. Ce mouvement à la baisse est aussi encouragé par les entreprises qui paient les travailleurs au salaire minimum car elles appréhendent de voir les allocations sous condition de ressources se rapprocher du salaire minimum.
  3. Cet effet Mathieu renvoie à un verset de l'Évangile selon Matthieu « Car à celui qui a, l'on donnera, et il aura du surplus ; mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a ».

D'autres, comme Goodwin et LeGrand (1987), ont poursuivi le même raisonnement et ont cherché à montrer que les bénéfices distribués par l'État providence aux non-pauvres ont comme conséquence objective de détériorer la situation des populations pauvres.

*Welfare state programmes characterized by beneficial involvement of the non-poor thus defeat, or at least seriously compromise, one of their own central purposes. And that is made all the worse if – as occasionally happens – people's poverty has a « positional » aspect, so the non-poor's benefiting actually makes the poor worse [souligné dans le texte] off than they otherwise would have been (Goodwin et LeGrand, 1987, p. 4).*

Le raisonnement est encore ici politique, car ce sont la capacité politique et les ressources sociales et culturelles propres aux classes moyennes qui expliqueraient ce détournement ou cet accaparement de l'État providence à leur profit et au détriment des groupes plus pauvres, défavorisés aux niveaux des ressources économiques, sociales et politiques. Dans ce nouveau raisonnement, l'efficacité redistributive en termes de lutte contre la pauvreté serait plus grande si les transferts sociaux étaient plus concentrés sur les ménages situés en bas de la distribution des revenus, soit avec des allocations non plus universelles, mais ciblées sous condition de ressources.

La redistribution défendue par Korpi via des prestations universelles et des mécanismes d'assurance sociale profite, disent certains auteurs, davantage aux classes moyennes et à certaines fractions des classes populaires et ouvrières, les moins défavorisées et les plus organisées syndicalement et politiquement. Cette redistribution ne rejoint pas ou peu les couches inférieures des classes populaires. Harrington défendait déjà cette position au début des années 1960 :

*The poor are politically invisible. It is one of the cruelest ironies of social life in advanced countries that the dispossessed at the bottom of society are unable to speak for themselves. The people of the Other America do not, by far and large, belong to unions, to fraternal organisations or to political parties. They are without lobbies of their own; they put forward no legislative program. As a group, they are atomized. They have no face, they have no voice (Harrington, 1962, p. 7).*

Paradoxalement, dans les deux positions, universaliste ou sélectiviste, l'explication réside dans les capacités différentielles et inégales des groupes sociaux à se mobiliser et à faire prévaloir leurs intérêts dans l'espace public et politique. Pour la première thèse, les programmes ciblés tendent à se détériorer au cours du temps faute de l'appui des classes moyennes car les « bénéficiaires (des programmes ciblés) sont minoritaires, mal organisés, peu légitimes, voire stigmatisés : les classes moyennes et supérieures rechignent à soutenir la revalorisation, voire la pérennisation de ces dispositifs au financement duquel ils contribuent par leurs impôts mais dont

ils ne retirent aucun bénéfice direct» (Math, 2003a, p. 21). À l'inverse, pour la position sélectiviste, c'est à cause de cette même faiblesse politique des groupes sociaux pauvres et de la capacité sociale et politique des classes moyennes et supérieures que ces dernières réussissent à mieux faire prévaloir leurs intérêts spécifiques et à détourner prestations et services publics à leur profit, et ce, au détriment des groupes plus pauvres<sup>4</sup>.

Pour la thèse universaliste, la solution est politique dans une nécessaire coalition entre ceux qui sont en haut et en bas de la ligne de pauvreté, soit une coalition de classes entre les classes ouvrières et moyennes car comme le remarque Korpi, les pauvres ne doivent pas se retrouver seuls pour se défendre. Pour la thèse sélectiviste<sup>5</sup>, la solution est davantage administrative ou technique. Elle repose sur une gestion plus rationnelle et ciblée des ressources car il tombe sous le sens (*rule of thumb*), selon Tullock (1982), que des prestations ciblées sont plus à même de rejoindre les populations que l'on cherche à aider. Les allocations ou transferts universels sont aussi jugés inefficaces et inefficients ; inefficaces, car distribués à des populations qui n'en ont pas réellement besoin et inefficients, car ils entraînent des coûts supérieurs et obligent à distribuer des prestations de niveau inférieur à ceux qui en ont le plus besoin.

## 2. LES POLITIQUES SOCIALES ET LA REDISTRIBUTION

Quelle est la capacité redistributive de l'État providence vis-à-vis de la pauvreté et de l'inégalité sociale ? Son efficacité tient-elle au volume des dépenses sociales ou à leur direction vers certaines classes de revenu ou vers certains types de catégories sociales en situation de besoin ? Ces questions ont commencé à recevoir une réponse empirique depuis le début des années 1990 grâce à la constitution de banques de microdonnées qui

- 
4. D'autres analyses donnent un rôle stratégique ou clé au «voteur médian» dans le type de politiques sociales redistributives à mettre en place. Ce voteur médian fait, pourrait-on dire, pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Plus le revenu de l'électeur moyen dépasse le revenu du voteur médian, plus ce voteur médian appuiera des politiques sociales redistributives qui réduiront son écart de revenu par rapport à celui du voteur moyen. À l'inverse, plus l'écart est grand entre le revenu de l'électeur médian et celui des électeurs pauvres, plus l'électeur médian tendra à refuser son appui à des politiques de redistribution de revenu. Si la redistribution se fait des hauts revenus au profit du voteur médian, celui-ci appuiera de telles politiques mais à l'inverse, il retirera son appui si les politiques diminuent son revenu pour le redistribuer aux bas revenus.
  5. Les trois positions présentées renvoient presque terme à terme aux régimes de bien-être élaborés par Esping-Andersen. La première position, qui condamne l'assistance, défend un régime corporatiste de protection sociale tout en soutenant l'assurance. La deuxième position, en opposant les prestations universelles aux prestations ciblées, plaide pour un régime social-démocrate. Enfin, la troisième position, qui se prononce pour les prestations ciblées, reste proche du régime libéral.

contiennent des informations comparatives et standardisées sur la composition des revenus des ménages pour plusieurs pays. La principale et la plus importante de ces banques reste le Luxembourg Income Study (LIS). Contrairement à l'approche du rapport anglais, qui étudiait et comparait le dispositif d'assistance par rapport à une méthode de cas (*model recipients approach*) correspondant à des bénéficiaires hypothétiques avec des caractéristiques prédéterminées, les microdonnées du LIS contiennent des informations détaillées sur les sources de revenus de ménages de plusieurs types. Cette banque de données apparaît, dans un sens, plus adéquate que la méthode de cas types car elle « examine de vrais bénéficiaires et des résultats actuels et concrets ». La standardisation des données apporte aussi des éléments de comparaison et permet de progresser dans la connaissance des effets du volume et de la direction des transferts sociaux. Ces données sont aussi une source unique pour l'examen du rôle spécifique des allocations sociales d'assistance, mécanisme rarement pris en compte dans les recherches sur l'effet redistributif des transferts liés à l'État providence, car il existe peu de travaux empiriques de comparaison sur le sujet. Toute recherche de ce type doit composer avec la rareté et les limites des sources de données comparatives disponibles et aussi avec la difficulté de mesurer « facilement et de façon univoque » les notions comme la pauvreté et l'inégalité sociale et d'isoler ou de repérer l'effet propre d'une prestation spécifique dans un ensemble de prestations prises conjointement (Math, 2003a, p. 43).

Ayant l'objectif d'examiner, de manière comparative, les effets redistributifs des dispositifs d'assistance ou de revenu minimum garanti, les recherches issues du LIS se sont révélées particulièrement utiles dans l'étude des effets des politiques sociales sur le niveau de vie des ménages. Puisque ces recherches sont plus de l'ordre des corrélations que de la causalité, mon but n'est donc pas de valider l'une ou l'autre approche théorique autour de la question de l'efficacité redistributive des transferts, mais plutôt d'identifier plus clairement les liens, démontrés empiriquement, entre les prestations sociales, l'inégalité ou la pauvreté tout en gardant en tête les limites qu'implique l'utilisation de ces données issues du LIS.

Cette partie se divise en deux sections. La première, davantage macro, examine les liens entre l'effort social, soit le volume et la direction des transferts, et la réduction de l'inégalité et de la pauvreté. Le but est d'évaluer l'ampleur de la redistribution et l'incidence de cette redistribution sur certaines classes de revenus. La deuxième section prend en compte l'effet propre des allocations d'assistance sur le degré d'inégalité et la réduction de la pauvreté. J'ai porté une attention spéciale à la comparaison de la Suède avec la Grande-Bretagne à la suite du questionnement amorcé au chapitre précédent sur les régimes nordique et anglo-saxon de gestion

de la pauvreté, encouragé aussi par le fait que ces deux pays ont été pris en compte dans la quasi-totalité des recherches consultées issues du LIS, ce qui n'est cependant pas toujours le cas pour les autres pays.

## 2.1. « THE BIGGER, THE BETTER »

Il existe un relatif consensus dans la littérature autour de l'idée que les pays nordiques ou scandinaves présentent un degré d'inégalité du revenu et un taux de pauvreté le plus faible des pays de l'OCDE, et ce, pour toutes mesures confondues. Ces résultats tiendraient à l'importance de leur effort social ou au caractère universel et généreux de leurs prestations sociales. Gustafsson et Uusitalo (1990) ont cristallisé ce consensus (social-démocrate) par une formule devenue classique selon laquelle « plus est important l'État providence, plus faible est le taux de pauvreté<sup>6</sup> », ce qui peut se traduire par plus grandes sont les dépenses sociales, plus efficace est la réduction de la pauvreté.

Pour Gustafsson et Uusitalo, l'effort social des divers États constitue un facteur important dans la compréhension et l'explication des variations nationales du taux de pauvreté. Plus grandes sont les dépenses sociales publiques par rapport au produit intérieur brut, plus faible est le taux de pauvreté. Resituée au niveau historique, cette relation signifie que l'expansion de l'État providence doit être considérée comme une variable déterminante ou agissante dans la réduction de la pauvreté. Ce lien traduirait aussi l'importance de l'instance politique dans la réduction de la pauvreté, de même que dans la diminution de l'inégalité de la redistribution des revenus.

Selon Ringen<sup>7</sup> (1987), l'existence d'un lien entre dépenses sociales et pauvreté ou égalité fait en sorte que certains États providence placeraient plus que d'autres l'égalité comme l'un de leur objectif stratégique d'action ou d'intervention. La divergence entre les États quant à leur engagement vis-à-vis de cet objectif se traduirait par des niveaux de dépenses sociales différents. Schwabish *et al.* (2003) ont repris récemment la même explication<sup>8</sup>.

---

6. *The bigger the welfare state, the smaller is the poverty rate.*

7. Pour Ringen, la différence entre pauvreté et inégalité tient à la force de l'engagement des États providence pour l'égalité. Contrairement à l'inégalité, l'objectif de lutte contre la pauvreté renverrait à une conception plus faible de l'égalité. « *The goal of equality can be given a weak or strong interpretation. In its weak interpretation it implies a guaranteed minimum standard for all members of society [...] In its strong formulation, the redistributive goal refers not only to the minimum standard but to the entire structure of inequality* » (Ringen, 1987, p. 8).

8. La même idée a aussi été reprise par Beaujot et Liu (2002) dans leur analyse de la pauvreté des enfants « *Measured as a percentage of GDP, the higher the public revenue, the higher the transfers to household and the higher the social security expenditure, the lower the child poverty levels* » (Beaujot et Liu, 2002, p. 6).

*This is not a surprising view that reductions in inequality can be at least partially determined by measure of social expenditure; the goal of social expenditures and public good is, at least in some part, to redistribute wealth and reduce inequality (Schwabish et al., 2003, p. 23).*

Une des premières recherches empiriques importantes qui a établi un lien statistiquement significatif entre l'effort social et la réduction de la pauvreté a été entreprise au milieu des années 1990 par Förster (1994). Cette recherche, une des plus citées dans la littérature, a examiné à partir des microdonnées du LIS le rôle des transferts publics dans la réduction de la pauvreté pour treize pays industrialisés membres de l'OCDE. Comme la proportion des pauvres et la position des divers pays par rapport à la pauvreté sont à bien des égards sensibles au choix du seuil de pauvreté, l'auteur de l'étude a utilisé différents indicateurs de pauvreté. Il a fixé trois seuils différents de pauvreté, soit respectivement 40 %, 50 % et 60 % de la médiane. Il a aussi calculé l'intensité<sup>9</sup> de la pauvreté en la mesurant comme la différence entre le niveau moyen des pauvres et le seuil. Cet écart de pauvreté (*poverty gap*) (si mesuré en valeur absolue) indique le montant des transferts qu'il faut verser à chaque ménage pauvre pour que tous atteignent ou franchissent le seuil de pauvreté. Enfin, il a utilisé l'indice de Sen<sup>10</sup> qui cherche à tenir compte simultanément de la proportion de pauvreté, de l'intensité de la pauvreté et de l'inégalité de la répartition des revenus parmi les pauvres.

Förster a repris l'hypothèse de Gustafsson et Uusitalo selon laquelle les dépenses sociales publiques influencent autant le niveau que la composition de la pauvreté. Il a mis en relation l'effort social (l'ensemble des

---

9. Cette distinction entre incidence (taux de pauvreté) et intensité (écart de pauvreté) peut se révéler importante pour l'analyse. Ainsi, le Canada et la Grande-Bretagne présenteraient au milieu des années 1980 un taux de pauvreté, mesuré à 60 % de la médiane pour les ménages de moins de 60 ans, quasi équivalent soit 21 % et 20,1 % mais avec des écarts de pauvreté différents, soit 34,4 % pour le Canada et 26,9 % pour la Grande-Bretagne. Les ménages pauvres de moins de 60 ans apparaissent plus pauvres au Canada qu'en Grande-Bretagne malgré un taux quasi identique de pauvreté.

10. Sen a construit son indice à partir du constat que le nombre de pauvres ne dit rien sur le revenu moyen des pauvres et que le transfert de revenu d'un pauvre vers un moins pauvre ne change en rien le revenu moyen des pauvres et peut même faire baisser le taux de pauvreté. Il faut alors tenir compte, selon Sen, autant du taux de pauvreté que de l'écart de pauvreté et de l'inégalité dans la population pauvre. La formule de calcul est  $S = T (1 + (1 - L) G)$ , S est l'indice de Sen, T est le taux de pauvreté, L est l'écart de pauvreté moyen mesuré relativement au seuil et G est le coefficient gini, mesuré pour les pauvres (Cohen-Solal et Loisy, 2001). Si l'on compare le taux de pauvreté à l'indice de Sen, la position des pays comparés peut se modifier de manière importante. Ainsi, dans les années 1980, le Canada présente un taux de pauvreté de 10,5 % et la Suède de 6,9 si on fixe le seuil de pauvreté à 40 % de la médiane, mais le Canada a un indice de Sen de 4,56 et la Suède de 4,86. Selon une mesure, la pauvreté est plus élevée au Canada qu'en Suède et selon une autre mesure, c'est l'inverse.

dépenses sociales incluant les services de santé et l'éducation en pourcentage du Produit intérieur brut) avec le taux de pauvreté (50 % du revenu médian pour l'ensemble de la population). L'auteur a découvert une relation négative entre ces deux variables pour les pays comparés ( $R^2 = 0,703$ ). Avec un taux de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian la corrélation est plus forte ( $R^2 = 0,736$ ). L'auteur a distingué trois familles ou groupes de pays, un premier groupe avec un taux élevé de pauvreté et des dépenses sociales faibles par rapport au PIB (États-Unis et Australie) ; un deuxième groupe avec des dépenses sociales élevées et un faible taux de pauvreté (pays nordiques et continentaux) et enfin, un troisième groupe avec un taux de pauvreté et des dépenses sociales se situant dans l'entre-deux (Canada, Grande-Bretagne et Irlande).

On a objecté à ce type d'analyse que les corrélations constatées, si fortes soient-elles, ne permettent pas d'identifier l'effet net des dépenses sociales. Ces corrélations peuvent être expliquées par d'autres variables non contrôlées comme le poids plus élevé de personnes âgées. C'est pour répondre à ce type d'objection que Förster a procédé, dans un second temps, à la comparaison du niveau de pauvreté avant et après transferts/taxes pour les familles de moins de 60 ans. Ce nouveau calcul permet de mieux évaluer l'impact net des transferts et des taxes en comparant les données pour divers pays (tableau 3.1).

On remarque à partir de ce tableau que tous les pays réduisent leur taux de pauvreté après transferts/taxes, et ce, de façon plus forte pour les tranches inférieures que pour les tranches supérieures de revenus. Mais on constate aussi des modèles de réduction de la pauvreté différents selon les pays. Les États-Unis, l'Australie et le Canada arrivent à voir leur taux de pauvreté fixé à 40 % du revenu médian réduit de façon plus importante qu'à un seuil fixé à 60 %. Ceci est moins le cas pour des pays comme la Suède et la France, qui réduisent chacun des segments (40 %, 50 %, 60 %) de façon plus équivalente. Cela signifie que le ciblage des transferts vers les segments les plus pauvres est relativement plus développé au Canada et aux États-Unis qu'en Suède ou en France. Cela peut laisser supposer que dans certains pays, les transferts iraient davantage aux plus pauvres parmi les pauvres, et que, dans d'autres pays, ils iraient aux moins pauvres parmi les pauvres (*to the better off among the poor*). L'auteur n'accrédite cependant pas cette idée. Pour lui, l'ampleur de l'État providence ou son effort social serait corrélé négativement avec le niveau de pauvreté. Les transferts sociaux constituent en outre une part importante du revenu des familles des moins de 60 ans, en particulier dans certains pays européens. Förster insiste sur le caractère préliminaire de ces conclusions car son étude ne permet pas d'évaluer l'effet propre des taxes directes et indirectes sur l'incidence et la composition de la pauvreté. Il ne confirme cependant

Tableau 3.1

## Indicateur de la pauvreté de Sen et ses éléments avant et après taxes et transferts pour toutes les familles non âgées (moins de 65 ans)

		Avant taxes et transferts				Après taxes et transferts				Réduction de l'indice de SEN (variation en %)
		LIR <sup>(1)</sup>	ALG <sup>(2)</sup>	Gp <sup>(3)</sup>	Sen <sup>(4)</sup>	LIR <sup>(1)</sup>	ALG <sup>(2)</sup>	Gp <sup>(3)</sup>	Sen <sup>(4)</sup>	
Australie 85/86	<40 %	15,3	60,7	0,4542	12,02	8,9	33,5	0,2373	4,38	63,5 %
	<50 %	17,6	57,0	0,4361	13,33	15,7	30,7	0,1952	6,94	47,9 %
	<60 %	20,5	52,5	0,4027	14,69	21,3	33,4	0,1934	9,86	32,9 %
Belgique 85	<40 %	16,0	34,0	0,2216	7,78	2,3	34,6	0,2385	1,15	85,2 %
	<50 %	22,7	26,6	0,1619	8,74	5,4	25,0	0,1748	2,06	76,4 %
	<60 %	29,9	24,0	0,1383	10,31	11,6	21,3	0,1311	3,67	64,5 %
Canada 87	<40 %	15,8	47,2	0,3221	10,14	10,5	30,5	0,1885	4,58	54,8 %
	<50 %	19,0	46,5	0,3141	12,03	15,4	33,2	0,1890	7,05	41,4 %
	<60 %	22,7	46,4	0,3098	14,31	21,1	34,4	0,1989	10,01	30,1 %
France 84	<40 %	14,5	39,6	0,2689	8,10	5,2	37,9	0,2343	2,73	66,3 %
	<50 %	20,6	37,1	0,2466	10,84	8,9	33,3	0,2185	4,26	60,7 %
	<60 %	27,2	36,6	0,2333	13,99	15,0	29,6	0,1925	6,47	53,7 %
Allemagne 84/85	<40 %	10,7	64,7	0,5199	8,89	3,8	23,5	0,1431	1,31	85,3 %
	<50 %	12,4	59,5	0,4837	9,80	8,5	23,2	0,1340	2,84	71,0 %
	<60 %	14,6	54,6	0,4394	10,88	14,5	24,2	0,1379	5,02	53,9 %
Irlande 87	<40 %	23,6	59,1	0,4468	18,26	5,5	42,2	0,2959	3,26	82,1 %
	<50 %	26,3	57,1	0,4227	19,79	15,7	24,9	0,1730	5,94	70,0 %
	<60 %	29,9	53,7	0,3988	21,57	23,4	27,4	0,1567	9,08	57,9 %
Hollande 87	<40 %	18,1	45,9	0,2897	11,14	2,4	33,2	0,2546	1,20	89,2 %
	<50 %	18,9	45,8	0,2965	11,70	4,7	28,8	0,1971	2,01	82,8 %
	<60 %	19,7	45,6	0,2918	12,11	11,3	20,9	0,1398	3,61	70,2 %
Suède 87	<40 %	15,5	54,6	0,3950	11,24	6,9	40,4	0,1392	3,36	70,1 %
	<50 %	18,4	54,4	0,3865	13,25	10,6	41,0	0,1485	5,28	60,2 %
	<60 %	22,2	51,9	0,3740	15,51	16,1	40,1	0,1527	7,92	49,0 %
Grande-Bretagne 86	<40 %	21,6	60,0	0,4955	17,24	5,6	38,3	0,2752	3,10	82,0 %
	<50 %	24,0	57,1	0,4526	18,37	12,4	27,6	0,1907	5,13	72,1 %
	<60 %	26,8	53,7	0,4188	19,59	20,6	26,9	0,1649	8,03	59,0 %
É.-U. 86	<40 %	16,0	51,2	0,3659	11,05	13,9	37,0	0,2249	7,12	35,6 %
	<50 %	19,4	49,3	0,3484	12,99	18,7	39,5	0,2326	10,02	22,8 %
	<60 %	23,1	47,9	0,3353	15,10	24,4	39,8	0,2394	13,24	12,3 %
Moyenne	<40 %	16,7	51,7	0,3780	11,59	6,5	35,1	0,2232	3,22	71,4 %
	<50 %	19,9	49,0	0,3549	13,08	11,6	30,7	0,1853	5,15	60,5 %
	<60 %	23,7	46,7	0,3342	14,81	17,9	29,8	0,1707	7,69	48,3 %

Revenus ajustés avec une élasticité d'équivalence de 0,55.

<sup>(1)</sup> LIR = taux des bas revenus; <sup>(2)</sup> ALG = écart des bas revenus; <sup>(3)</sup> Gp = Coefficient de gini;<sup>(4)</sup> Sen = Indice de Sen

Source: Förster (1994).

pas la classification des régimes de bien-être, en particulier celle de Esping-Anderson, car la Suède et la Grande-Bretagne, qui appartiendraient à des régimes différents, permettent de façon équivalente la réduction de la pauvreté au triple niveau de l'incidence, de l'intensité et de l'inégalité pour certains groupes à risque, comme les familles avec trois enfants et plus et les parents isolés.

Makinen a repris en 1998 le même type d'analyse en comparant pour neuf pays le lien entre la proportion des dépenses de sécurité sociale et la réduction du taux de pauvreté en contrôlant le taux de chômage et la proportion de la population âgée de moins de 15 ans et de plus de 65 ans. Ses conclusions ont été doubles. Il existe, en premier lieu, une corrélation significative entre l'importance des transferts et celle de la population âgée dans un pays. En second lieu, les transferts sont liés à la réduction de la pauvreté de façon statistiquement significative ( $-0,55$  et  $p = 0,01$ ).

Un État providence dont la taille est plus importante révélerait un effort social plus soutenu, ce qui se traduirait par des transferts sociaux universels plus généreux. Cet effort social serait au fondement du faible taux de pauvreté et d'inégalité. Le fait de conférer des droits sociaux égaux à tous les citoyens, en plus d'être un indice de décommodification, serait à la source de plus d'égalité et de moins de pauvreté. C'est la position défendue par Kenworthy (1999) et Sainsbury et Morissens (2002) dans leur analyse historique et comparative.

Kenworthy a repris les mêmes questions posées par Förster et Makinen mais en élargissant le nombre de pays et la période couverte. Son étude a porté sur quinze pays industrialisés couvrant la période de 1960-1991. Il en vient, par ses résultats de recherche, à confirmer l'hypothèse que les transferts sociaux réduisent la pauvreté que celle-ci soit définie en termes absolus ou relatifs.

L'auteur a utilisé trois mesures de l'effort social: 1) mesure des transferts en pourcentage du PIB, 2) indice de décommodification d'Esping-Andersen, et 3) le salaire social (le pourcentage du revenu reçu par un travailleur à revenu médian s'il arrêta de travailler) et il a pris en compte trois seuils de pauvreté (30 %, 40 % et 50 %) du revenu médian.

Le classement des quinze pays selon les trois indicateurs de l'effort social montre que la mesure du salaire social est liée à 0,6 avec la mesure des transferts et à 0,57 avec l'indice de décommodification. Ainsi, les pays dont les transferts occupent une part plus importante du PIB présentent un indice de décommodification plus élevé ou procurent un salaire social plus généreux avec un taux de pauvreté posttaxe/posttransfert plus faible. Les coefficients de corrélation indiquent une relation négative et significative statistiquement à près de 0,01. L'auteur conclut que les politiques

sociales ont un effet certain dans la réduction de la pauvreté. Une augmentation d'un pour cent du produit intérieur brut dépensé en transfert pour la période 1960-1991, diminue le taux absolu de pauvreté au début des années 1990 de 0,75 point de pourcentage (Kenworthy, 1999, p. 129). La croissance du PIB en général présente aussi un lien avec la diminution de la pauvreté mais n'atteint pas un niveau statistiquement significatif. Cela pourrait indiquer, selon l'auteur, que la croissance économique nationale à un moment donné ne garantit pas une diminution du taux de pauvreté pour la génération suivante. Quelle que soit, dit l'auteur, la mesure de l'effort social utilisé, son analyse indique que plus des deux tiers de la variation du taux absolu de pauvreté posttaxe/posttransfert restent liés à l'effort social. Les mêmes conclusions se transposent pour la mesure de la pauvreté relative.

*« On the whole, then, the findings of the analysis appear to be quite robust. Social Welfare policies seem to have helped reduce both absolute and relative poverty in the wealthiest industrialised countries over the past several decades [...] Nations with more generous social-welfare policies since 1960 tended to have lower rates of poverty in the early 1990 » (Idem).*

Derrière les propos sur l'effort social se cache la question de l'effet de la générosité des transferts ou de leur universalité sur la réduction du taux de pauvreté. Réapparaît rapidement la question de l'efficacité des divers régimes de bien-être dans la lutte contre la pauvreté.

Sainsbury et Morissens (2002) ont classé, quant à elles, les pays selon la capacité ou l'efficacité des transferts sociaux à réduire la pauvreté en mesurant la réduction du taux de pauvreté avant et après transferts de manière absolue (taux de pauvreté après transfert moins taux de pauvreté avant transfert) et de manière relative (pourcentage de réduction). La mesure relative de l'efficacité de réduction du taux de pauvreté correspond à la proportion des pauvres qui atteignent ou dépassent le seuil de pauvreté avant transferts. La mesure absolue fait référence à la différence de pourcentage entre le taux de pauvreté prétransfert et le taux de pauvreté post transfert.

Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu moyen net. Ici, le seuil de pauvreté est fixé à un niveau relativement élevé. Les résultats indiquent des écarts importants entre les pays comparés, comme l'indique le tableau 3.2.

Quel que soit le pays, on constate une réduction du taux de pauvreté entre le début et le milieu des années 1990, mais les écarts quant à la réduction de la pauvreté varient de façon importante entre les pays eux-mêmes. La Suède (1995) présente des taux de réduction de la pauvreté au niveau relatif de 75,1 % et absolu de 29,2 %, qui sont presque le double

Tableau 3.2

### Efficacité de tous les transferts sociaux à l'ensemble de la population dans la réduction de la pauvreté

	<i>Réduction relative du taux de pauvreté (%)</i>	<i>Réduction absolue du taux de pauvreté (%)</i>
Suède (1992)	70,7	28,8
Suède (1995)	75,1	29,2
France (1979)	59,8	27,1
France (1994)	63,2	29,4
Allemagne (1989)	52,9	13,3
Allemagne (1994)	53,6	15,7
Royaume-Uni (1991)	34,4	10,8
Royaume-Uni (1995)	41,3	14,5

Source : Sainsbury et Morissens (2002).

de ceux de la Grande-Bretagne (1995), qui atteint des taux de réduction de 41,3 % et 14,5 %. La France (1994) occupe une position moyenne, avec des taux de 63,2 % et 29,4 %. Cela signifie que la Suède réussit à sortir plus de sept personnes sur dix de la pauvreté comparativement à la Grande-Bretagne et à la France, qui permettent respectivement à quatre et six personnes sur dix de franchir le seuil.

Le tableau des données change radicalement si on introduit des modifications dans la mesure des variables analysées. Ainsi, Behrendt (1998, 2000a et b, 2002) a examiné, à partir des mêmes données du LIS, le lien entre les transferts sociaux et la pauvreté en excluant de ses calculs les ménages de plus de 55 ans et les transferts destinés à ce groupe d'âge. Elle a fixé le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian. Soulignons que Sainsbury et Morissens avaient fixé le leur à 60 % du revenu moyen net. La prise en compte des résultats de Behrendt et leur mise en comparaison avec ceux de Sainsbury et Morissens conduisent à des conclusions différentes quant à l'efficacité des transferts sur la réduction de la pauvreté.

Dans l'étude de Behrendt, les différences entre la Suède et la Grande-Bretagne (tableau 3.3, colonne 1) apparaissent faibles. La Suède réussit à réduire légèrement plus que la Grande-Bretagne le taux de pauvreté au niveau absolu, soit 18,3 % comparativement à 16,4 %. Par contre, la Grande-Bretagne réussit mieux que la Suède à sortir une proportion légèrement supérieure de personnes au-dessus du seuil, soit 6,3 personnes pour la Grande-Bretagne et 5,8 pour la Suède (réduction relative).

Tableau 3.3

**Comparaison des résultats de Behrendt (B) et de Sainsbury et Morissens (S/M)**

	<i>Réduction absolue de la pauvreté</i>		<i>Réduction relative de la pauvreté</i>	
	<i>B</i>	<i>S/M</i>	<i>B</i>	<i>S/M</i>
Suède (1995)	18,3	29,2	58	75,1
France (1994)	13,8	29,4	62	63,2
Allemagne (1994)	6,8	15,7	46	53,6
Royaume-Uni (1995)	16,4	14,5	63	41,3
Canada (1994)	9,3	–	44	–
É.-U. (1994)	3,4	–	16	–

Les données de Sainsbury et Morissens indiquent que les transferts sociaux en Suède diminuent en chiffre absolu le taux de pauvreté de 29,2 % (colonne 2) mais les données de Behrendt annoncent une diminution de seulement 18 %. À l'inverse, les transferts sociaux en Grande-Bretagne diminuent en chiffres relatifs le taux de pauvreté de 41,3 % avec les données de Sainsbury et Morissens, mais de 63 % avec celles de Behrendt. L'écart en chiffres absolus entre la Suède et la Grande-Bretagne est de 15 dans la recherche de Sainsbury et Morissens et seulement de 1,9 dans celle de Behrendt. Pour la réduction relative de la pauvreté, il y a inversion, la différence étant +34 en faveur de la Suède dans un cas (Sainsbury et Morissens) et de +5 en faveur de la Grande-Bretagne pour l'autre (Behrendt).

Si on se fie aux résultats de Sainsbury et Morissens, on a en main des données appuyant une argumentation qui défend une stratégie sociale-démocrate de lutte contre la pauvreté qui passe par des allocations universelles. Par contre, si on fonde sa décision sur les résultats présentés par Behrendt, on reste plus critique vis-à-vis de la stratégie sociale-démocrate et on est moins à même de rejeter la stratégie libérale d'allocations ciblées.

Plutôt qu'examiner l'efficacité des transferts sur le taux de pauvreté pour l'ensemble de la population ou pour les ménages de moins de 60 ou de 55 ans, certains se sont intéressés à la réduction de la pauvreté selon les catégories de ménages à bas revenus ou au ciblage en direction de ces mêmes ménages à bas revenus. La question de la direction des transferts prend ici le pas sur celle du volume des transferts, en mettant à l'avant-scène le débat sur les mérites respectifs des transferts universels non ciblés vers les plus pauvres par rapport aux transferts ciblés en direction des ménages à bas revenus.

Förster, dans son analyse de 1994, avait comparé le taux de pauvreté avant et après transferts pour les familles nombreuses (trois enfants et plus) et les familles monoparentales. Il avait constaté un taux de réduction de la pauvreté très variable selon les pays allant de 10 % à plus de 90 % pour les divers types de ménages. Ses données indiquaient que les transferts apparaissent en général plus efficaces à sortir les familles nombreuses de la pauvreté que les familles monoparentales. Il n'avait pas identifié un modèle spécifique ; il avait plutôt conclu que l'effet net des transferts sur la réduction de la pauvreté était quasi équivalent dans certains pays comme la Suède, l'Irlande et la Grande-Bretagne, quelles que soient les mesures de pauvreté utilisées (*in an equality high reduction of all three components of poverty*).

Christopher (2001) a poursuivi la même analyse en examinant le lien entre les transferts, les taxes et le taux de pauvreté pour différentes catégories de ménages. Les données de son étude couvrent le milieu des années 1990 (troisième vague du LIS) pour les ménages entre 25 et 60 ans et pour un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian. On constate des différences importantes en termes de réduction de la pauvreté non pas entre les catégories de ménages à l'intérieur d'un même pays mais plutôt entre les pays ou groupes de pays.

Les États-Unis se démarquent (tableau 3.4) par un faible taux de réduction, suivis par les autres pays libéraux (Canada, Grande-Bretagne et Australie). La Suède et la Finlande présentent, par rapport aux autres pays comparés, un pourcentage élevé de réduction de la pauvreté. Les transferts/taxes en Suède permettent à presque neuf mères monoparentales sur dix de sortir de la pauvreté, comparativement à six personnes sur dix en Grande-Bretagne et seulement trois personnes sur dix au Canada. Les résultats de recherche de Christopher se situent plus en continuité avec ceux de Sainsbury et Morissens qu'avec ceux de Behrendt.

Tableau 3.4

### Pourcentage de réduction relative du taux de pauvreté dû aux transferts/taxes par pays

	Suède	Finlande	France	Allemagne	Canada	Royaume-Uni	É.-U.
Mères	89,9	79,2	69,2	28,6	38,5	49,3	13,3
Mères monoparentales	89,1	86,3	63,7	28	31,4	56,9	14,0
Femmes non mères	84,8	79,4	77,1	47,7	41,1	60,6	16,3
Hommes	78,2	74,7	70,6	34,5	39,9	48,6	10,8
Femmes seules non mères	85,7	74,3	63,6	36,4	28,6	65,3	63

Sources : Christopher (2001).

Les résultats de Christopher contrastent cependant avec ceux de Mitchell et son équipe (1994) qui, avec les données du LIS, ont étudié la période des années 1980 (deuxième vague). Ceux-ci ont comparé l'efficacité redistributive des transferts pour deux types de ménage, les ménages retraités et les familles monoparentales. Ils ont avancé l'hypothèse que différentes classes de bénéficiaires pouvaient être objet d'une réduction variable de leur taux de pauvreté autant à l'intérieur (*within*) d'un même pays qu'entre (*between*) des pays appartenant à des systèmes différents de transferts.

Ils ont jugé faible statistiquement ( $R^2 = 0,25$ ) la relation entre la générosité des transferts et la réduction de la pauvreté pour les ménages retraités. Le niveau de générosité des prestations pour les familles monoparentales se situe en moyenne aux deux tiers de celui des ménages retraités. La relation entre la générosité des prestations et la réduction du taux de pauvreté pour les familles monoparentales apparaît plus forte que pour les ménages retraités mais dans l'ensemble modérée ( $R^2 = 0,43$ ). Pour Mitchell et son équipe, le type de bénéficiaires apparaît aussi sinon plus important pour comprendre l'efficacité redistributive des transferts que le système des transferts.

*In other words, the type of system may not be as important as the type of beneficiary (Mitchell et al., 1994, p. 336).*

Une autre façon d'étudier l'efficacité redistributive des transferts a été, pour Fritzell (2000), d'examiner pour les ménages entre 20 et 64 ans la distribution des transferts par quintile de revenus et de calculer le montant moyen des transferts par rapport au revenu brut médian pour sept pays européens (troisième vague LIS).

Le volume le plus important des transferts pour tous les pays comparés est distribué aux quintiles de revenus les plus faibles (premier et deuxième) (tableau 3.5). On note des variations importantes entre les pays. Les prestations financières dans les pays nordiques et en particulier en Suède se présentent moins concentrées vers la partie inférieure de l'échelle des revenus. Le premier quintile ne reçoit en Suède que 27,2 % des transferts comparativement au premier quintile en Grande-Bretagne, qui en reçoit 37 %. Si la Suède présente, dans la majorité des recherches, un taux de pauvreté plus faible que les autres pays, cela ne tient pas au ciblage de ses prestations, mais plus à la générosité des prestations distribuées qui correspondent à 24 % du revenu médian, soit le pourcentage le plus élevé des pays comparés. Le pourcentage est presque le double de celui de la Norvège, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. Apparaît ici plus clairement la divergence des stratégies, l'une avec des prestations universelles, généreuses réparties plus uniformément entre les quintiles de revenus,

Tableau 3.5

**Distribution des transferts par quintile de revenu et revenu de transfert moyen comme fraction du revenu brut médian (ménages âgés entre 20 et 64 ans) (%)**

<i>Pays et année</i>	<i>Le plus bas</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>Le plus élevé</i>	<i>Total</i>	<i>Moyenne des transferts</i>
Danemark, 1992	30,1	26,7	16,9	14,7	11,7	100	16,7
Finlande, 1995	29,8	24,3	19,9	15,2	10,7	100	18,3
Norvège, 1995	35,0	23,6	16,5	13,5	11,3	100	12,9
Suède, 1995	27,2	27,5	19,0	15,4	11,0	100	24,0
Allemagne, 1994	38,9	23,4	15,9	13,1	8,7	100	9,7
Hollande, 1994	29,1	22,6	16,4	14,3	17,6	100	15,2
Grande-Bretagne, 1995	37,0	29,5	14,5	10,6	8,4	100	13,9

Classification des quintiles de revenus à partir des revenus équivalents bruts. La proportion des transferts renvoie aussi aux revenus de transferts équivalents.

Source : Fritzell (2000).

l'autre avec des prestations ciblées, distribuées plus généreusement vers la partie inférieure de l'échelle des revenus. Pour Fritzell, on serait en face de deux modèles de distribution : un premier groupe de pays, formé par la Suède, la Finlande et le Danemark, se caractérise par des prestations plus généreuses (niveau de transfert moyen par rapport à la médiane plus élevée) et un deuxième groupe de pays, soit la Norvège, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, présente un modèle redistributif différent. Les prestations y sont en moyenne moins généreuses mais davantage ciblées vers les bas revenus. Pour cet auteur cependant, les différences que l'on remarque au niveau de la pauvreté ou de l'inégalité doivent, pour être comprises, prendre en compte non seulement les transferts mais la distribution des revenus avant transferts, soit celle générée par le marché du travail.

*The major difference between the UK and the Nordic countries is not the amount of social transfers to low income families with children but rather the much lower market income in these families in the UK (Fritzell, 2000, p. 19).*

Les données sur la distribution des transferts en fonction des quintiles de revenus laissent supposer que la réduction de la pauvreté tient autant au volume, à l'universalité et à la générosité des transferts qu'à leur direction et à leur capacité de cibler et de rejoindre directement les populations en situation de pauvreté. Cette question se pose d'autant plus que des pays à dépenses sociales équivalentes présentent des taux de pauvreté différents. À l'inverse, des pays à dépenses sociales différentes peuvent

présenter des taux de pauvreté équivalents<sup>11</sup>. Si l'on compare, comme l'a fait Behrendt (2000a), les dépenses sociales (excluant les prestations aux personnes âgées de plus de 55 ans) et le taux de réduction de la pauvreté (pour les ménages de moins de 55 ans), on constate que le pays dont les dépenses sociales sont les plus élevées (la Suède : 25 %) présente aussi le taux de réduction de la pauvreté le plus élevé (-18,3). Mais cette relation n'est ni la seule ni la plus importante qui se dégage du tableau 3.6.

Le Canada et la Grande-Bretagne, avec des pourcentages de dépenses sociales quasi équivalents (14,8 et 16), présentent cependant des taux de réduction de pauvreté très différents (-9,3 et -16,4). Au contraire, des pays à dépenses sociales différentes comme la Grande-Bretagne (16) et la Suède (25), affichent des taux de réduction de la pauvreté relativement similaires (-16,4 et -18,3).

Les données du tableau 3.6 indiquent aussi que les pays appartenant au régime libéral dans la classification d'Esping-Andersen ne présentent pas un modèle identique quant au taux de réduction de la pauvreté, qui est respectivement de 16,4 % pour la Grande-Bretagne, 9,3 % pour le Canada et seulement 3,4 % pour les États-Unis.

Tableau 3.6

### Dépenses sociales et taux de réduction de la pauvreté

	<i>Dépenses sociales excluant les prestations aux personnes âgées de plus de 55 ans (pourcentage du PIB)</i>	<i>Taux de réduction de la pauvreté (ménages de moins de 55 ans)</i>
Suède (1995)	25	-18,3
France (1994)	19,5	-13,8
Grande-Bretagne (1995)	16	-16,4
Canada (1994)	14,8	-9,3
É.-U. (1994)	10,4	-3,4

Source : Behrendt (2000a).

11. Si un même volume de dépenses sociales aboutit à des niveaux différents de réduction de la pauvreté, cela dépend de la façon dont ces dépenses sont réparties. Ainsi, un pays A avec un volume de dépenses sociales moindres comparativement à un pays B mais qui affecte la plupart de ses dépenses sociales aux pauvres comparativement au pays B qui a plus de dépenses sociales, mais où les premiers bénéficiaires sont les personnes de classe moyenne. Toutes choses étant égales par ailleurs, la réduction de la pauvreté sera moindre dans le pays B que dans le pays A malgré des dépenses sociales supérieures. Ici, ce qui est déterminant, c'est plus la direction des transferts que leur volume.

L'hypothèse de Gustafsson et Uusitalo (1990) sur les liens entre l'effort social et le taux de pauvreté laisse supposer que toutes les dépenses sociales ont le même poids dans la réduction de la pauvreté; le tableau 3.6 laisse plutôt penser le contraire, d'où l'intérêt de comparer l'efficacité et l'efficience des transferts ou des dépenses sociales. Pour certains, un effort social important qui oblige à des prestations universelles et généreuses est jugé trop coûteux et dans l'ensemble inefficace pour sortir de la pauvreté les plus pauvres parmi les pauvres. Une prestation est jugée d'autant plus efficiente qu'elle permet une utilisation plus rationnelle des ressources publiques, ce qui plaide, selon certains, pour des prestations ciblées qui permettent de repérer les populations en situation réelle de besoin et de leur fournir d'autres services plus conformes à leur situation réelle. Certains, comme Tullock (1982), vont jusqu'à défendre l'idée qu'un déplacement des transferts sélectifs vers les transferts universels conduit à une réduction du bien-être net des pauvres.

Empruntant un cadre d'analyse à Beckerman (1979), qui distingue entre l'efficacité et l'efficience des transferts, Mitchell (1990), à partir des données de LIS des années 1980 et Kim (2000a et b), à partir de celles des années 1990, ont chacun évalué l'effet du volume et de la direction des transferts sur la réduction de la pauvreté, avec des conclusions d'analyse différentes.

Beckerman (1979) a distingué les notions d'efficacité et d'efficience. L'efficacité réfère à la capacité de réduire la pauvreté et est mesurée par le degré de réduction du taux de pauvreté. Elle est liée, selon l'hypothèse dominante, à l'ampleur des dépenses sociales ou à des allocations plus généreuses. L'efficience renvoie à la proportion des dépenses ou des taxes et transferts qui permet spécifiquement de réduire la pauvreté. La mesure de l'efficience identifie la proportion de chaque unité de dépense qui sert à réduire la pauvreté comme telle. Beckerman a construit deux indicateurs pour mesurer l'efficience, l'efficience ciblée (*target efficiency*), correspondant au pourcentage des dépenses qui rejoindrait directement les pauvres et l'efficience de réduction de la pauvreté (*poverty reduction efficiency*), soit le pourcentage de pauvreté ou la proportion de réduction de l'écart de pauvreté que chaque unité des dépenses sociales permet de réaliser. Des dépenses sociales très efficaces signifient qu'une partie importante est dirigée vers les pauvres. Des dépenses sociales efficaces signifient qu'elles réussissent à réduire le taux de pauvreté prétransfert. Les deux notions sont indépendantes.

Des dépenses sociales peuvent être efficaces en réduisant le taux de pauvreté prétransfert, mais être en même temps inefficaces si une partie faible de l'ensemble des dépenses sociales vont vers les populations pauvres. À l'inverse, des dépenses sociales peuvent être efficaces si une

proportion importante des dépenses sociales sont ciblées vers les pauvres, mais elles peuvent être en même temps inefficaces, si elles réussissent à faire sortir de la pauvreté une proportion limitée de pauvres. Derrière cette double notion d'efficacité/efficience se profile la question du rôle respectif des transferts universels et ciblés dans la réduction de la pauvreté.

En plus d'introduire dans son analyse la distinction entre efficience et efficacité et entre le taux de pauvreté et l'écart de pauvreté, Mitchell étudie de façon séparée et combinée l'effet respectif des transferts et des taxes. L'idée étant que le volume des transferts n'est pas suffisant dans l'explication et qu'il est nécessaire d'évaluer l'effet propre des taxes. Si elles sont progressives, elles amènent à modifier l'effort social et la générosité sociale des États. C'est pourquoi Mitchell a distingué la générosité apparente de la générosité nette, cette dernière étant calculée par la soustraction opérée par les taxes sur les transferts.

Dans une première étude (1990) portant sur sept pays à partir de la première (début 1980) et de la deuxième vague (mi-1980) des micro-données de LIS, avec un seuil de pauvreté retenu à 50 % du revenu familial moyen ajusté (barème équivalence de l'OCDE), Mitchell constate que la réduction de la pauvreté apparaît très variable selon les sept pays comparés (tableau 3.7). Le pourcentage de réduction est de près de 80 % pour la Suède et seulement de 37 % et de 56 % pour les États-Unis et le Canada (colonne 6). La Grande-Bretagne présente un taux de réduction équivalent à celui de la Suède. Mitchell fait remarquer que les pays qui se démarquent par un pourcentage plus élevé de réduction de la pauvreté présentent aussi un taux de pauvreté prétransfert plus important. À l'inverse, les pays

Tableau 3.7

**Pourcentage des familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté (première et deuxième vagues)**

	<i>Première vague</i>			<i>Deuxième vague</i>		
	<i>Revenus du travail</i>	<i>Revenus disponibles</i>	<i>Diminution (%)</i>	<i>Revenus du travail</i>	<i>Revenus disponibles</i>	<i>Diminution (%)</i>
RFA	31,0	6,8	78	35,8	7,6	79
Australie	28,0	13,0	63	26,7	8,4	69
Canada	24,9	12,5	50	26,4	11,7	56
États-Unis	27,1	17,0	37	26,9	17,0	37
Pays-Bas	32,5	7,0	78	32,3	6,5	80
Royaume-Uni	30,9	5,7	82	38,0	8,1	79
Suède	36,5	5,6	85	36,7	7,6	79

Source: Mitchell (1990).

qui ont un pourcentage de réduction de pauvreté plus faible présentent aussi un taux de pauvreté prétransfert plus faible. La Suède et la Grande-Bretagne, qui présentent une efficacité plus grande (85 % et 82 %) (vague 1) et (79 % chacun) (vague 2) ont aussi les taux de pauvreté prétransfert les plus élevés, soit 30,9 et 36,5 (première vague) et 38 et 36,7 (deuxième vague) comparativement au Canada (24,9) (première vague) et (26,4) (deuxième vague) et aux États-Unis (27,1) (première vague) et (26,9) (deuxième vague). Cette remarque peut laisser supposer que les transferts ont peut-être un effet endogène sur les taux de pauvreté prétransfert. Nous y reviendrons.

Dans une deuxième recherche, Mitchell *et al.* (1994) comparent dix pays à partir des données du LIS (1980) avec un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu familial médian ajusté. Les résultats sont présentés au tableau 3.8.

Tableau 3.8

### Mesures moyennes de générosité et ciblage (années 1980)

	Efficience: réduction de la pauvreté		Efficience ciblée	Générosité apparente	Générosité nette
	Postsécurité sociale	Posttaxe			
Australie	51	69	50,5	1,16	1,17
Canada	38	57	35,5	2,06	1,36
France	34	38	31,5	2,81	2,48
Allemagne	36	44	36,0	2,61	2,13
Pays-Bas	27	47	26,0	3,29	1,90
Norvège	37	51	34,0	2,65	1,77
Suède	23	41	23,0	4,03	2,18
Suisse	40	53	38,0	2,03	1,53
Grande-Bretagne	32	50	37,5	2,38	1,63
États-Unis	41	52	39,0	1,55	1,20

Source: Mitchell *et al.* (1994).

On remarque que le positionnement des pays les uns par rapport aux autres change selon la mesure utilisée. La Suède présente un taux de générosité apparente (transferts sociaux comme ratio de l'écart de pauvreté prétransfert) relativement fort (4,03) qui correspond presque au double de certains pays comme le Canada (2,06), les États-Unis (1,55), la Suisse (2,03) et la Grande-Bretagne (2,38). Mais si on intègre l'action des taxes, qui correspond dans le tableau à la générosité nette, l'écart apparaît

beaucoup moins important entre les pays. La Suède (2,18) perd sa position dominante et l'écart par rapport aux autres pays est sensiblement réduit (France : 2,48, Canada : 1,36). L'écart type est passé de 0,75 à 0,469.

Si on examine l'efficacité ciblée, soit la proportion des transferts qui va à ceux qui sont sous la ligne de pauvreté, on retrouve une sorte d'inversion, où la Suède occupe le dernier rang (23) et les pays anglo-saxons [Australie (50,5), États-Unis (39) et Grande-Bretagne (37,5), Canada (35,5)] les premiers rangs. Cela signifie qu'au Canada plus de 35 % des transferts vont aux ménages sous le seuil de la pauvreté et en Suède seulement 23 %. On trouve confirmée ici l'analyse précédente de Fritzell, qui montrait que la Suède distribuait des prestations plus généreuses mais moins ciblées.

L'analyse de régression entre dépenses sociales et la réduction de l'écart de pauvreté pré/post transfert indique une relation statistiquement significative ( $R = 0,57$  à  $0,95$ ). Mitchell juge, à partir de ces résultats, que l'effort social reste un faible critère pour prédire l'état de pauvreté dans un pays, car une partie importante de la variation de l'écart de pauvreté reste non expliquée et il faut faire appel à des mesures de l'efficacité pour y réussir. L'efficacité expliquerait, selon elle, 30 % à 40 % des variations de l'écart de pauvreté pré/post transfert.

*Welfare effort is a very poor predictor of outcomes, whether measured in terms of the head-count, poverty gap or inequality. The study found that welfare effort and pre-transfer need explain around 60 percent of the variation in outcomes. The inclusion of efficiency factors, however, increased the explanatory power to about 90 percent. In other words, need, effort and efficiency, all contribute approximately equally to explaining welfare outcomes (Mitchell, 1990, p. 25).*

*The regressions still leave unexplained, however, at least one third of the variation in the poverty and inequality related outcomes. These « unexplained » variations are, by definition related to the efficiency of the various transfer systems. Roughly speaking, one can conclude from this analyses that efficiency considerations account for around 40 % of the variation in welfare outcomes (Mitchell, 1993, p. 175).*

Grâce à une analyse par régression multiple de ses données, Mitchell et son équipe, dans une publication ultérieure (1994), ont trouvé une forte relation inversée entre la générosité et l'efficacité des prestations, sans cependant être capables de conclure que l'efficacité ciblée entraînait un manque de générosité. Ils ont néanmoins constaté qu'une augmentation soit de la générosité, soit de l'efficacité, était associée avec une diminution de la pauvreté pré/post transfert. Le niveau de générosité et le degré d'efficacité expliqueraient à une hauteur de 72 % la diminution de l'écart de pauvreté. La générosité leur est apparue comme une variable

plus déterminante que l'efficacité dans la réduction de la pauvreté, mais on retrouvait par contre un effet plus élevé sur la réduction de l'écart de pauvreté si on augmentait de 1 % l'efficacité en gardant la générosité constante plutôt que de modifier la générosité de 1 % à la hausse (Mitchell *et al.*, 1994, p. 333).

Selon Mitchell *et al.*, les pays dont l'ensemble des dépenses sociales est plus faible par rapport aux autres pays, tendent à développer des programmes de transfert plus ciblés que les pays qui ont des dépenses sociales proportionnellement plus élevées. Tout se passe comme s'il y avait un arbitrage (*trade-off*) permanent entre efficacité et efficacité en relation avec l'objectif de réduire la pauvreté. Pour ces auteurs, il n'y a pas de loi d'airain (*iron law*) qui oblige à lier efficacité et transferts universels<sup>12</sup>. Il lui apparaît qu'un système de transferts ciblés peut être à même de lier efficacité et efficacité.

*That there is substantial room for a well-targeted system to combine efficiency with effectiveness. There is no « iron law » requiring effectiveness to go hand in hand with universal welfare payments (Mitchell, 1990, p. 23).*

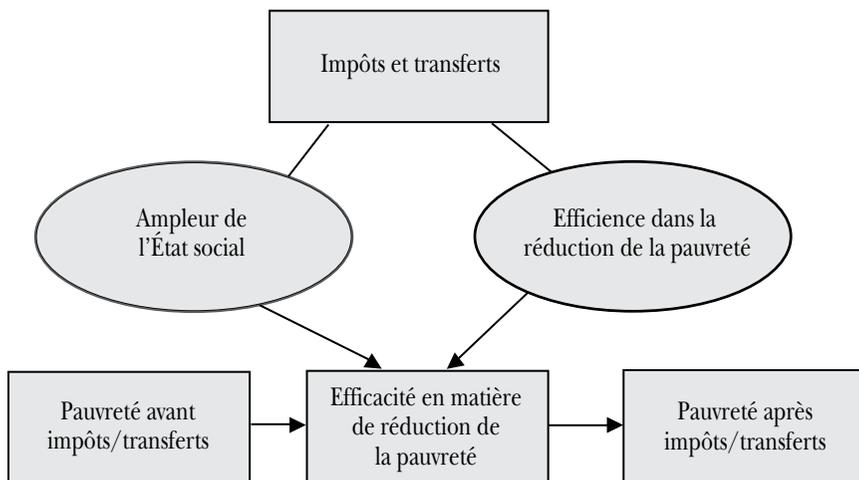
*Some broad evidence for the existence of a trade-off between efficiency and effectiveness in reaction to the goal of reducing poverty (Mitchell, 1993, p. 148).*

Kim (2000a) a repris les mêmes analyses quelques années plus tard avec les microdonnées des années 1990, soit la troisième et la quatrième vagues du LIS. Il est arrivé à des conclusions relativement différentes de celles de Mitchell. Il a comparé l'efficacité et l'efficacité des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté pour onze « États sociaux occidentaux ». Le seuil de pauvreté a été mesuré à 50 % du revenu disponible médian des ménages dans chaque pays avec l'échelle d'équivalence du Conseil national de la recherche américain. L'auteur a cherché, comme l'indique la figure 3.1, à déterminer le rôle respectif de trois facteurs dans la réduction de la pauvreté, soit 1) l'ampleur de la pauvreté avant transfert/taxes qui correspond à la pauvreté générée par l'économie de marché ; 2) le niveau général des dépenses sociales et le montant des dégrèvements, soit la somme des transferts nets positifs exprimée en pourcentage du revenu total après impôts et transferts ; 3) l'efficacité dans la réduction de la pauvreté comme la proportion des transferts sociaux qui contribue

---

12. La relation entre les transferts efficaces et efficaces se présente comme négative, ce qui signifie que l'on ne retrouve pas en même temps un système de transfert efficace et efficace.

Figure 3.1

**Cadre analytique de l'étude de Kim**

directement à la réduction de la pauvreté, soit la proportion des transferts nets positifs qui contribuent à la réduction de l'écart de pauvreté avant impôts et transferts.

Le calcul de corrélation entre l'efficacité (colonne 6 du tableau 3.9) et l'efficacité dans la réduction de la pauvreté (diminution agréée de l'écart de pauvreté par l'intermédiaire de transferts nets positifs aux pauvres exprimée en pourcentage du revenu total après impôt et transferts) (colonne 4) apparaît relativement faible (0,135 avec  $p = 0,696$ ). Cependant, l'association entre l'ampleur de l'effort social (colonne 5) et l'efficacité dans la réduction de la pauvreté (colonne 4) reste très forte (0,873  $p = 0,01$ ). L'auteur a chiffré la contribution de la variation de l'ampleur de l'État social à la diminution de l'écart de pauvreté 4,5 supérieure à celle de l'efficacité.

Le tableau de ces données et la force des corrélations découvertes amènent l'auteur à conclure que « les différences entre pays pour ce qui est de l'efficacité dans la réduction de la pauvreté sont essentiellement dues aux différences dans l'ampleur de l'État social et non d'efficacité dans la réduction de la pauvreté » (Kim, 2000a, p. 150). Son analyse, en plus de confirmer l'hypothèse de Gustafsson et Uusitalo, la complète, car cette hypothèse portait seulement sur le taux de pauvreté et ne prenait pas en compte l'effet des dépenses sociales sur la réduction de l'écart de pauvreté.

Tableau 3.9

## Décomposition de l'écart de pauvreté après impôts et transferts

Pays	$P_{pre}^{(a)}$	$P_{inc}^{(b)}$	$P_{post}^{(c)}$	$P_{red}^{(d)}$	Ampleur <sup>(e)</sup>	Efficacité <sup>(f)</sup>
Allemagne (1994)	8,68	0,05	0,93	7,80	16,8	46,4
Australie (1994)	9,44	0,02	2,27	7,19	10,2	70,6
Belgique (1992)	11,61	0,02	0,83	10,80	20,6	52,5
Canada (1994)	7,04	0,01	1,37	5,67	10,8	52,5
Danemark (1992)	9,60	0,07	1,15	8,52	15,1	56,3
États-Unis (1997)	6,08	0,07	2,37	3,78	7,4	51,3
Finlande (1995)	4,92	0,06	0,42	4,56	10,5	43,5
Norvège (1995)	7,45	0,05	0,80	6,69	13,3	50,4
Pays-Bas (1994)	6,62	0,06	0,88	5,80	11,6	50,2
Royaume-Uni (1995)	10,13	0,11	1,54	8,69	14,1	61,8
Suède (1995)	10,44	0,11	1,29	9,25	22,5	41,1
Moyenne <sup>(g)</sup>	8,36	0,06	1,26	7,16	13,9	52,4
Coefficient de variation	0,238	0,547	0,461	0,082	0,317	0,151

(a) Écart de pauvreté agrégé après impôts et transferts exprimé en pourcentage du revenu total après impôts et transferts.

(b) Augmentation agrégée de l'écart de pauvreté, par l'intermédiaire de transferts nets négatifs aux pauvres, exprimée en pourcentage du revenu total après impôts et transferts.

(c) Écart de pauvreté agrégé après impôts et transferts exprimé en pourcentage du revenu total après impôts et transferts.

(d) Diminution agrégée de l'écart de pauvreté par l'intermédiaire de transferts nets positifs aux pauvres, exprimée en pourcentage du revenu total après impôts et transferts.

(e) Ampleur de l'État social, définie comme la somme des transferts nets positifs, exprimée en pourcentage du revenu total après impôts et transferts.

(f) Efficacité dans la réduction de la pauvreté, définie comme la proportion des transferts nets positifs qui contribuent à la réduction de l'écart de pauvreté avant impôts et transferts.

(g) Moyenne non pondérée des onze pays.

Source : Kim (2000a).

On reste cependant surpris des différences entre Mitchell et Kim dans les résultats et les conclusions de recherche. Pour ce dernier, les différences constatées entre les pays comparés en ce qui concerne la réduction comparée est imputable aux disparités entre ces pays quant à l'ampleur de leur effort ou de leurs dépenses sociales et l'efficacité n'y joue aucun rôle significatif. Mitchell, au contraire, bien que donnant un rôle moins important à l'efficacité par rapport à l'efficacité pour la réduction de la pauvreté, lui reconnaît un rôle qu'elle estime à plus d'un tiers de la variation dans la réduction de l'écart de pauvreté. Il est difficile d'apporter une réponse claire aux différences de résultats entre les deux recherches<sup>13</sup>.

13. Le rapport entre efficacité et efficacité prépauvreté est chez Mitchell de 1 par rapport à 2 et chez Kim de 1 par rapport à 4,5. « *The study found that welfare effort and pre-transfer need (measured by the pre-transfer head-count, poverty gap or gini) explain around 60 percent of the variation in outcomes. The inclusion of efficiency factors, however increased the explanatory power to around 90 percent* » (Mitchell, 1990, p. 25).

Les deux auteurs ne couvrent pas la même période et les différences observées peuvent provenir de changements qui ont eu lieu au cours des années 1990 au niveau des diverses composantes de la pauvreté après impôts et transferts. Selon Kim (2000a), l'écart de pauvreté avant impôts et transferts a augmenté dans la plupart des pays, parfois de façon relativement importante, comme au Royaume-Uni (augmentation de 40 %), en Australie (33 %) et au Canada (33 %). À l'inverse, certains pays ont modifié leur système fiscal et de transferts, ce qui a eu comme conséquence d'augmenter de façon importante l'efficacité antipauvreté. L'auteur souligne le changement de l'efficacité antipauvreté du système fiscal et de transferts du Canada : « Au début des années 1990, le système fiscal et de transfert au Canada a réduit le ratio d'écart de pauvreté avant impôts et transferts de 3,65 points de pourcentage. Au milieu des années 1990, il l'a réduit de 5,67 points, soit une réduction de 55,5 % supérieure à celle du début des années 1990 » (Kim, 2000a, p. 154). Selon lui, la plus grande efficacité antipauvreté dans les années 1990 au Canada est due essentiellement à l'augmentation, pour la période 1981-1994, des transferts sociaux, qui ont crû de 61,6 % avec un taux d'efficacité constant (1981 : 56,6, 1994 : 52,5) même si la pauvreté avant impôts et transferts a augmenté pendant la même période.

Quantifier l'augmentation des transferts nets positifs (l'exprimer en pourcentage du revenu total après impôts et transferts) au Canada pour la période 1981-1994 de plus des deux tiers apparaît *a priori* surprenant. Mais la mesure de l'ampleur sociale dépend pour beaucoup de la palette des prestations sociales en espèces qui ont été prises en compte par l'auteur à partir des microdonnées relatives aux revenus. Une différence dans les résultats peut tenir à la sensibilité des mesures utilisées. Chaque auteur mesure de façon différente l'ampleur sociale. Mitchell l'a calculée de manière macro sur la base des dépenses de sécurité sociale exprimées en pourcentage du PIB et Kim de manière micro par la proportion moyenne du revenu tirée des transferts par rapport au revenu total. Ces deux mesures macro et micro ne coïncident pas exactement, car elles prennent en compte des dépenses sociales différentes, ce qui rend difficile la mesure des écarts. Mitchell ajoute aussi une mesure sur la générosité des transferts comme proportion des transferts par rapport à l'écart de pauvreté prétransfert, mesure utilisée dans le calcul des corrélations que Kim ne prend pas en compte.

Une autre différence entre les deux recherches tient à l'échelle d'équivalence différente utilisée. La mise en corrélation de mesures différentes peut expliquer une partie de l'écart des résultats mais pas totalement. Ainsi, il est surprenant de retrouver comme mesure d'efficacité pour la

Suède en 1981 un pourcentage de 23,0 chez Mitchell et de retrouver, dans l'analyse de Kim, en 1995 pour le même pays un taux d'efficience dans la réduction de la pauvreté de 41,1<sup>14</sup>.

L'addition ou la soustraction de tel ou tel pays dans la comparaison peut aussi expliquer la variation des corrélations constatées. Sur les onze pays comparés par Kim, Mitchell n'a pris en compte que huit de ces pays et y a ajouté deux pays non pris en compte par Kim.

La mise à jour d'une corrélation même forte entre l'ampleur des dépenses sociales et la réduction de la pauvreté n'implique pas nécessairement une relation de causalité entre les deux variables. On peut penser que l'approche standard tend à surestimer l'effet net antipauvreté des dépenses sociales du fait qu'elle exclut les effets endogènes des transferts sur le taux de pauvreté prétransfert et d'autres effets exogènes aux dépenses sociales sur le taux de pauvreté posttransfert.

On peut s'interroger à savoir si l'ampleur ou l'efficience des dépenses sociales exerce ou non une influence sur la pauvreté prétransfert. La pauvreté prétransfert/taxe serait-elle affectée par l'effort social, surtout lorsque l'on constate une forte corrélation entre le niveau de pauvreté avant impôts et transferts et l'efficacité antipauvreté? (Kim, 2000a, p. 158). Une des limites de l'approche conventionnelle ou standard vient du fait qu'elle n'intègre pas ou peu dans ses analyses l'effet potentiellement endogène des dépenses sociales sur la pauvreté prétransfert/taxes. Celle-ci pense la pauvreté prétransfert/taxe comme un phénomène en soi, indépendant des taxes et des transferts et ne prend pas en compte que l'existence de transferts et de taxes<sup>15</sup> influence divers aspects du comportement des individus comme le comportement familial, (mariage, divorce, fertilité), de travail (incitation ou désincitation dans l'offre du travail), économique (épargne, consommation) et agit aussi au niveau macro-

---

14. Selon Kim, l'étude de Mitchell souffre de certaines déficiences méthodologiques. Elle n'a pas réussi à distinguer clairement dans ses équations l'effet des trois variables en jeu. « Mitchell (1993) et Mitchell *et al.* (1994) ne parviennent pas à distinguer les effets de chacun de ces éléments en combinant deux facteurs dans chaque équation » (Kim, 2000a, p. 134).

15. « *Many of the systems with high aggregate expenditure also have greater levels of need* » (Mitchell, 1990).

économique (inflation, chômage, substitution du capital sur le travail) (Kim, 2000b, p. 6). Il pourrait y avoir un *feedback* des taxes-transferts sur la pauvreté prétransfert<sup>16</sup>.

*The pre-tax transfert poverty may be endogenous and should not be treated as constant. In other words, a higher level of generosity and/or efficiency is likely to increase pre-tax-transfert poverty* (Kim, 2000b, p. 15).

Si les pays à dépenses sociales élevées réussissent un plus haut taux de réduction de la pauvreté mais induisent en même temps un niveau plus élevé de pauvreté, on peut s'interroger si l'expansion des programmes sociaux constitue la solution la plus adéquate pour réduire efficacement la pauvreté. C'est le questionnement poursuivi par Cantillon, Mark et Van Den Bosch (2002a).

Bien qu'ils reconnaissent un lien fort et inversé entre le niveau des dépenses sociales et l'incidence de pauvreté, Cantillon *et al.* (2002a) ne jugent pas efficace d'augmenter le niveau des transferts sociaux tels qu'ils existent dans la communauté européenne. Selon leur analyse, une telle augmentation n'entraînera pas les effets positifs annoncés sur le taux de pauvreté. Ils ont basé leur conviction et leur conclusion sur un exercice de simulation économique à partir des données du LIS du milieu des années 1990.

Leur recherche a consisté à simuler une augmentation des transferts sociaux à la hauteur de 22 % du revenu agrégé pour tous les ménages en âge de travailler pour les pays comparés (neuf pays). Les revenus autres que les transferts ont aussi été ajustés proportionnellement mais en direction opposée afin que le revenu moyen et total agrégé des ménages demeure constant. On a recalculé le taux de pauvreté à partir des données du LIS utilisant une mesure de pauvreté définie à 60 % du revenu moyen avec l'échelle d'équivalence de l'OCDE (valeur 1 pour le premier adulte, 0,5 pour chacun des autres adultes et 0,3 pour chacun des enfants de moins de dix-huit ans).

---

16. On peut toujours objecter à cette critique que le sens de la relation peut être pensé aussi dans une autre direction, soit que l'ampleur de l'État social vient d'une augmentation du chômage et de la pauvreté, qui nécessite pour sa résolution un plus haut relèvement des dépenses sociales. D'autres répondent que le taux de chômage ou de pauvreté s'avérerait différent si les dépenses sociales avaient été moindres car elles influenceraient différemment les comportements des individus dans leur offre de travail. Alvarez (2001) a parlé du puzzle de l'égalitarisme pour indiquer la coexistence d'un État providence important et d'une redistribution relativement égalitaire des revenus. On se trouverait devant un effet du second degré où l'inégalité des salaires et les revenus du travail seraient fonction de l'État providence.

Les résultats de la recherche montrent que, malgré une convergence simulée des transferts, l'on ne retrouve pas une convergence dans les taux de pauvreté produits. De façon inattendue, l'augmentation simulée des transferts dans deux pays, soit l'Espagne et l'Italie, entraîne une augmentation plutôt qu'une diminution du taux de pauvreté, de l'ordre de 0,8 % et de 3,3 % respectivement. Pour les autres pays comparés, la simulation confirme la thèse que l'augmentation des dépenses sociales diminue le taux de pauvreté. Les divers pays ne se comportent cependant pas tous de la même manière. Si les dépenses sociales atteignaient 22 % du PIB, c'est en Grande-Bretagne qu'on atteindrait le taux de pauvreté le plus bas. D'autres pays comme la France, la Belgique et le Danemark verraient aussi une diminution de leur taux de pauvreté, mais de façon moins importante qu'en Grande-Bretagne. Les différences tiennent, selon les auteurs, à deux mécanismes qui tendent à faire contrepoids l'un à l'autre. Les transferts sociaux permettent à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté mais, en même temps, l'augmentation des taxes et des cotisations peut entraîner d'autres ménages vers la pauvreté, en particulier ceux dont les salaires sont la source la plus importante de revenu. Les effets marginaux de toute augmentation des dépenses ne sont pas linéaires et varient substantiellement selon les pays à cause des différences dans le type d'imposition et de la structure de distribution des revenus.

Cette absence de convergence des pays en termes de pauvreté malgré un même niveau de dépenses sociales amène les auteurs à questionner le choix d'une augmentation des dépenses sociales comme stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Ils jugent ce procédé trop coûteux dans un contexte de crise des finances publiques et de vieillissement démographique. Ils considèrent qu'une augmentation des dépenses sociales publiques à l'intérieur des systèmes de transfert actuels n'aurait pas d'effet significatif sur le taux de pauvreté. Selon eux, dans la situation présente des dépenses publiques, une augmentation du volume des dépenses sociales entraînerait une pression fiscale telle sur les budgets des gouvernements que cela risquerait de s'avérer contre-productif pour la croissance économique. Il leur apparaît, dans ce contexte, plus efficace et efficient de cibler l'augmentation des transferts vers les catégories sociales plus à risque de pauvreté, comme les enfants et les jeunes familles. On se trouverait alors devant un arbitrage rendu nécessaire entre l'efficacité et l'efficience des transferts sociaux. Tout laisse croire que la réduction du taux de pauvreté reste liée au volume des dépenses sociales, mais que la réduction de la pauvreté est plus efficiente si les prestations sociales sont ciblées. Cependant, l'effort social ou le volume des dépenses sociales et le ciblage ou l'efficience des prestations sociales sont reliées de façon négative, d'où un dilemme.

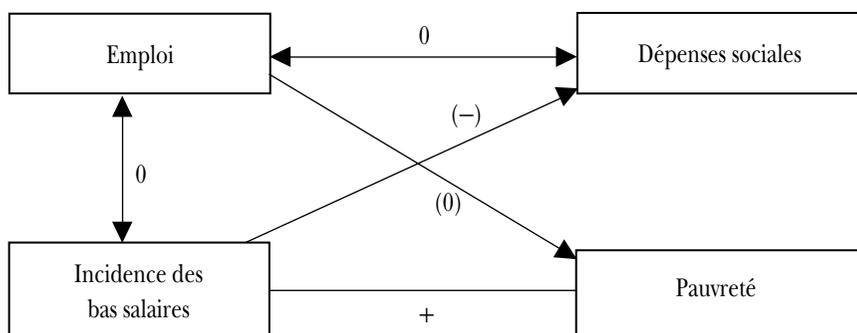
Pour Cantillon *et al.*, on doit éviter de penser l'État providence comme une institution qui corrige les imperfections du marché après que le marché ait terminé son travail<sup>17</sup>. Cet avertissement tient à un effet possiblement endogène des transferts et des taxes sur le taux de pauvreté prétransfert/taxes, ainsi qu'à un effet venant de variables exogènes pouvant expliquer les corrélations constatées entre l'effort social et le taux de pauvreté.

C'est pourquoi les auteurs se sont intéressés aux liens entre l'emploi/chômage, les bas salaires, les transferts et la pauvreté. Ils ont été amenés à constater une corrélation forte et négative entre le niveau des dépenses sociales et l'incidence de pauvreté en même temps qu'une corrélation forte et positive entre les bas salaires et l'incidence de la pauvreté relative, sans qu'il y ait cependant une relation clairement visible entre le niveau d'emploi et le taux de pauvreté de la population active. Ils ont aussi constaté une relation forte et négative entre le niveau des dépenses sociales et l'incidence de bas salaires (figure 3.2).

Bien qu'ils n'aient pas fourni ou présenté d'explication pour rendre raison de ces corrélations, ils ont cependant souligné la nécessité de prendre en compte les effets propres du marché dans l'étude de l'évaluation des

Figure 3.2

### Corrélation entre emploi, dépenses sociales, incidence des bas salaires et pauvreté



0 : aucune relation ; + : relation positive ; - : relation négative.

Source : Cantillon, Mark et Van Den Bosch (2002a).

17. « That we should avoid the kind of analysis where the welfare state is seen as an institution that corrects market outcomes, after the market has finished its workings » (Cantillon *et al.*, 2002a, p. 15).

politiques sociales. Dans un autre rapport de recherche, publié la même année, deux des trois auteurs ont questionné l'efficacité propre de l'augmentation des dépenses sociales pour sortir les enfants de la pauvreté. Ils ont plaidé pour un retour des femmes sur le marché du travail fondé sur le constat d'une relation clairement positive entre l'incidence de bas salaires et la pauvreté des enfants. Selon ce constat, moins les ménages ont des bas salaires, moins d'enfants se retrouvent en situation de pauvreté.

*Poverty among children cannot be eliminated by social transfers alone most families with children should be able to earn the largest of their income through their own efforts [...] This implies that policies should be designed to enable all women, including those with limited skills, to combine paid work and care and to enter the labor market and earn a decent wage [...] there is a clear positive relationship between low-pay incidence and child poverty: the fewer persons are paid low wages, the fewer children are in poverty* (Cantillon et Van Den Bosch, 2002b, p. 10-11).

D'une autre manière, Kangas et Ritakallio (1998) ont montré que des variables exogènes aux dépenses sociales jouaient un rôle non négligeable dans le taux de pauvreté et sa réduction. Ils ont été amenés à faire apparaître l'importance des variables dites de structure sociale<sup>18</sup> à partir d'une « étude contrefactuelle » comparant la France et les pays nordiques. Leur étude a fait ressortir indirectement que les différences produites par le marché du travail constituaient un facteur clé pour comprendre le taux de pauvreté et sa réduction. Selon eux, les effets des politiques sont fortement dépendants des facteurs sociodémographiques, en particulier des patterns de participation de la main-d'œuvre sur le marché du travail.

Leur comparaison contrefactuelle a consisté à examiner l'efficacité des politiques sociales scandinaves si les pays scandinaves avaient les caractéristiques sociodémographiques de la France, soit la franco-scandinavisation et, à l'inverse, à étudier l'efficacité des politiques sociales françaises si la France avait les caractéristiques sociodémographiques de la Scandinavie, soit la scandinavisation de la France.

Les résultats ont été surprenants. Selon l'analyse standard, l'effort social des pays nordiques est plus efficace pour réduire la pauvreté que ne l'est l'effort social français avec cependant une structure démographique et un taux de participation au marché du travail différent entre les deux ensembles. La proportion de ménages à une personne est le double en Scandinavie par rapport à la France. À l'inverse, la proportion des familles nombreuses (de plus de cinq personnes) est le double en France par rapport à la Scandinavie. La participation des hommes et des

---

18. Comme le niveau d'emploi, de chômage ou les caractéristiques sociodémographiques.

femmes au marché du travail en 1991 était respectivement de 85 % et 77 % en Scandinavie et de 75 % et 57 % en France. Le modèle de ménage à double revenu reste typique des pays nordiques comparativement à la France qui reste plus proche du modèle de ménage à un seul revenu, souvent qualifié de modèle du gagne-pain masculin (*male breadwinner model*).

La simulation a indiqué qu'un système de transferts à la française avec une structure sociodémographique à la scandinave aurait presque totalement éliminé la pauvreté en France en faisant passer le taux de pauvreté avant transfert de 37 % à 19 % et le taux de pauvreté après transfert de 8,2 % à 2,5 %, soit un taux de pauvreté plus faible que le taux réel en Scandinavie. Selon les auteurs, cette chute du taux de pauvreté viendrait du fait que les catégories sociales importantes en Scandinavie, comme les personnes seules sur le marché du travail, présentent un faible taux de pauvreté en France<sup>19</sup>.

À l'inverse, un système de politique sociale à la scandinave avec une structure sociodémographique à la française entraînerait une augmentation du taux de pauvreté en Scandinavie à un niveau équivalent à celui présentement en France. Le taux de pauvreté en Scandinavie passerait avant transfert de 29,6 % à 43,3 % et celui après transferts de 4,5 % à 7,9 % si on transposait les indicateurs sociodémographiques et économiques de la France en Scandinavie.

En résumé, le taux de pauvreté en France serait réduit de façon considérable si la France avait la même structure sociale et le même taux de participation au marché du travail qu'en Scandinavie. À l'inverse, les pays scandinaves verraient leur taux de pauvreté augmenter avant et après transferts s'ils se trouvaient dans la même situation socioéconomique et sociodémographique que la France. L'effort social scandinave apparaît moins efficace dans le contexte français et l'effort social français plus efficace dans un contexte scandinave.

*In this hypothetical France, the poverty rate would be even lower than it actually is in Scandinavia and the « Nordic-French » transfer system would be efficient and would totally eradicate poverty (Kangas et Ritakallio, 1998).*

---

19. Le risque de pauvreté n'est pas le même selon les catégories sociales, plus élevé en France pour les gens autour de 40 ans et dans les pays scandinaves pour les jeunes. En France, le risque de pauvreté augmente proportionnellement avec l'importance de la famille ; dans les pays scandinaves, le risque de pauvreté est plus élevé pour les ménages composés d'une seule personne.

Cette simulation montre aussi, selon les auteurs, que le taux de pauvreté ne dépend pas nécessairement de l'effort social, mais plutôt de variables sociales externes en particulier la structure sociodémographique des pays et plus particulièrement les divers patterns de participation de la main-d'œuvre au marché du travail, qui détermine le niveau de revenu avant transferts/taxes.

*Our study indicates that big differences in the French and Scandinavian actual poverty rates are not mainly explained by income transfert programs but differences in the family structure and in the labor market behaviour (Idem, p. 26).*

Pour ces auteurs, l'organisation sociale des sociétés (composition sociodémographique, structures économiques) expliquerait davantage les différences constatées au niveau de la pauvreté et de l'inégalité sociale que ne le font les seules dépenses sociales, autant au niveau de leur volume que de leur direction. Le poids démographique des personnes âgées, des jeunes familles avec enfants, le niveau de l'emploi et le nombre de salaires par ménage constituent les trois variables clés à prendre en compte pour comprendre les changements ou les variations du taux de pauvreté ou d'inégalité. Ceux-ci soulignent aussi l'importance de l'intégration au marché du travail sur le degré de pauvreté et d'inégalité. Un taux élevé d'emploi, autant chez les hommes que chez les femmes, constitue un gage de protection contre la pauvreté et en particulier pour les familles qui font partie de la catégorie des ménages à double revenu.

Peut-on conclure, au terme de ce parcours, que la persistance de la pauvreté tient à la faiblesse de l'effort social? Nos conclusions d'analyse sont loin d'être fermes. L'effort social se présente comme davantage corrélié avec la réduction du taux de pauvreté qu'avec la réduction du niveau de pauvreté lui-même. Enfin, il est important de rappeler que le type de mesure utilisée joue un rôle important dans la configuration des données produites.

On ne retrouve pas d'unanimité entre les chercheurs concernant le rôle des dépenses sociales dans la réduction de la pauvreté. Globalement, la réduction de la pauvreté ou de l'inégalité apparaît, pour une majorité d'auteurs consultés, principalement liée à la proportion du PIB consacrée aux transferts sociaux. Cette thèse d'un lien entre l'ampleur des dépenses sociales et la réduction de la pauvreté est cependant relativisée par plusieurs, surtout si on modifie certains paramètres de cette équation (volume des dépenses et pauvreté) et en particulier si l'on décompose la pauvreté selon l'incidence et l'intensité, ou si l'on différencie l'action des dépenses sociales par rapport à des catégories sociales particulières, ou si l'on intègre dans l'action des transferts l'effet propre de la fiscalité. Derrière l'examen de ce lien se pose la question de l'efficacité redistributive

des régimes sociodémocrates par rapport aux régimes libéraux de protection sociale. Cette question se concrétise dans la comparaison du mérite respectif des allocations universelles par rapport aux allocations ciblées vers des catégories sociales pauvres.

D'autres, cependant, questionnent le lien entre dépenses sociales et pauvreté en faisant valoir certaines variables exogènes, plus à même, selon eux, de rendre compte des corrélations constatées entre le volume ou l'ampleur des transferts et la réduction de l'incidence ou l'intensité de la pauvreté.

Il faut ajouter que les résultats des recherches empiriques dépendent de la sensibilité et de la fiabilité des mesures utilisées. Selon le seuil de pauvreté retenu<sup>20</sup>, fraction de la médiane ou de la moyenne, selon l'échelle d'équivalence<sup>21</sup> utilisée, selon que l'on calcule l'incidence ou l'intensité de la pauvreté, selon les catégories de dépenses sociales identifiées et choisies, selon que l'on prenne ou non en compte la fiscalité, on fera face à des tableaux de données et des corrélations entre les variables relativement différentes, ce qui influencera les conclusions ou les résultats d'analyse.

On peut regrouper les positions des chercheurs présentées précédemment selon trois thèses qualifiées respectivement de maximaliste, de différentialiste et d'externaliste.

La première thèse, dite maximaliste, établit un lien entre la réduction de la pauvreté ou du taux de pauvreté et d'inégalité sociale et le volume et la croissance des dépenses sociales. Est affirmée une efficacité redistributrice réelle des politiques sociales de l'État providence. Une variante de cette thèse voit une efficacité d'autant plus grande vis-à-vis de la pauvreté selon que les transferts sont universels et généreux. On reste ici proche d'une position sociale-démocrate.

---

20. La proportion des pauvres et la position des divers pays au regard de la pauvreté variera aussi selon les mesures choisies. Ainsi, la proportion des pauvres augmente d'un tiers au Canada (1987) et du double en Allemagne (1989) et en Irlande (1987), selon que le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du niveau de vie médian ou à 60 % (Förster, 1994, p. 10). Selon Förster (1994, p. 9), la mesure du seuil à 40 % du revenu médian correspond à la ligne de pauvreté selon la définition en vigueur aux États-Unis et en Grande-Bretagne, celle à 60 % du revenu médian renvoie au niveau considéré comme minimum en Suède et 50 % est le seuil généralement utilisé dans les comparaisons internationales.

21. L'échelle d'équivalence ajuste le revenu en fonction de la taille de la famille en donnant un coefficient inférieur à 1 aux autres adultes dans le ménage et aux enfants en fonction de l'âge. Plusieurs échelles ont été construites. Les plus connues sont celles d'Oxford et de l'OCDE. Rainwater (1986) a montré que si on prend en compte dans l'échelle d'équivalence l'âge du chef de famille, le taux de pauvreté pouvait diminuer entre 10 % et 20 % pour les neuf pays comparés (années 1980). Pour une comparaison et une classification des échelles d'équivalence, il est instructif de consulter Buhmann *et al.* (1988) qui ont procédé à une comparaison de 30 échelles d'équivalence.

La deuxième thèse, dite différentialiste, conserve avec la thèse précédente l'idée d'un effet redistributif certain de l'État providence mais cherche plus à différencier les effets redistributifs selon la direction des transferts vers les catégories sociales spécifiques. L'efficacité redistributive renverrait plus à la direction des transferts qu'à leur volume. Les prestations ciblées vers les plus pauvres sont jugées plus efficaces. On reste ici proche d'une orientation que l'on peut aussi qualifier de libérale.

La dernière thèse, dite externaliste ou davantage « négationniste », reste plus sceptique vis-à-vis du rôle de l'État social comme tel et voit plus dans des mécanismes sociaux ou économiques externes aux politiques sociales les « vraies » raisons de la pauvreté et de l'inégalité. On donne ici un rôle plus important au marché du travail et à l'intégration à l'emploi qu'aux dépenses sociales afin de rendre compte de la pauvreté et de sa réduction.

En fait, le recours aux données empiriques n'a pas réussi à départager les positions théoriques ou idéologiques que j'ai présentées précédemment puisque les auteurs, à partir d'une même banque de données, sont arrivés à des conclusions souvent différentes. Une des limites des recherches présentées tient au fait qu'elles portent sur l'ensemble des transferts sociaux et des taxes, sans que l'on puisse identifier ou départager le rôle d'un transfert particulier dans la réduction de l'inégalité ou de la pauvreté. J'aborderai cette question, dans la prochaine partie, en ce qui a trait à l'effet redistributif des mécanismes d'assistance comme tels.

### **3. L'ASSISTANCE SOCIALE ET LA REDISTRIBUTION**

La majorité des recherches comparatives évaluant l'efficacité redistributive des politiques sociales ne prennent pas en compte le rôle spécifique des dispositifs d'assistance car les politiques d'assistance sont souvent considérées comme des mesures résiduelles et temporaires, bref, comme une sorte d'archaïsme provenant de la tradition des lois sur les pauvres (*Poor law*) qui serait amené à disparaître avec la maturation des dispositifs d'assurance (Atkinson, 1995; Behrendt, 2000a et b). On note, cependant, depuis quelques années, un nouvel intérêt pour l'étude et l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'assistance. L'augmentation des populations recevant des allocations d'assistance et la croissance conséquente des dépenses d'assistance dans les budgets publics ont participé à ce renouvellement d'intérêt de même que la constitution de banques de microdonnées, qui permettent de distinguer et d'identifier le rôle de l'un ou l'autre transfert dans le

revenu disponible des ménages. On en arrive alors à identifier l'effet particulier des allocations d'assistance ou sous conditions de ressources dans la diminution de la pauvreté ou de l'inégalité sociale.

Ces recherches comparatives restent cependant peu nombreuses. Nous en avons repéré trois principales publiées au début des années 2000 et faites à partir de l'analyse des données provenant de la troisième vague du LIS (mi-1995). À cause de résultats parfois différents, voire divergents, la comparaison de ces recherches relance le débat sur l'efficacité redistributive des allocations ciblées.

La première recherche, celle de Holsch et Krause (2002) a comparé, pour cinq pays (Grande-Bretagne, France, Finlande, Italie et Allemagne) la réduction du degré d'inégalité pré/post transferts en limitant les transferts aux seules dépenses d'assistance. Trois mesures différentes<sup>22</sup> d'inégalité ont été construites afin de voir si les résultats variaient selon les mesures utilisées sachant que chaque mesure d'inégalité introduit des distorsions. Certaines restent plus sensibles à des changements au niveau de la distribution moyenne des revenus (coefficient gini) et d'autres au niveau de la distribution inférieure des revenus (mesure Atkinson).

Les auteurs ont posé comme hypothèse de départ un lien entre l'ampleur du budget de l'assistance et la réduction de l'inégalité. Une deuxième hypothèse était que des allocations ciblées présenteraient une plus grande efficacité distributive. On retrouve ici reformulées les hypothèses développées par l'analyse conventionnelle sur le lien dépenses sociales et réduction de l'inégalité. Des dépenses sociales importantes seraient plus efficaces pour réduire l'inégalité et des dépenses sociales ciblées, plus efficaces.

Leurs résultats de recherche n'ont pas confirmé leur première hypothèse. Ils ont découvert qu'un budget élevé d'assistance ou des allocations plus généreuses d'assistance ne présentaient pas une meilleure performance vis-à-vis de l'efficacité ou de l'efficacité. Ils trouvèrent plus de données pour confirmer la deuxième hypothèse selon laquelle les allocations plus ciblées augmentaient l'efficacité redistributive<sup>23</sup>.

---

22. Coefficient gini, mesure Atkinson et S90/S20 (ratio des 20 % les plus riches par rapport aux 20 % les plus pauvres, soit le quintile supérieur par rapport au quintile inférieur).

23. « *When contrasting these findings with the hypothesis on the causes of redistribution effects, we find that a higher social assistance budget or higher benefit levels do not necessarily yield a better performance with respect to either distributive effectiveness or efficiency. Some support is lend to the hypothesis that targeting enhances distributive efficiency* » (Holsch et Krause, 2002, p. 21).

Tableau 3.10

**Pourcentage de réduction de l'inégalité (efficacité)**

	<i>Proportion des dépenses d'assistance par rapport au PIB</i>		<i>Degré de couverture</i>	<i>Indicateur de durée des allocations</i>	<i>Efficacité</i>			<i>Efficiéce</i>		
	<i>Niveau des allocations</i>				<i>A-1</i>	<i>S80/S20</i>	<i>gini</i>	<i>A-1</i>	<i>S80/S20</i>	<i>gini</i>
France	0,08	0,74	0,68	0,50	14,6	6,57	1,49	73,0	32,85	7,45
Italie	0,08	0,95	0,95	0,50	1,7	1,61	0,50	8,5	8,05	2,50
Allemagne	0,2	1,0	1,0	1,0	28,44	8,18	2,46	56,88	16,36	4,92
Grande-Bretagne	1,0	0,86	0,85	1,0	39,11	45,08	10,55	15,64	18,03	4,22
Finlande	0,16	0,80	0,80	1,0	10,92	7,67	3,14	27,30	19,18	7,85

Source: Holsch et Krause (2002).

L'impact des dépenses d'assistance sur la réduction de l'inégalité économique varie de façon importante selon les pays mais le rang des pays change selon la mesure de l'inégalité utilisée (tableau 3.10).

On ne retrouve pas de lien significatif entre le budget de l'assistance et la réduction de l'inégalité, sauf pour l'Angleterre qui présente la proportion des dépenses d'assistance la plus élevée (1 % du PIB) parmi les pays comparés et conserve le degré d'efficacité le plus élevé quelle que soit la mesure d'inégalité utilisée. Mais ce lien ne se confirme pas pour les autres pays: l'Italie et la France, qui ont des dépenses d'assistance quasi équivalentes (0,08) par rapport à leur PIB, ne se positionnent pas de la même façon quant à la réduction de l'inégalité (coefficient gini: France: 1,49, Italie: 0,5). La Finlande, avec des dépenses moindres que l'Allemagne (dépenses Finlande: 0,16 et Allemagne: 0,20), présente un taux de réduction plus élevé (gini: 3,14) (Allemagne, gini: 2,46).

Si, par contre, on examine l'efficiéce des dépenses d'assistance des différents pays (calculée en divisant le pourcentage de réduction de l'inégalité par la proportion des dépenses sociales par rapport au PIB), on constate que la position des pays les uns par rapport aux autres change de façon importante et diffère de celle établie par rapport à l'efficacité des transferts d'assistance. La seule exception reste l'Italie qui se positionne au dernier rang dans tous les cas de figure. La performance des quatre autres pays dépend cependant de la mesure de l'inégalité. La France se positionne au premier rang des pays comparés quant à l'efficiéce de ses dépenses sauf pour le coefficient gini où la Finlande la surpasse. La France, malgré le niveau relativement faible de ses allocations et de sa couverture, apparaît plus efficiéce que ne l'est la Grande-Bretagne, qui possède un

dispositif d'assistance plus développé. Pour les auteurs, ces résultats donnent du poids à l'hypothèse selon laquelle le ciblage des prestations en augmente l'efficacité (Holsch et Krause, 2002, p. 20).

*When contrasting these findings with the hypothesis on the causes of redistribution effects, we find that a higher social assistance budget or higher benefit levels do not necessarily yield a better performance with respect to either distributive effectiveness or efficiency. Some support is lent to the hypothesis that targeting enhances efficiency, considering the efficiency figures of the French system with its fixed term benefits and moderate degree of coverage (Holsch et Krause, 2002, p. 21).*

Dans la deuxième recherche, Sainsbury et Morissens (2002) ont procédé à l'étude des données du LIS de la troisième vague (1994-1995). Elles ont examiné l'effet des allocations d'assistance dans la réduction de l'inégalité pour dix pays et dans la réduction de la pauvreté pour treize pays. Contrairement à Holsch et Krause (2002), elles ont élargi la gamme des dépenses sociales d'assistance en y ajoutant d'autres allocations sous conditions de ressources, comme les pensions minima et les allocations aux étudiants accordées après une évaluation des besoins. Elles ont utilisé une seule mesure d'inégalité, soit le coefficient gini, et ont fixé la ligne de pauvreté à 60 % du revenu médian avec l'échelle d'équivalence de l'OCDE.

Les données colligées par les auteurs sur la performance des pays selon le type de dispositif de protection pour les ménages de 25 à 59 ans, soit l'assurance et l'assistance, montrent que la réduction de l'inégalité obéit à des modèles divergents selon les pays et les dispositifs. Les dispositifs d'assistance, en particulier dans les pays anglo-saxons à régime libéral, présentent des taux de réduction de l'inégalité plus grands que ne le font leur dispositif d'assurance (tableau 3.11). L'écart le plus accentué se trouve en Grande-Bretagne où l'assurance permet une réduction de l'inégalité de -1,2 et l'assistance de -14,4. À l'inverse, pour les régimes nordiques, sauf la Finlande, les dispositifs d'assurance présentent une efficacité redistributive supérieure par rapport aux dispositifs d'assistance, soit pour la Suède de -16,4 par rapport à -9,9.

Si on se limite aux effets propres des dispositifs d'assistance, on constate l'importance de la réduction de l'inégalité en Angleterre. Ce résultat est similaire à celui de l'étude de Holsch et Krause. Une donnée surprend cependant : l'importance de la réduction de l'inégalité engendrée par les dispositifs d'assistance des pays nordiques. Cette réduction est pour la Suède de -9,9, pour la Finlande de -13,9 et pour le Danemark de -7,7. Ces chiffres sont supérieurs à ceux du Canada (-7,6) et des États-Unis (-5,2). Ces données remettent en question l'idée généralement acceptée que les pays nordiques se caractérisent par un dispositif assistantiel résiduel et marginal.

Tableau 3.11

**Contribution de l'assurance et de l'assistance à la réduction de l'inégalité pour les ménages entre 25 et 59 ans (élasticité du coefficient gini du revenu disponible) (1995)**

	<i>Assurance sociale</i>	<i>Assistance sociale</i>
Belgique	-16,4	-1,2
Canada	-4,5	-7,6
Danemark	-15,1	-7,7
Finlande	-12,4	-13,9
Allemagne	-5,3	-5,2
Pays-Bas	-5,8	-7,2
Norvège	-11,2	-5,0
Suède	-16,4	-9,9
Grande-Bretagne	-1,2	-14,4
États-Unis	-2,3	-5,2

Source : Sainsbury et Morissens (2002).

Les allocations d'assistance, même avec un rôle significatif moindre, présentent des performances différentes dans la réduction de la pauvreté selon les pays. Dans le tableau 3.12 le dispositif de la Grande-Bretagne présente les chiffres les plus élevés dans la réduction absolue du taux de pauvreté soit 8,5 %, une fois et demie de celui de la Suède et la Finlande et cinq fois celui de la France (colonne 2). La position des pays varie cependant si on prend en compte la réduction relative de la pauvreté (colonne 1). La Suède et la Finlande présentent un taux légèrement supérieur à la Grande-Bretagne. Ainsi, le dispositif suédois d'assistance réussit à faire sortir de la pauvreté 3,6 personnes sur 10 comparativement à la Grande-Bretagne et la France, qui réussissent, par leur dispositif d'assistance, à faire sortir de la pauvreté 3 personnes et 1 personne sur 10 (colonne 1). Encore là, on retrouve le même constat que pour la réduction de l'inégalité, soit la relative haute performance des dispositifs d'assistance nordique dans la réduction de la pauvreté. Cette relative efficacité des allocations d'assistance des pays nordiques tiendrait, selon les auteurs, à l'importance des dépenses d'assistance que les auteurs chiffrent à 1,5 % du PIB et au niveau plus élevé des allocations.

*Contrary to categorizations of their residual nature, the means tested benefits of the Nordic countries prove to be quite important in reducing poverty. These results also run counter to the picture of stringent administration and rigid asset tests for social assistance associated with Scandinavia. Perhaps even more surprising is that their effectiveness matches or exceeds means tested benefit in the UK (Sainsbury et Morissens, 2002, p. 17).*

Tableau 3.12

**Efficacité des dépenses d'assistance dans la réduction de la pauvreté (ensemble de la population)**

	<i>Réduction relative du taux de pauvreté</i>	<i>Réduction absolue du taux de pauvreté</i>
République tchèque (1996)	39,4	4,2
Suède (1995)	36,2	5,5
Finlande (1995)	33,1	5,1
Grande-Bretagne (1995)	29,1	8,5
Allemagne (1994)	16,7	2,7
Pays-Bas (1991)	16,2	2,6
Pologne (1995)	15,2	4,0
Hongrie (1994)	9,7	1,8
France (1994)	9,1	1,7
Belgique (1997)	5,4	0,8
Italie (1995)	0,7	0,2

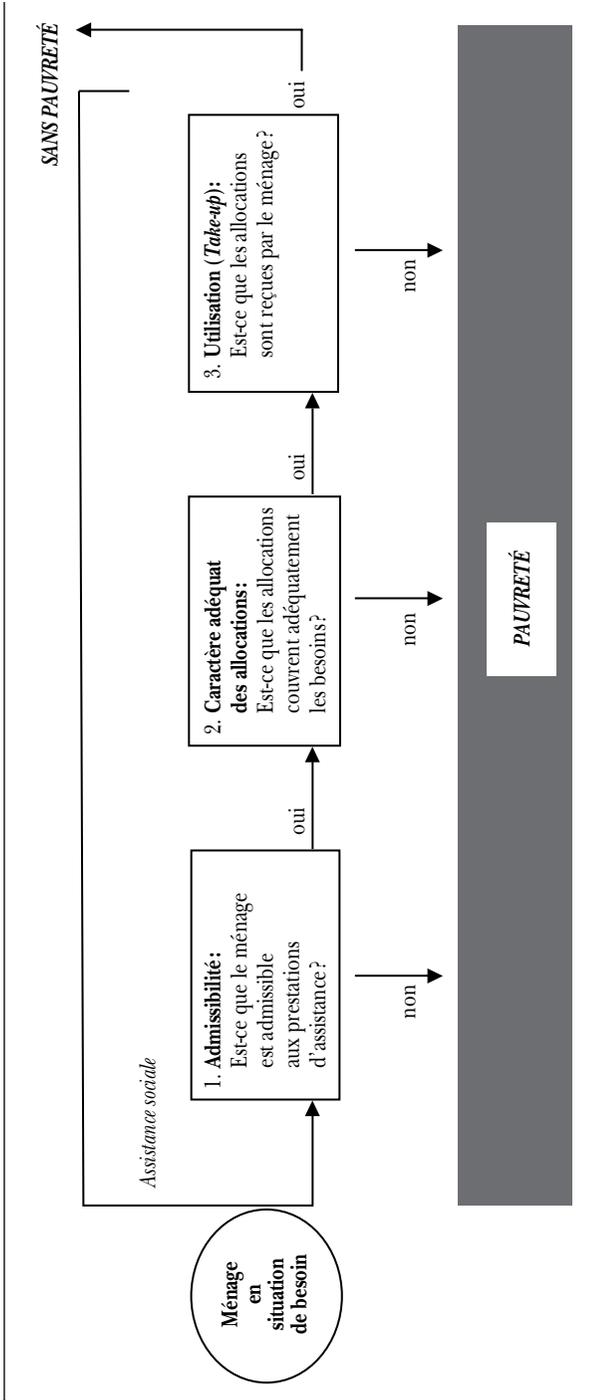
Source : Sainsbury et Morissens (2002).

En conformité avec leurs données, ces auteures restent dans l'ensemble critiques vis-à-vis de la capacité des dispositifs d'assistance à faire sortir les ménages de la pauvreté. Elles contestent l'efficacité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté fondée exclusivement sur les dispositifs d'assistance et jugent plus efficaces les transferts sociaux sans conditions de ressources de type universel plutôt que ceux sous conditions de ressources ou ciblés. Elles ont aussi été amenées à corriger l'analyse d'Esping-Andersen<sup>24</sup>, qui prête au régime social-démocrate un dispositif d'assistance marginal. Les auteures n'abordent cependant ni l'efficacité des dépenses sociales, ni leur effet sur l'intensité de la pauvreté.

La position avantageuse des pays nordiques par rapport aux pays anglo-saxons tient-elle aux mesures utilisées, soit élargissement du champ des dépenses d'assistance et la bonification du seuil de pauvreté à 60 % de la médiane ? L'efficacité découverte ne pourrait-elle que concerner les

24. En croisant l'efficacité des transferts sociaux en général et l'efficacité des allocations d'assistance, Sainsbury et Morissens ont classé les pays en quatre régimes de pauvreté. Le premier groupe comprend les pays dont l'efficacité de réduction de la pauvreté est faible autant au niveau de l'assistance que des autres transferts (Italie). Un deuxième groupe est caractérisé par une forte efficacité des allocations d'assistance mais une faible efficacité des autres transferts (Grande-Bretagne) ; un troisième groupe par une forte efficacité des autres transferts et une faible efficacité de l'assistance (Belgique) et enfin, un quatrième groupe par une forte efficacité avec les autres transferts et l'assistance (Finlande et Suède).

Figure 3.3  
Assistance et réduction de la pauvreté selon Behrendt



populations juste en dessous de la ligne de pauvreté? Si l'on modifie certains paramètres de leur analyse comme une définition plus restrictive des dépenses d'assistance et un seuil de pauvreté plus bas, arrive-t-on aux mêmes conclusions? C'est la démarche entreprise par Behrendt qui oblige à relativiser les conclusions de Sainsbury et Morissens.

Behrendt a fait son étude à partir des mêmes données, soit la troisième vague des microdonnées du LIS (1995), mais a restreint son analyse à trois pays : la Suède, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ces pays ont été choisis pour leurs caractéristiques représentatives de chacun des trois régimes de bien-être, soit le régime social-démocrate, corporatiste-conservateur et libéral. Elle a limité, contrairement à la recherche de Sainsbury et Morissens, les allocations sous conditions de ressources aux seules allocations d'assistance. Certaines allocations, comme les allocations de chômage ou les pensions minima, ont été exclues de l'analyse, car ces prestations exigent, selon Behrendt, souvent de la part des requérants une contribution préalable, ce qui est contraire à la définition usuelle de l'assistance<sup>25</sup>.

Elle a présenté de façon plus systématique que ne l'ont fait les autres recherches son cadre d'analyse, qui est structuré autour de trois variables clés, soit les conditions d'admissibilité, le niveau de générosité des allocations et leur degré d'utilisation (*Take-up*). Chacune de ces variables est présentée comme autant d'étapes d'un processus à prendre en compte pour comprendre et évaluer l'efficacité du dispositif d'assistance visant à réduire la pauvreté. On peut aussi considérer ces variables comme autant de filtres où se joue la capacité du dispositif à sortir de la pauvreté des ménages en situation de besoin.

L'admissibilité agit comme une condition préalable et obligatoire ; si les conditions requises d'admissibilité ne sont pas remplies, le ménage en situation de besoin se trouve d'entrée de jeu exclu des allocations. La deuxième condition ou exigence concerne le niveau des allocations. Elles doivent être suffisantes ou adéquates pour couvrir les besoins du ménage en situation de pauvreté, sinon l'état de pauvreté risque de perdurer. Enfin, une dernière condition reste nécessaire : le ménage doit y avoir accès ou plus spécifiquement avoir recours au droit (*Take-up*). Les deux premières conditions, l'admissibilité et le niveau du barème, renvoient à

---

25. Ces différences de conception de l'assistance font en sorte que les dépenses d'assistance présentent des importances comparatives différentes. Selon les chiffres de Sainsbury et Morissens, les dépenses d'assistance en Suède comptent pour 6,7 % des dépenses de sécurité sociale et 1,5 % du PIB et en Grande-Bretagne pour 30 % des dépenses de sécurité sociale et pour 3 % du PIB. Selon Behrendt, par contre, les dépenses d'assistance ne comptent en Suède que pour 1 % des dépenses sociales et 0,5 % du PIB et en Grande-Bretagne, pour 18 % des dépenses sociales et 3 % du PIB.

l'architecture même du dispositif d'assistance. La troisième condition, le non-recours, dépendrait, selon Behrendt, davantage de la perception et des relations que les bénéficiaires entretiennent avec le dispositif. On pourrait aussi ajouter que le non-recours reste lié à l'architecture des dispositifs et aux types de contraintes administratives que ces dispositifs font peser sur les allocataires, ce qui influence le degré de non-recours.

Behrendt a cherché à évaluer le degré de générosité des allocations en calculant leur niveau par rapport au revenu médian pour certains cas types. Les résultats de sa recherche se démarquent de ceux de Sainsbury et Morissens. Nous avons mis en parallèle, sous forme de tableau (3.13), les résultats comparatifs des deux recherches. Il faut souligner que les deux recherches ont utilisé les mêmes microdonnées mais que l'une, celle de Behrendt, a une définition plus restrictive des dépenses d'assistance avec un seuil de pauvreté fixé à 50 % comparativement à l'autre, celle de Sainsbury et Morissens où la gamme des allocations sous conditions de ressources prise en compte est plus large, avec un seuil de pauvreté bonifié à 60 %.

Pour tous les cas de figure (tableau 3.13) et dans les deux recherches, les allocations d'assistance ou sous-conditions de ressources en Suède se révèlent plus généreuses. Elles présentent un ratio par rapport au revenu médian plus élevé que pour les deux autres pays. Cependant, l'écart de générosité entre la Suède et la Grande-Bretagne apparaît moindre avec les chiffres de Behrendt qu'avec ceux de Sainsbury et Morissens. Ensuite, les résultats de la recherche de Behrendt présentent un ratio plus élevé pour les allocations d'assistance par rapport au revenu médian pour tous

Tableau 3.13

**Comparaison de la générosité des allocations d'assistance par rapport au revenu médian dans les recherches de Behrendt (B) (50 %) et de Sainsbury et Morissens (S/M) (60 %)**

	<i>Personne seule (35 ans)</i>		<i>Couple (35 ans)</i>		<i>Couple 2 enfants</i>		<i>Monoparental 1 enfant (7 ans)</i>	<i>Monoparental (35 ans) 1 enfant</i>
	<i>B</i>	<i>S/M</i>	<i>B</i>	<i>S/M</i>	<i>B</i>	<i>S/M</i>	<i>B</i>	<i>S/M</i>
Suède	67	58	65	88	69	102	73	60
Allemagne	51	17	54	28	73	44	56	33
Grande-Bretagne	46	21	44	31	48	42	54	38
Écart Suède/ Grande-Bretagne	-21	-37	-11	-48	-21	-60	-19	-22

les pays et pour tous les cas de figure que ne le font les chiffres de Sainsbury et Morissens, sauf dans deux cas (couple et couple avec deux enfants en Suède). Les prestations d'assistance atteignent, avec les chiffres de Behrendt, plus du 2/3 du revenu médian en Suède et presque la moitié en Angleterre. Elles atteignent, selon les chiffres de Sainsbury et Morissens, un taux comparable pour la Suède, avec des écarts plus considérables entre personne seule (58 %) et couple avec deux enfants (102 %) mais indiquent des taux plus faibles pour l'Angleterre, soit seulement une proportion du tiers. Avec les données de Sainsbury et Morissens, on a une base d'argumentation pour défendre le régime social-démocrate même dans son versant assistantiel, tandis qu'avec celles de Behrendt, on a plus de raisons d'adopter un point de vue plus relatif vis-à-vis du régime nordique et moins critique vis-à-vis du régime libéral.

Si l'on compare les résultats issus de chacune des deux recherches quant à la réduction du taux de pauvreté (tableau 3.14), on s'aperçoit que la performance de la Suède est quasi équivalente dans les deux recherches, tant au niveau absolu (4,4 et 5,5) que relatif (32 et 36,1), de même que pour l'Allemagne au niveau absolu (2,8 et 2,6). On remarque des différences plus marquées au plan de la réduction relative du taux de pauvreté pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne, où elle est presque le double dans l'étude de Behrendt (27 et 60) comparativement à celle de Sainsbury et Morissens (16,7 et 29,1).

D'après les chiffres de Sainsbury et Morissens, le dispositif d'allocations sous conditions de ressources en Suède arrive à sortir 3,6 personnes sur 10 de la pauvreté pour seulement 3 personnes en Grande-Bretagne. À l'inverse, d'après les chiffres de Behrendt, le dispositif d'assistance en Grande-Bretagne permet plutôt à 6 personnes sur 10 de sortir de la pauvreté, comparativement au dispositif de la Suède, qui ne le fait que pour

Tableau 3.14

**Comparaison du taux de réduction de la pauvreté dans les recherches de Behrendt (B) (50 %) et de Sainsbury et Morissens (S/M) (60 %)**

	<i>Réduction relative du taux de pauvreté en %</i>		<i>Réduction absolue du taux de pauvreté en %</i>	
	<i>Calcul B</i>	<i>Calcul S/M</i>	<i>Calcul B</i>	<i>Calcul S/M</i>
Suède (1995)	32	36,1	4,4	5,5
Allemagne (1994)	27	16,7	2,8	2,7
Royaume-Uni (1995)	60	29,1	14,4	8,5
Différences: Suède/Royaume-Uni	-28	+7,0	-10,0	-3,0

3,2 personnes. Ici, c'est la Grande-Bretagne qui, avec son dispositif d'assistance apparaît la plus efficace dans la réduction de la pauvreté, autant en chiffres absolus (14,4 %) par rapport à la Suède (4,4 %) et l'Allemagne (2,8 %) que relatifs (60 % en Grande-Bretagne comparativement à 32 % en Suède et 27 % en Allemagne).

Les différences de résultats entre les deux recherches tiennent en partie aux types de mesures de la pauvreté utilisées, soit 50 % pour l'une et 60 % pour l'autre. On peut présupposer que l'efficacité des allocations est aussi fonction de l'intensité de la pauvreté dans chacun des pays, soit de la distribution de la population pauvre sous le seuil. Behrendt, contrairement à Sainsbury et Morissens a examiné l'effet des allocations d'assistance selon divers niveaux de pauvreté : pauvreté extrême calculée à moins de 30 % du revenu médian, pauvreté grave entre 30 et 40 % et pauvreté modérée entre 40 et 50 %. Les résultats auxquels parvient Behrendt, exprimés au tableau 3.15, se démarquent de façon plus claire de ceux de Sainsbury et Morissens.

Les données de Behrendt montrent que les allocations d'assistance ne sont pas distribuées uniformément à l'intérieur de la population pauvre. Dit autrement, l'efficacité des allocations varie selon les divers segments de pauvres (tableau 3.15). Les allocations d'assistance en Grande-Bretagne apparaissent plus ciblées vers la pauvreté extrême (-30 % du revenu médian). C'est à ce niveau qu'elles permettent à 8 personnes sur 10 en Grande-Bretagne de sortir de la pauvreté contre seulement 4 personnes en Suède et 5 personnes en Allemagne. Pour les autres segments de pauvreté (grave et modérée), l'effet des allocations apparaît plus uniforme en Suède (19, 18) qu'en Grande-Bretagne (49, 31) ou en Allemagne (9, 1). Ceci tend à confirmer l'idée générale que les allocations d'assistance en Suède sont plus généreuses mais moins ciblées vers les plus pauvres, contrairement à la Grande-Bretagne où les prestations d'assistance apparaissent moins généreuses mais plus ciblées vers les plus pauvres. Les allocations d'assistance en Grande-Bretagne auraient plus de succès à réduire la pauvreté extrême que la pauvreté moyenne, ce qui serait moins le cas dans les pays nordiques. Dans ce sens, la Grande-Bretagne permettrait d'améliorer plus efficacement la situation des plus pauvres parmi les pauvres que ne le feraient la Suède et l'Allemagne.

La comparaison des deux recherches, celles de Sainsbury et Morissens et celle Behrendt, réactualise un débat traditionnel au sujet des politiques sociales, qui concerne le rôle respectif de l'assistance et de l'assurance dans la lutte contre la pauvreté. Behrendt donne un rôle plus décisif au dispositif d'assistance dans sa capacité de réduire la pauvreté que ne le font Sainsbury et Morissens. Les résultats de recherche de Behrendt plaident de façon plus favorable pour l'efficacité et l'efficience de prestations

Tableau 3.15

**Pauvreté avant et après les transferts sous condition de ressources**

	Allemagne (1994)	Suède (1995)	Grande-Bretagne (1995)
Pauvreté avant transferts :			
• pauvreté modérée (40-50 %)	3,2	2,9	7,9
• pauvreté grave (30-40 %)	2,2	2,4	3,9
• pauvreté extrême (-30 %)	<u>5,0</u>	<u>8,7</u>	<u>12,1</u>
Total :	10,5	14,0	23,9
Pauvreté après transferts :			
• pauvreté modérée (40-50 %)	3,3	2,4	5,4
• pauvreté grave (30-40 %)	2,0	1,9	2,0
• pauvreté extrême (-30 %)	<u>2,4</u>	<u>5,3</u>	<u>2,1</u>
Total :	7,7	9,6	9,5
Impact des transferts en termes absolus (pourcentage) :			
• pauvreté modérée (40-50 %)	+0,0	-0,5	-2,5
• pauvreté grave (30-40 %)	-0,2	-0,5	-1,9
• pauvreté extrême (-30 %)	<u>-2,6</u>	<u>-3,5</u>	<u>-10,0</u>
Total :	-2,8	-4,5	-14,4
Impact des transferts en termes relatifs (pourcentage) :			
• pauvreté modérée (40-50 %)	+1,0	-18,0	-31,0
• pauvreté grave (30-40 %)	-9,0	-19,0	-49,0
• pauvreté extrême (-30 %)	<u>-53,0</u>	<u>-40,0</u>	<u>-82,0</u>
Total :	-27,0	-32,0	-60,0

Source : Behrendt (2002).

ciblées comparativement à des prestations universelles : « *Especially minimum income schemes play a decisive role for the alleviation of poverty* » (Behrendt, 2000a, p. 17).

Les conclusions et les données de Behrendt ont été contestées par Nelson (2003) qui affirme que celle-ci a sous-estimé l'impact des allocations sous conditions de ressources sur la pauvreté en Suède et surestimé leur impact en Grande-Bretagne. Ce dernier a réexaminé les mêmes micro-données du LIS pour les mêmes années mais pour cinq pays (Canada, Allemagne, Suède, Grande-Bretagne et États-Unis). Les résultats de ses analyses ont confirmé la thèse conventionnelle du lien entre l'ampleur des dépenses sociales et la réduction de l'inégalité et la pauvreté. Il a cherché à départager les effets combinés et indépendants des transferts sans conditions de ressources par rapport aux transferts sous condition de ressources dans la réduction de la pauvreté, selon trois seuils établis respectivement à

Tableau 3.16

**Effets antipauvreté indépendant et combiné des allocations sous condition et sans condition (*non means-tested*) de ressources au Canada (1994), en Allemagne (1994), en Suède (1995), en Grande-Bretagne (1995) et aux États-Unis (1994) (adultes chefs de famille : 25-59 ans)**

	Seuil de pauvreté	Effet spécifique indépendant des allocations sans condition de ressources	Effet spécifique indépendant des allocations sous condition de ressources	Effet non spécifique indépendant	Effet combiné	Effet total
Canada	40	20,7	22,3	7,4	11,9	62,3
	50	20,9	11,3	5,5	7,9	45,6
	60	18,8	6,1	3,3	6,3	34,5
Allemagne	40	48,4	10,2	3,5	11,6	73,7
	50	42,9	6,6	4,2	6,4	60,1
	60	33,6	3,7	0,4	7,1	44,8
Suède	40	60,5	11,2	14,8	4,5	91,0
	50	61,5	7,0	10,4	9,5	88,4
	60	59,8	3,6	5,6	12,3	81,3
Grande-Bretagne	40	12,4	25,5	6,3	22,1	66,3
	50	11,5	16,0	2,8	12,7	43,0
	60	11,6	7,6	1,5	9,3	30,0
États-Unis	40	12,6	8,9	3,2	5,6	30,3
	50	9,9	4,0	1,5	3,3	18,7
	60	7,5	2,4	0,5	1,7	12,1

Source : Nelson (2003).

40 %, 50 % et 60 % du revenu médian pour les ménages âgés de 25 à 59 ans. Comme Sainsbury et Morissens, il a élargi les dépenses d'assistance à l'ensemble des dépenses sous conditions de ressources (tableau 3.16).

Les résultats de recherche de Nelson (tableau 3.16) confirment celles de Sainsbury et Morissens. La capacité du système de transfert des divers pays à réduire la pauvreté apparaît très variable. La Suède présente une efficacité supérieure (entre 81 % et 91 %), tous transferts confondus, suivie de l'Allemagne (entre 44,8 % et 73,7 %), du Canada (entre 62,3 % et 34,5 %), de la Grande-Bretagne (entre 66,3 % et 30 %) et des États-Unis (entre 30,3 % et 12,1 %). Dans les pays anglo-saxons, les transferts non conditionnels à une évaluation des ressources (colonne 2) présentent une

efficacité relativement faible dans la réduction de la pauvreté comparativement à la Suède et à l'Allemagne. Par contre, les pays anglo-saxons montrent une meilleure performance avec les transferts sous condition de ressources (colonne 3). Leur niveau d'efficacité augmente en fonction du degré de pauvreté, la réduction du taux est plus élevée à un seuil fixé à 40 % plutôt qu'à 50 % ou 60 %.

Comme Sainsbury et Morissens, l'auteur constate que les prestations sous condition de ressources en Suède atteignent un degré d'efficacité comparable à celui des pays anglo-saxons, en particulier à un seuil fixé à 50 % et 60 % du revenu médian (colonne 3).

*In fact, at the 50 % and 60 % poverty threshold and independent of the level of non means-tested entitlement means-tested benefits achieve almost the same degree of poverty reduction in Sweden as in Canada and the United Kingdom (Nelson, 2003, p. 17).*

Pour l'auteur, la performance modeste des prestations universelles dans les pays anglo-saxons crée une plus grande demande pour des transferts sous condition de ressources. Dans ces circonstances, il faut selon lui renverser le raisonnement. Au lieu de défendre l'efficacité des allocations sous condition de ressources à réduire la pauvreté dans certains pays libéraux, il faut plutôt interroger ces pays à propos de la faiblesse de leur dispositif d'assurance, qui les oblige à bonifier leurs allocations sous condition de ressources :

*One reason why means-tested benefits sometimes move greater proportion of pre-transfer poor individuals from poverty in countries with less generous social insurance benefits should first and foremost be sought in the developments in the non means-tested parts of the social transfer system, not in the structure of means-tested minimum protection alone (Idem, p. 20).*

*I would argue that a greater targeting of economic resources to those defined as most needy is not the most effective strategy to alleviate poverty. Instead, the comparative analysis conducted here show that perhaps more is gained from an extension of existing non means-tested social transfer programs, in particular in the area of social insurance (Idem, p. 21).*

Dans l'analyse de Nelson, on reste dans l'idée que les dispositifs d'assistance sont archaïques ou inefficaces et que la machine à réduire la pauvreté ou l'inégalité passe par des dépenses sociales généreuses ou par un dispositif développé d'assurance, présenté comme un mécanisme plus efficace de prévention de la pauvreté.

Comme on le voit, le débat est loin d'être clos. Behrendt avance cependant un argument supplémentaire dans l'évaluation de l'efficacité des divers dispositifs d'assistance, soit la nécessité de prendre en compte

le calcul du taux de non-recours en fonction du niveau ou de l'intensité de pauvreté, mesure non prise en compte par les recherches de Sainsbury et Morissens ni par celles de Nelson.

Le non-recours reste une des variables les moins prises en compte dans l'évaluation de l'effet des transferts sur la réduction de l'inégalité et de la pauvreté. La plupart des analyses étudient les bénéficiaires potentiels plutôt que les bénéficiaires réels. Un dispositif d'assistance peut présenter un taux élevé de réduction de la pauvreté au niveau absolu et relatif, mais cette efficacité sera d'autant plus limitée que le niveau de non-recours est plus élevé. La non-utilisation est une question complexe ; elle tient autant à l'ignorance des règles d'utilisation de la part des bénéficiaires ou à la difficulté d'y avoir accès due à la complexité des règles et des procédures à suivre qu'au caractère stigmatisant attaché à leur utilisation. Aussi, peu de recherches ont été entreprises sur la non-utilisation des allocations d'assistance. Van Oorschot (1991, 1995) situe entre 15 % et 20 % la proportion des ménages en Grande-Bretagne qui ne réclament pas les allocations auxquelles ils ont droit. Le taux serait de 40 % à 50 % en Allemagne et il serait possiblement plus élevé en Suède.

Selon Behrendt (2002), l'architecture propre du dispositif d'assistance anglais introduit dans son organisation même moins d'obstacles pour les bénéficiaires éventuels que les dispositifs allemands et suédois. La situation particulière de l'Angleterre tiendrait au caractère plus simple et automatique des allocations d'assistance avec une administration centralisée et des conditions d'attribution relativement uniformes. Le droit à l'assistance y serait davantage affirmé contrairement à la Suède, où le niveau local possède un pouvoir discrétionnaire plus considérable, ce qui entraîne une stigmatisation plus forte chez les bénéficiaires. Cette logique du droit anglais fait en sorte que le plafond des ressources permises est plus important qu'en Suède, où les tests d'évaluation des ressources sont plus stricts. Pour l'Allemagne, des règles plus sévères au niveau de l'obligation familiale constituent, selon Behrendt, un frein à une demande d'aide, puisque la famille élargie sera informée et sollicitée à prendre en charge la personne en situation de besoin.

L'incidence de la pauvreté reste liée pour une bonne part au niveau des allocations. Le niveau relativement faible en Grande-Bretagne ne permet pas aux ménages pauvres de franchir la ligne de pauvreté, calculée à 50 % du revenu médian contrairement aux pays nordiques, où le niveau des allocations reste plus généreux. Cependant, les allocations d'assistance, bien que moins généreuses en Grande-Bretagne, sont plus facilement accessibles ; elles permettent de réduire plus efficacement la pauvreté extrême que ne le font les pays nordiques où les conditions strictes d'admissibilité (aucun avoir liquide, degré plus fort de stigmatisation) empêchent

une partie non négligeable des groupes admissibles d'avoir recours aux allocations d'assistance, entraînant de ce fait un plus haut taux de pauvreté extrême. Behrendt fixe à 2 % le taux de pauvreté extrême (30 % du revenu médian) en Grande-Bretagne et à 5 % en Suède.

D'où un paradoxe : le pays qui a un niveau d'allocations plus faible a cependant un niveau d'utilisation plus élevé et inversement le pays où le niveau d'allocations est plus élevé a par contre un niveau d'utilisation plus faible. On retrouve le même modèle présenté au chapitre précédent, où il est fait mention de deux stratégies différentes de lutte contre la pauvreté. La première, typique des pays nordiques, offre des prestations plus généreuses avec des tests plus restrictifs afin de rejoindre ceux qui en ont vraiment besoin, ayant comme conséquence un taux de non-recours plus élevé, excluant de fait une partie de la population en situation de très grande pauvreté. La deuxième stratégie, typique des pays libéraux, offre des prestations moins généreuses mais avec des tests d'admissibilité plus « libéraux », moins stigmatisants, entraînant un taux de recours plus élevé ; le faible niveau de prestation permet cependant à moins de gens de sortir de la pauvreté. Tout se passe comme si les dispositifs d'assistance libéraux, plus ciblés, présentaient une efficacité plus grande dans la réduction de l'inégalité dans la partie inférieure de la courbe des revenus et les dispositifs d'assistance moins ciblés avec des allocations plus généreuses présentaient une efficacité plus grande pour la réduction de la pauvreté pour les segments des pauvres moins pauvres.

#### **4. PEUT-ON CONCLURE ?**

La thèse d'un lien entre l'effort social et la réduction de la pauvreté n'est plus, pour certains, une thèse à démontrer (Kenworthy, 2004 ; Nelson, 2003) ; elle tient de l'évidence pour d'autres (Stephens, 1999 ; Smeeding, 2002), à cause du fonctionnement même de l'État providence. La validité de cette thèse vient de la force des corrélations constatées, en particulier dans les pays nordiques dont la Suède, entre l'ampleur de l'effort social et la faiblesse du taux de pauvreté ou de la réduction du taux de pauvreté pré/posttransferts/taxes. Par contre, les pays libéraux, surtout anglo-saxons, apparaissent moins efficaces dans cette tâche à cause du faible niveau de leurs transferts ou de leurs dépenses sociales et du caractère trop ciblé de leurs allocations. Certains poussent plus loin la démonstration en signalant que l'efficacité des seuls dispositifs d'assistance des pays nordiques serait équivalente à celle des pays anglo-saxons pour la réduction de la pauvreté.

Sinon contestée, cette thèse est du moins relativisée par ceux qui craignent que le niveau de ces mêmes dépenses ait des effets pervers sur le ralentissement économique ou le niveau de chômage. On oppose à la notion d'efficacité celle d'efficience, en affirmant que des dépenses moins importantes mais plus ciblées permettent autant sinon mieux de réduire efficacement la pauvreté.

Il faut aussi ajouter, dans cette controverse, que les résultats des recherches restent sensibles au type de mesures utilisées, que ce soit la palette des mesures sociales comprises dans l'effort social, les pays comparés ou les paramètres choisis pour calculer les seuils ou les mesures d'équivalence prises en compte.

Il n'est pas déraisonnable de penser que la distribution primaire des revenus n'est pas indépendante des transferts sociaux ; les individus ajustent leur comportement d'épargne et de travail en fonction des transferts et des taxes anticipées. Cette idée est peu intégrée dans les analyses qui présupposent une indépendance entre le taux de pauvreté prétransfert et les transferts. Ce présupposé constitue le talon d'Achille de plusieurs de ces analyses. Si les transferts peuvent avoir un effet direct sur la réduction du taux de pauvreté ou sur la distribution des revenus, ces mêmes transferts peuvent aussi influencer le taux de pauvreté ou la distribution des revenus avant transferts. Il y aurait un effet endogène aux transferts. Le système de sécurité du revenu influencerait les comportements économiques des individus au plan de l'offre de travail et de l'épargne. On peut aussi ajouter que la distribution relativement égalitaire des revenus dans un pays comme la Suède tient à d'autres facteurs que les seuls transferts, comme la force des syndicats et le système centralisé de la négociation des salaires.

*It is hard to escape the conclusion that the wide opportunities for public income support offered by the Swedish welfare State significantly influence individual labour market behavior and the scope of private transfers and savings in a way that increases pre-transfer inequality* (Petersen, 1997, p. 16).

Paradoxalement, l'écart que les dépenses sociales réussiraient à réduire serait lui-même provoqué par ces mêmes dépenses sociales ; leur existence modifierait les choix démographiques ou économiques des ménages en fonction des transferts anticipés. Alvarez (2001) parle d'effets dits de second ordre engendrés par les transferts et les taxes. Ceux-ci entraîneraient une inégalité plus grande dans la distribution des revenus du marché que ce qui se produirait s'il n'y avait pas d'intervention publique. Si les transferts et les taxes n'existaient pas, les comportements en termes de travail seraient différents, les travailleurs seraient encouragés à augmenter leurs heures de travail ou cumuleraient plus d'épargne.

*Social transfers tend to have substantial negative second order effects; that is, they lead to wider inequalities in the distribution of market incomes than would have been the case in the absence of intervention (Alvarez, 2001, p. 7).*

Alvarez a qualifié de « puzzle de l'égalité » le lien entre un niveau élevé de dépenses, un niveau élevé de redistribution et une structure condensée de distribution des salaires. Pour lui, un haut niveau de transferts et de taxes influence l'offre de travail. Les hauts revenus tendent à substituer le loisir au revenu à cause de l'importance des taxes élevées et les travailleurs à faibles revenus réduisent leur offre de travail à cause des transferts généreux (salaire de réserve), ce qui entraîne une distribution des salaires plus égalitaire, soit une élévation par le haut pour les bas revenus grâce à l'action des transferts et un aplatissement vers le bas pour les hauts revenus par l'effet désincitatif des taxes.

Les recherches empiriques consultées n'ont pas réussi à trancher entre les thèses égalitaristes et libérales, présentées en début de chapitre. On reste, à la fin de notre parcours, devant des positions irréconciliables.

Les égalitaristes qui défendent des transferts généreux et universels jugent les transferts sélectifs, à long terme, défavorables aux pauvres pour des raisons principalement politiques. Puisque les transferts ciblés ne s'adressent qu'aux populations pauvres et que les membres de la classe moyenne ne reçoivent pas de prestations, il va se produire une désolidarisation entre les pauvres et les membres de la classe moyenne, qui paient mais ne reçoivent rien. Ces derniers vont alors être amenés à faire des pressions pour diminuer leur fardeau fiscal, entraînant une baisse des transferts ciblés aux pauvres. C'est pourquoi pour les égalitaristes, il est nécessaire que les prestations soient universelles et que les classes moyennes y participent comme payeurs et comme bénéficiaires. Un effet d'entraînement est alors à prévoir, soit des prestations à la hausse, ce qui sera aussi profitable aux pauvres. Cette inclusion des classes moyennes serait donc garante de meilleures prestations aux pauvres et d'une meilleure redistribution des revenus et, de ce fait, d'une réduction de la pauvreté.

À l'inverse, pour les libéraux, les prestations universelles qui entraînent des coûts trop élevés alourdissent le fardeau fiscal pour les individus et les entreprises, ce qui produit un ralentissement de la croissance économique, qui peut se traduire par une augmentation du chômage et de la pauvreté. Les transferts ciblés sont jugés plus efficaces car ils s'adressent à ceux qui en ont besoin, avec comme conséquence un fardeau fiscal moins lourd pour les contribuables. Cette situation produit un contexte favorable à la croissance économique et à la richesse, qui se traduit par une création d'emplois, qui profite aussi aux plus pauvres. Pour les libéraux, l'objectif

des allocations doit viser moins la redistribution que l'incitation à l'emploi, car la solution à la pauvreté passe davantage par la création de la richesse que par sa distribution. D'où une interrogation constante dans la littérature américaine sur l'efficacité proprement économique des allocations sociales, question abordée dans le prochain chapitre.

## 4

**L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE  
ET L'INCITATION À L'EMPLOI****1. UNE QUESTION PERSISTANTE**

La question de l'efficacité du dispositif d'assistance, ou plutôt celle de son inefficacité ou de ses effets pervers au niveau de la désincitation de l'offre du travail, s'est posée dès la formulation des premières lois britanniques sur les pauvres. On craignait que les allocations découragent les bénéficiaires de s'insérer en emploi et entraînent un état de dépendance prolongée. C'est pourquoi le rapport au travail a été au principe de la détermination des critères d'admissibilité et du barème d'assistance. L'inaptitude au travail constituait le critère principal de classement du pauvre méritant par rapport au non méritant. Castel (1995) fait de cette distinction le trait principal et caractéristique du dispositif d'assistance. C'est ce même rapport au travail qui définit le principe de la moindre admissibilité qui établit le niveau des prestations jugé acceptable en fonction d'un écart significatif par rapport au travailleur le plus pauvre, soit le plus faiblement rémunéré sur le marché du travail.

Selon Gazier (1992, 2003), cette question de la pauvreté et celle de la dépendance engendrée par l'assistance ont constitué une des premières controverses en sciences économiques ; il en parle comme une « des plus vieilles obsessions, une des hantises de l'histoire occidentale » (Gazier, 2003, p. 161). Malthus a été un des premiers à stigmatiser les effets pervers de l'assistance. Il y voyait un encouragement à la natalité puisque les prestations augmentent avec le nombre d'enfants. Plutôt que de réduire ou éliminer la pauvreté, l'assistance entraîne, selon lui, un appauvrissement des populations assistées à cause de l'écart vu comme insoluble ou insurmontable entre la croissance qualifiée de géométrique de la population et la croissance arithmétique de la nourriture. Ces idées de Malthus

ont été à la base de la réforme de la Loi des Pauvres de 1803, qui a procédé à la mise en place des *workhouses* et à l'instauration du principe de la moindre admissibilité comme critère de détermination des barèmes.

Cette même question des risques de désincitation au travail s'est rapidement imposée dans le débat politique aux États-Unis. Elle a été en tête de l'agenda public au cours des années 1960 à la suite du projet de réforme Nixon (*Family Assistance Plan*), qui visait à réformer le principal programme d'assistance (AFDC) mis en place en 1935, durant le New Deal, pour venir en aide aux enfants dont la mère était monoparentale. Ce projet fut refusé au Sénat sur la base de la conviction qu'il contenait un risque de désincitation au travail. Le Congrès décida cependant, à la même période, de modifier le taux de réduction des prestations d'assistance qui était alors de 100 %, puisqu'on réduisait pour chaque dollar gagné un montant équivalent en allocation d'assistance. Ce taux était jugé pénalisant pour l'emploi. Le Congrès vota alors en 1967 un amendement qui instituait la formule 30-1/3. Selon cette formule, le bénéficiaire pouvait conserver les premiers 30 \$ gagnés sans pénalité et les revenus de travail supplémentaires réduisaient les allocations d'assistance à un taux de 67 %. D'autres formules<sup>1</sup> ont été développées par la suite et visaient à rendre le travail rémunérateur en modifiant alternativement le niveau des prestations, le taux d'imposition, les conditions d'admissibilité ou la durée des versements. Cette question de la désincitation au travail devint si importante, aux États-Unis, qu'on en vint à imposer graduellement l'obligation du travail comme une condition d'admissibilité aux prestations. En 1968, le programme WIN (*Work Incentive Network*) a été établi pour rendre disponibles à certains bénéficiaires des emplois et des programmes de formation. Ces programmes visaient les mères monoparentales avec des enfants de plus de six ans. En 1988, ce programme fut remplacé par le JOBS (*Job Opportunities and Basic Skills Training*), qui introduisit une plus grande obligation au travail et des pénalités financières pour celles qui refusaient. L'exception pour les mères monoparentales avec jeunes enfants est passée de six à trois ans (à un an dans certains États).

À partir des années 1980, le gouvernement fédéral américain donna des dispenses (*waivers*) aux États pour modifier les conditions d'admissibilité et les montants d'allocation afin d'expérimenter des projets plus libéraux ou contraignants et de mieux évaluer l'efficacité des changements de l'un ou l'autre élément du dispositif. En août 1996, le PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) fut voté et transforma le AFDC en TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*).

---

1. La plupart des projets se présentaient sous la forme d'un impôt négatif avec un taux de taxation des bénéfices fixé à 50 %.

L'objectif explicite de cette réforme était de mettre fin à la dépendance des parents vis-à-vis des allocations d'assistance et de favoriser le maintien en emploi. Cette réforme a radicalisé, pourrait-on dire, la solution au problème de l'incitation au travail en posant la disposition à travailler, voire l'obligation au travail, comme condition préalable à toute aide ou assistance et en limitant la durée du séjour sur l'assistance à un maximum de cinq ans au cours d'une vie. Ces contraintes, cependant, sont compensées par une libération ou une diminution du taux de réduction des bénéfices atteignant dans la majorité des cas 50 % et même plus dans certains États.<sup>2</sup>

Si la question de l'offre de travail est au principe de l'histoire des réformes de l'assistance publique aux États-Unis, elle constitue aussi le fil rouge des recherches sur cette question, formulée en termes de piège ou de trappe à inactivité ou à la dépendance.

À la base de ces réformes et de ces discussions se trouve l'objectif de rendre le dispositif d'assistance efficace, dans une lutte non pas directement contre la pauvreté comme telle, mais contre un piège à la pauvreté inscrit dans le dispositif lui-même qui serait contre-incitatif ou contre-productif en termes d'emploi ou de vie familiale.

Il y a là l'idée implicite que le revenu minimum garanti, même s'il vise à répondre aux besoins, introduit de fait des distorsions et amène certains à modifier leur comportement de travail ou familial pour devenir admissibles à l'aide, changement de comportement qui n'aurait pas eu lieu si l'aide n'avait pas été disponible. Selon ce raisonnement, l'enfermement dans la pauvreté ne proviendrait pas principalement de conditions sociales externes au dispositif qui feraient obstacle à l'intégration et à la sortie de la pauvreté, mais plutôt des conditions ou des incitatifs internes au dispositif lui-même. Ce qui est ici pris en compte, c'est, pourrait-on dire, la rationalité des acteurs, la manière spécifique dont ceux-ci font leur choix, conduisent leur arbitrage, prennent leur décision quant au nombre d'heures de travail, au fait de se marier, de divorcer ou d'avoir des enfants.

---

2. Avec la réforme de 1996, les États ont une plus grande marge de manœuvre avec, dans plusieurs États, des programmes plus généreux au niveau incitatif. Dans un État (Connecticut) un bénéficiaire peut conserver ses allocations d'assistance jusqu'à ce que ses revenus de travail cumulés aux revenus d'assistance atteignent la ligne de pauvreté fédérale. Pour empêcher les travailleurs au salaire minimum de réduire leur offre de travail, un deuxième dispositif Earned Income Tax Credit (EITC) mis en place fonctionne à titre de subvention pour les travailleurs à bas salaires. Nous examinerons plus en détail ce dispositif dans le prochain chapitre.

La trappe à la pauvreté existe, dans cette perspective, lorsqu'un individu ou un ménage qui retourne sur le marché du travail ou augmente son offre de travail ne voit pas améliorer sa situation financière à cause de l'action combinée du taux de réduction des prestations d'assistance et du taux de taxation des revenus de travail. Cet individu et ce ménage se retrouvent dans une situation où leur revenu disponible est à peine supérieur aux prestations d'assistance reçues sans travailler. Dans une telle situation, on parle d'un taux effectif marginal de taxation (T) tel qu'il constitue un incitatif pour les travailleurs, surtout pour ceux à bas salaires, à quitter volontairement leur emploi pour profiter des allocations d'assistance et pour les bénéficiaires de ces allocations à prolonger leur séjour sur l'assistance tout en réduisant leur motivation à chercher de l'emploi. Les prestations d'assistance à cause du niveau élevé des prestations (G) ou du taux de réduction de bénéfices (T) enferment les bénéficiaires dans une trappe à pauvreté ou d'assistance. Cette trappe entraîne une dépendance à l'assistance, laquelle produit une sorte de cercle vicieux.

Les prestations d'assistance fonctionnent ici comme « un salaire de réserve » qui correspond au niveau de salaire en dessous duquel toute personne en situation de chômage ou de non-emploi refusera de travailler. Cela signifie que le revenu minimum garanti fonctionne comme un plancher qui affecte l'ensemble de la hiérarchie des salaires, car un emploi ne sera accepté qu'à la condition de garantir un salaire après taxes d'un niveau supérieur à ce qui est accordé par la prestation d'assistance. Ce salaire de réserve est perçu comme un obstacle à la flexibilité des salaires, nécessaire pour réduire le chômage en particulier de ceux ou celles qui ont une faible qualification. Plus est généreuse l'allocation d'assistance, plus est élevé le niveau de réserve, plus il influence le niveau des salaires comme tel.

Tout relèvement des minima sociaux comporte le risque, selon cette analyse, d'entraîner une augmentation du salaire minimum, laquelle implique pour certains employeurs des surcoûts et des rigidités sur le marché du travail. Cette situation peut entraîner une diminution de la demande de travailleurs non qualifiés ou la mise à pied de certains salariés, en particulier ceux qui occupent des emplois demandant peu de qualifications, payés au salaire minimum, qui seraient maintenant jugés trop coûteux ou moins rentables<sup>3</sup>. D'autres employeurs pourraient aussi opter pour une substitution de l'embauche de ces travailleurs par des changements au niveau de l'entreprise ou des procédés de production.

---

3. Augmenter le niveau de rémunération au bas de l'échelle réduit, selon cette analyse, l'emploi faiblement rémunéré. Il faudrait que les travailleurs à bas salaires aient un salaire suffisamment élevé qui les incite au travail et suffisamment bas pour inciter aussi les employeurs à les embaucher. On dit que certains employeurs se trouvent en situation de verser des salaires supérieurs à ceux du marché pour des emplois à faible productivité.

Beaucoup sont d'avis que les effets économiques négatifs nuisent à l'augmentation du taux de productivité, entravent le développement de l'emploi, aggravent le chômage des travailleurs à bas salaires peu expérimentés et faiblement qualifiés, freinent la croissance économique et font tomber dans le piège de la pauvreté ou du chômage bien des individus et des familles bénéficiant d'une garantie de revenu (Haveman, 1996, p. 11).

Selon une publication de l'OCDE, la structure du dispositif d'assistance dissuade, par le taux marginal d'imposition, les bénéficiaires à « chercher à progresser sur le plan professionnel » et ces effets démobilisateurs « peuvent finir par les enfermer dans cette situation et risquer de les exclure du marché du travail » (OCDE, 1999, p. 4). Dans ces circonstances, les personnes qui gagnent légèrement plus que le niveau du revenu minimum garanti sont ainsi encouragées à arrêter leurs activités ou à faire la même activité « au noir ». Ce piège de la pauvreté introduit par le niveau du barème ou par le taux d'imposition entraîne, selon d'autres, des conséquences indirectes négatives qualifiées de « culture de dépendance ». Ici, c'est plutôt la durée sur l'assistance qui est prise en compte. Elle induirait une certaine obsolescence des qualifications, et même une culture de la dépendance se transmettant de génération en génération.

En résumé, dans cette perspective, toute augmentation du revenu minimum d'assistance afin de lutter contre la pauvreté comporte toujours le risque d'augmenter le salaire de réserve, de prolonger la durée sur l'assistance ou de freiner l'entrée des prestataires sur le marché du travail. *A contrario*, on peut tout aussi bien objecter que l'allocation d'assistance comme salaire de réserve protège contre l'exploitation un marché d'emploi précaire, donne un certain pouvoir de négociation vis-à-vis des employeurs qui cherchent, pour motif de profit maximal, à réduire les salaires et à flexibiliser le marché de l'emploi des travailleurs à faible qualification et à bas salaires.

On dira alors qu'un revenu minimum garanti qui est redistributif et qui assure un revenu décent risque d'être inefficace au plan économique par les effets pervers qu'il induit au niveau du salaire minimum et du marché du travail et par les effets de distorsion qu'il favorise au niveau des comportements en matière d'offre d'emploi et de structure familiale, autant pour les bénéficiaires de l'aide sociale que pour ceux qui ont des emplois à bas salaires et à faible qualification. On se trouverait devant un impossible arbitrage rendu nécessaire entre des objectifs contradictoires, l'un d'égalité et l'autre d'efficacité.

## 2. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE STANDARD

Les discussions autour des diverses réformes de l'AFDC aux États-Unis ont favorisé la multiplication des recherches au sujet de l'efficacité économique du dispositif d'assistance et des changements envisagés, en particulier vis-à-vis de la modification du taux de réduction des bénéficiaires, l'opportunité des programmes catégoriels et l'obligation au travail comme condition aux allocations. De nouvelles thématiques se sont ajoutées récemment, en particulier celles sur l'efficacité de la limite de temps et des programmes de formation, de soutien ou de garde d'enfants. Malgré un élargissement des thèmes de réflexion, un même modèle économique standard sert de cadre de référence aux analyses et aux recherches examinant les effets de ces nouvelles mesures sur l'offre de travail et les choix familiaux.

Ce modèle économique standard, Moffitt (2002) le qualifie de cheval de trait de la littérature entourant l'étude des effets désincitatifs des programmes de bien-être. Il emploie cette expression pour souligner son utilité et sa forte utilisation par les économistes nord-américains dans le traitement de ces questions. Nous le verrons, ce modèle de référence soulève plus de débats en Europe et en France où il est critiqué au triple niveau empirique, théorique et politique.

Dans ce modèle économique standard, l'offre de travail est pensée à partir de la théorie du choix du consommateur, où celui-ci établit ses choix entre des biens proposés sur la base de son revenu. Les dépenses s'établissent alors sous contraintes budgétaires où les individus cherchent à maximiser leur utilité. L'individu bénéficiaire de l'allocation d'assistance, tout comme celui qui travaille à bas salaire, sont confrontés à un choix, tout comme le consommateur entre deux biens, dans le cas présent entre le travail et le loisir, soit le non-travail. Selon ce mode d'analyse, la personne en situation de pauvreté est un sujet économique normal dont les décisions en matière de consommation ou de travail doivent être comprises par les contraintes de budget et de revenu. Le travail fait l'objet de sa part de choix calculateurs et d'optimisation permanente, ce « qui revient à supposer une rationalité calculatrice aux agents, celle qui consiste à rechercher dans chaque situation le meilleur résultat possible » (Gazier, 1981, p. 151).

L'idée sous-jacente à cette analyse veut que les transferts financiers en général et les allocations d'assistance influencent les comportements des agents. L'introduction d'un incitatif financier peut avoir des effets différents sur le comportement du consommateur. On identifie deux types

d'effets : de substitution et de revenu. Le but de l'analyse est de repérer et de mesurer l'effet revenu et l'effet substitution consécutifs au déplacement de la contrainte de budget.

Dans l'effet substitution, le consommateur substitue le produit dont le prix a baissé au produit dont le prix est resté constant. Dans l'effet revenu, il achète la même quantité du produit dont le prix a baissé et consacre le pouvoir d'achat économisé à l'achat d'autres produits. Appliqué aux allocations d'assistance, le choix se fait entre le travail et le non-travail ou le loisir. La garantie d'un revenu minimum d'assistance diminue le prix du loisir par rapport au travail. Son instauration déclenche un double effet de revenu et de substitution. Dans l'effet revenu, on conserve le même revenu en travaillant moins et dans l'effet substitution, on est amené à consommer plus du loisir ou du non-travail car son coût a diminué grâce à l'allocation. L'effet revenu de toute allocation d'assistance serait que celle-ci tend à accroître la demande de loisir et l'effet substitution ferait en sorte que si le salaire était plus élevé, il rendrait le travail plus attractif. Une augmentation de  $G$  (niveau du barème) a un effet revenu en rendant le loisir/non-travail plus attractif que le travail. Mais en diminuant le  $T$  (taux de prélèvement sur les bénéficiaires), on a un effet substitution inverse qui rend le travail plus attractif, favorisant une substitution de la prestation par le travail. L'effet revenu est ici négatif en termes d'offre de travail et l'effet substitution positif.

Comme l'effet substitution est un incitatif à augmenter les heures de travail et l'effet revenu un incitatif à diminuer les heures de travail et que les deux effets s'exercent en direction opposée, l'effet net des incitatifs financiers sur l'offre de travail reste ambigu. Pour avoir une réponse, il faut faire varier le niveau du revenu minimum ( $G$ ) et le taux marginal d'imposition ou de réduction des allocations ( $T$ ) par rapport au revenu gagné et enregistrer les variations d'équilibre qui en découlent. Le modèle économique standard prédit qu'un  $G$  élevé augmente l'utilisation du dispositif en réduisant l'emploi et le nombre d'heures de travail. Il prédit aussi qu'un  $T$  faible augmente l'emploi et incite à augmenter les heures travaillées.

Dans le cadre de ce raisonnement économique, le dispositif d'assistance ne serait pas neutre vis-à-vis des comportements des bénéficiaires. Selon l'architecture ou la structure du dispositif, il induirait ses allocataires à réduire leur offre de travail et les influencerait dans leur décision de se marier, de trouver un emploi ou d'avoir des enfants. Certes l'effet désincitatif des taux marginaux effectifs est, pourrait-on dire, inhérent à tout dispositif de prestations sous conditions de ressources, mais il est difficile d'adopter une position tranchée vis-à-vis de l'effet des incitatifs financiers sur les décisions d'activité et de recherche d'emploi. Il est donc nécessaire

d'étudier les données disponibles quant à l'existence de ces effets et leur ampleur. C'est pourquoi cette question des effets du dispositif d'assistance publique en termes de comportements de travail ou familial a donné lieu à une quantité impressionnante de recherches de la part d'économistes anglo-saxons et en particulier nord-américains, et ce, depuis le début des années 1960. La même question s'est posée plus tardivement en Europe, mais elle y a provoqué de plus vives controverses qu'en Amérique.

Bien que l'on dispose d'estimations empiriques abondantes à propos des effets des allocations d'assistance sur l'offre de travail et sur le comportement familial, ce chapitre ne peut, ni n'a l'ambition, de faire le point sur cette question. Tout au plus en esquissera-t-il les grandes lignes en se limitant à présenter quelques points principaux de la littérature publiée aux États-Unis et en France.

### **3. LA LITTÉRATURE AMÉRICAINE**

#### **3.1. L'INCITATION AU TRAVAIL**

L'idée de la désincitation constitue en quelque sorte l'horizon des débats et des recherches entrepris par les sciences économiques aux États-Unis sur le système de bien-être. On peut parler d'une industrie de recherche à ce propos. La tâche de rendre compte de l'ensemble de cette littérature est une tâche pour moi impossible. Je me suis limité à présenter et à comparer les revues de littérature faites à intervalles réguliers sur cette question depuis le début des années 1980. Leur examen et leur comparaison permettent de cerner les points de consensus et de divergences et de repérer les changements au niveau des problématiques et des questions soulevées.

Contrairement en Europe et en France, où la réflexion sur ces questions soulève des débats idéologiques et politiques, les discussions chez les économistes nord-américains restent davantage techniques. La préoccupation des recherches aux États-Unis vise à identifier ou à trouver le niveau optimal des paramètres du dispositif de bien-être, soit le point d'équilibre entre le niveau de l'allocation ( $G$ ) et le taux d'imposition ( $T$ ) qui entraîne l'effet le plus désirable en termes de l'offre de travail.

Selon Moffitt (2002), la question des effets désincitatifs des programmes d'assistance a été surtout l'objet d'attention de la part des économistes américains durant les années 1960. Il note une pause dans les années 1970 et 1980 et une reprise d'intérêt dans les années 1990. On peut ajouter que l'on a vu parallèlement s'affiner les méthodes économétriques d'étude et

d'analyse et se développer des méthodologies expérimentales avec groupe contrôle pour évaluer l'effet spécifique de l'un ou l'autre paramètre du dispositif de bien-être sur l'offre de travail et sur le comportement familial.

On retrouve quatre revues de littérature importantes, respectivement publiées en 1981, 1992, 1996 et 2002. Les deux principales, publiées dans la *Journal of Economic Literature* datent de 1981 et 1992. La première s'interroge sur les effets des programmes de transferts sur l'offre de travail, l'épargne et la redistribution. La question de l'assistance sociale comme transfert constitue une partie relativement restreinte de cette revue critique. La deuxième porte exclusivement sur les effets incitatifs du système de bien-être sur l'offre de travail et sur le comportement familial. Les recherches portant sur l'évaluation du dispositif d'assistance se taillent la part du lion. Cette revue de la littérature très citée constitue une évaluation relativement complète pour le dispositif américain d'assistance. Les deux autres revues de la littérature, celles de 1996 et 2002 restent moins exhaustives que les deux premières; elles s'attardent chacune à développer et à approfondir un point particulier. Celle de 1996 décrit en détail les principaux programmes d'assistance publique et l'évolution des populations qui reçoivent de l'assistance, tout en passant en revue la littérature empirique sur l'effet des programmes de bien-être sur l'offre de travail et la famille. L'intérêt de cette troisième revue tient à ce qu'elle est suivie de deux commentaires critiques, dont l'un provient de celui qui a procédé à la revue de 1992. La dernière revue critique qui date de 2002, rend compte des recherches plus récentes sur l'effet des programmes de bien-être sur l'offre de travail. Le modèle théorique y est plus développé et des résultats de recherches concernant la réforme de 1995 sont présentés.

La première revue de la littérature, écrite par trois auteurs (Danziger, Haveman<sup>4</sup> et Plotnicks), s'interroge sur l'effet des divers programmes de transfert sur l'offre de travail, l'épargne et la distribution des revenus. Le questionnement est large et le dispositif d'assistance ou de bien-être n'occupe qu'une partie restreinte de la revue. Les conclusions de leur analyse ont été reprises par les revues successives ultérieures qui ont davantage complété que modifié leurs propos.

Cette revue de la littérature (1981) révèle un consensus dans les recherches pour reconnaître que les allocations d'assistance ont un effet non négligeable sur l'offre de travail, mais des divergences persistent cependant sur l'évaluation de l'ampleur de cet effet. Des huit recherches

---

4. Soulignons que l'un des auteurs, Haveman, a développé plus tard la thèse de la loi d'airain pour souligner la tension ou la contradiction entre le double objectif d'égalité (redistribution du revenu) et d'efficacité dans les politiques de sécurité du revenu.

recensées, une seule démontre un impact significatif négatif des allocations d'assistance sur les heures travaillées. Cependant, chacune fait voir des variations négatives de plus faible amplitude. Selon ces recherches, l'augmentation du niveau de revenu garanti diminue l'effort au travail pendant qu'une diminution du niveau de taxation l'augmente.

Les auteurs soulignent que les réponses en termes d'offre de travail gardent une certaine ambiguïté selon les paramètres en cause. La diminution du taux de réduction des allocations augmente l'offre ou l'effort de travail des bénéficiaires mais elle augmente du même coup le nombre de familles admissibles en permettant à plus de familles de se qualifier pour l'assistance, ce qui a, en retour, un effet négatif sur l'offre de travail pour les nouvelles populations admissibles. Les auteurs soulignent aussi une grande disparité dans l'estimation de l'effet du taux de réduction, le coefficient devenant 37 fois plus élevé chez un auteur comparativement à un autre.

La deuxième revue de littérature, écrite par Moffitt et publiée en 1992, est la plus exhaustive des revues publiées. Elle confirme les conclusions de la revue de 1981, tout en élargissant et en approfondissant le questionnement et les perspectives. Elle s'intéresse de près aux aspects méthodologiques des recherches et porte exclusivement sur le dispositif américain d'assistance, incluant les prestations en argent et en nature. Elle intègre aussi un plus grand nombre de recherches, dont des recherches longitudinales, et prend en compte une diversité plus grande d'effets, soit l'effet sur l'offre de travail, mais aussi sur la structure familiale, la migration et la transmission intergénérationnelle de la dépendance. Nous nous limiterons ici à l'offre de travail et au comportement familial. La nouveauté de cette deuxième revue tient à l'intérêt porté à la dynamique de la participation au programme d'assistance. L'auteur fait ressortir l'existence de bénéficiaires de longue durée et évalue à près de 10 % du total le nombre de bénéficiaires dont la participation au programme s'étend sur plus de dix ans.

La littérature sur les effets incitatifs du système de bien-être américain démontre sans équivoque, selon Moffitt, un effet sur l'offre de travail et sur certains aspects de la vie familiale. Les études économétriques indiquent que l'offre de travail est réduite<sup>5</sup> pour les bénéficiaires qui reçoivent l'assistance mais l'importance de ces effets apparaît cependant limitée pour l'auteur, qui estime que la réduction de l'effort de travail varie entre 1 et

---

5. Le niveau de l'allocation (G) est négativement et significativement relié à la probabilité de sortie du programme et positivement et significativement relié à la probabilité d'entrée.

9,8 heures de travail par semaine. Comme les allocataires de l'AFDC travaillent en moyenne 9 heures par semaine, ces calculs impliquent qu'ils travailleraient 10 à 19 heures par semaine si le programme d'assistance n'existait pas.

Selon cet auteur, les discussions autour de la pauvreté des mères célibataires aux États-Unis pourraient être basées sur des présupposés incorrects. Il s'interroge sur la pertinence des modèles économétriques analysant l'effort de travail des mères célibataires. Il juge plus pertinent de s'intéresser à leur situation familiale. Selon lui, leur situation de pauvreté tiendrait moins à leur effort d'emploi qu'à leur condition ou situation familiale et sociale de cheffe de famille monoparentale. L'offre de travail des mères célibataires lui apparaît relativement inélastique et peu sensible au changement du niveau des prestations. Le taux de réduction des allocations présenterait pour ces populations un effet relativement faible.

L'allocation d'assistance est traditionnellement une allocation différentielle avec un taux de réduction des bénéficiaires égal à 100 %, où pour chaque dollar gagné on retranche un dollar à l'allocation d'assistance. Ce T a été jugé, dans les années 1960, par de nombreux économistes américains dont Tobin (1966) et Friedman (1962), comme désincitatif pour l'emploi. La solution proposée résidait dans l'impôt négatif qui fonctionnait avec un T inférieur à 100 % ; le taux proposé par Friedman était à l'époque de 50 %.

Contrairement à ces idées de réforme, Moffitt souligne plutôt l'ambiguïté des effets d'une réduction du T au niveau de l'offre de travail. Selon lui, la diminution du T n'entraîne pas nécessairement une augmentation de l'offre moyenne de travail. Si la réduction du T encourage l'offre de travail de ceux qui se situent au niveau inférieur de l'échelle de revenus, cette réduction rend cependant admissible aux allocations une couche de travailleurs situés à un niveau légèrement supérieur de l'échelle. Ces derniers peuvent être amenés à réduire leur offre de travail pour toucher des prestations. Les deux effets combinés n'entraînent pas d'augmentation de l'offre moyenne de travail. Paradoxalement, l'effet redistributif de la réforme du T se déplace des individus à très faibles revenus vers ceux qui ont des revenus légèrement supérieurs (des très pauvres vers les travailleurs pauvres).

Moffitt présente une simulation des effets d'une modification du T au niveau des heures hebdomadaires de travail pour les mères célibataires. Le tableau 4.1 en présente les résultats. Les colonnes indiquent la variation du taux et les rangées les niveaux différents de G, où l'unité (1) renvoie à la ligne de pauvreté.

Tableau 4.1

**Effets des programmes d'impôts négatifs avec différents niveaux de G et de T sur les heures travaillées par semaine des mères monoparentales**

	<i>Taux d'imposition de l'impôt négatif</i>			
	<i>1,00</i>	<i>0,75</i>	<i>0,50</i>	<i>0,25</i>
Faible élasticité				
G = 0,50	-0,81	-0,49	-0,35	-0,33
G = 0,75	-2,18	-1,08	-0,68	-0,68
G = 1,00	-4,02	-1,74	-1,00	0,64
Forte élasticité				
G = 0,50	-2,06	-2,22	-2,02	-2,26
G = 0,75	-4,62	-4,99	-4,29	-3,87
G = 1,00	-7,34	-7,92	-6,50	-5,31

G – Niveau de garantie comme pourcentage de la ligne officielle (gouvernementale) de pauvreté.

Source : Moffitt (1992).

Tous les chiffres obtenus sont négatifs, indiquant que, dans tous les cas, les diverses formules d'assistance réduisent l'offre de travail. Le tableau montre que les heures de travail augmentent en fonction de la réduction du T, mais cette augmentation est souvent relativement faible. Cette augmentation des heures de travail est plus élevée quand l'élasticité est faible. Pour un G passant de 1,00 à 0,75, le changement n'est que de -0,81 à -0,49 pour une faible élasticité et de -2,06 à -2,22 pour une élasticité élevée. Ces données signifient qu'une élasticité élevée implique une offre d'emploi négative plus importante.

Les résultats de cette simulation sont conformes, selon Moffitt, à ceux produits par les recherches menées dans l'étude des diverses formules de l'impôt négatif, qui ont montré que l'offre de travail variait selon les catégories de ménage. Pour les maris et les femmes mariées, une diminution du T réduit la quantité totale de travail offerte en rendant plus de gens admissibles à l'assistance. Pour les mères célibataires, une réduction du T augmente en général l'offre de travail mais parfois la réduit, selon la valeur attribuée à G. La différence de réponses serait due, en partie, à une différence de revenus car les maris et les femmes mariées ont un revenu plus élevé que les mères célibataires. Ce qui fait que l'effet du T varie selon la position dans la courbe de distribution ou de l'échelle des revenus. La conclusion qu'en tire Moffitt est à l'effet que l'action du T sur l'offre de travail reste très variable selon la région, les groupes, la durée, la forme de la distribution des revenus et le nombre relatif de familles à différents

points de la contrainte budgétaire. L'ambiguïté de la variation du T tient aussi au seuil qu'il amène à fixer, entraînant mécaniquement une augmentation de la population admissible, ce qui peut aussi augmenter les coûts du programme. L'élévation du seuil entraîne « automatiquement » un effet désincitatif car un individu juste au-dessus du seuil est incité à réduire son offre de travail pour devenir admissible et recevoir des allocations.

La nouveauté de la revue de 1992 par rapport à celle de 1981 tient à ce qu'elle prend en compte les effets en termes d'offre de travail des différentes réformes entreprises, en particulier celle de la diminution du T. L'évidence économétrique mène, selon Moffitt, à des conclusions fermes. La diminution du T suggère fortement que l'effet de l'offre de travail pour les anciens bénéficiaires et les nouveaux bénéficiaires s'annule. En conclusion, il n'y a pas, selon l'auteur, de changement significatif dans l'offre de travail dans une direction ou l'autre, quel que soit le changement du T.

Pour cet auteur, l'assistance et le travail ne se présentent pas comme des alternatives mutuellement exclusives, mais plutôt comme interreliées. Toute réforme qui se veut incitative à l'emploi doit prendre en compte, en plus du T, l'élasticité de l'offre de travail des différents groupes et leur poids relatif dans la distribution des revenus. Le niveau optimal apparaît alors technique et complexe<sup>6</sup>.

La revue de littérature de 1996 n'est pas exclusivement centrée sur les allocations financières, mais examine aussi les services sociaux et de bien-être. Cette prise en compte des prestations d'assistance en nature tient à la diminution relative des prestations d'assistance en espèces par rapport à l'ensemble. Ainsi, les allocations financières constituaient 85 % du total en 1960. Elles ne comprennent en 1975 et en 1993 que 27 % et 18 %. Cette évolution tient en partie à la crainte vis-à-vis du caractère désincitatif des prestations financières et à la confiance que les dépenses de bien-être en services seront mieux utilisées.

La revue de 1996 reprend le raisonnement et les conclusions des revues de 1981 de 1992 sur l'effet des allocations d'assistance en termes d'offre de travail. La plupart des études montrent, selon Hoynes (1996), l'auteur de la revue, un effet désincitatif non insignifiant (*most studies find*

---

6. Fortin *et al.* (1993) ont suggéré, pour un niveau médium d'égalité, un taux optimal de réduction des bénéfices de l'ordre de 50 % à 55 % et une garantie optimale de revenu fixe à 66 % de la ligne de pauvreté pour une famille de quatre personnes. Moffitt (2003), quant à lui, semble favoriser un T à 100 %. Comme l'augmentation du T n'entraîne pas d'effet significatif au niveau de l'offre moyenne de travail, un taux ramené à 100 % garantit alors que les allocations d'assistance seront distribuées aux plus pauvres. Ainsi, on ne risque pas d'avoir une redistribution « perverse » des travailleurs plus pauvres aux travailleurs pauvres qu'implique une diminution du T (Moffitt, 2003, p. 17).

*non-trivial desincitative effets*). Pour lui, les changements dans le taux de taxation comme ceux dans les revenus salariaux engendrent un double effet de revenu et de substitution qui produit un effet final net ambigu (Hoynes, 1996, p. 121).

Hoynes conclut, tout comme la revue de 1992, que le niveau moyen de l'offre de travail des femmes cheffes de famille est peu sensible au changement du T. La diminution du T mène à une augmentation modérée et significative de l'offre de travail chez les bénéficiaires, mais cette augmentation est compensée par l'entrée de nouveaux participants réagissant à l'augmentation du seuil du revenu admissible. Pour l'auteur, cette situation tient moins à la faible élasticité des salaires qu'à l'effet d'entrée des nouveaux participants. Pour lui, l'effet désincitatif vis-à-vis du travail et de la famille est le résultat direct de la structure des bénéficiaires et des règles d'admissibilité. Il appuie la thèse selon laquelle les allocations d'assistance entraînent une diminution de l'effort au travail plus grande que si le programme n'existait pas.

Même si l'évidence suggère que les programmes de bien-être créent un effet désincitatif modeste sur l'offre de travail, cela n'explique pas, selon Hoynes, le faible niveau d'effort au travail des participants au programme comparativement aux non-participants. Les prestations de l'AFDC expliqueraient seulement pour moitié la différence en heures travaillées entre les mères célibataires participantes et les non participantes. Le programme AFDC n'expliquerait que le tiers des différences entre les hommes mariés participants et non participants et que la moitié pour les femmes mariées. La faiblesse de ces taux découlerait du fait que ces études n'auraient pas contrôlé adéquatement les faibles opportunités de travail pour les bénéficiaires et les coûts associés à la recherche du travail.

Cette revue relativise aussi les « évidences empiriques » produites par les différentes méthodologies utilisées (*time series*, études économétriques et recherches expérimentales). Les limites inhérentes à chaque méthode sont présentées. On fait ressortir aussi la difficulté d'isoler et d'évaluer l'effet spécifique de chacun des paramètres des programmes lorsque chacune des réformes met en place des changements à divers niveaux. La multiplicité des programmes auxquels les participants sont admissibles complique aussi l'étude de la contrainte budgétaire. L'importance des mères célibataires dans ces recherches comparativement aux ménages à deux parents restreint la portée des résultats<sup>7</sup>.

---

7. Une recherche (Hoynes, 1995) a examiné l'effet de l'AFDC-UP sur l'offre de travail des ménages à deux parents et a découvert un effet désincitatif plus élevé. Les maris et leurs épouses ont réduit les heures travaillées à une hauteur de près de 80 %.

Dans le commentaire annexé à la revue de 1996, Moffitt regrette que la recherche sur ces questions ne soit pas assez prise en compte dans l'espace public, où les débats lui apparaissent fortement idéologiques et oubliés des résultats de recherche. Pour lui, les recherches empiriques ont montré de façon répétitive que les programmes d'assistance ont des effets désincitatifs en termes d'emploi. À son avis, « il est connu depuis des années et il a été démontré empiriquement et de façon répétitive que les programmes de bien-être ont un effet désincitatif en matière de travail » (Moffitt, 1996, p. 155). Il lui semble facile de prédire que l'offre de travail va augmenter quand les femmes quitteront le programme d'assistance, mais il n'est pas convaincu que le niveau de leur revenu va augmenter parallèlement.

L'auteur reprend la discussion sur l'absence d'effet de la diminution du taux de réduction des allocations (T) sur l'offre moyenne de travail. La raison tiendrait à un problème de seuil. Pour lui, la conclusion logique de ces résultats est le besoin de maintenir un taux d'imposition à 100 % afin de maximiser l'effet des allocations pour ceux qui se situent à la position inférieure (*lower end*) de la distribution des revenus. Diminuer le taux de réduction des bénéfices ne fait qu'augmenter, selon lui, le *caseload* et les dépenses de bien-être, sans avoir d'effet sur l'offre moyenne de travail. La diminution des taux d'imposition encouragerait les femmes à aller vers l'assistance, à travailler à temps partiel et à refuser de quitter l'assistance pour travailler à plein temps.

La quatrième revue de littérature date de 2002 (Moffitt, 2002) et porte exclusivement sur les effets du système de bien-être américain sur l'offre de travail. Le modèle théorique y est plus développé que dans les revues précédentes, il occupe presque la moitié du texte. Est ajoutée au cadre théorique une perspective dynamique qui intègre l'effet des programmes du bien-être sur l'offre de travail au niveau du cycle de vie. La revue ouvre aussi la discussion sur des enjeux spécifiques comme le ciblage des prestations, les contraintes ou les conditions posées aux allocataires et les solutions alternatives comme les subsides à l'emploi<sup>8</sup>.

Cette revue reprend les conclusions des revues antérieures en affirmant qu'elles sont « universellement généralisables », soit que le programme AFDC réduit l'offre de travail entre 10 % et 50 %. Elle divise les recherches entre avant et après 1996. Cette séparation est une conséquence de la

---

8. Selon Moffitt (2002), les efforts de réforme qui cherchent à diminuer le taux de réduction des bénéfices vont dans la mauvaise direction et ont peu de chances de traduire quelque chose de significatif qui aille dans le sens de l'incitation au travail. Un taux à 100 % maximise les bénéfices de ceux qui se situent en queue de distribution des revenus.

réforme de 1996, qui a remplacé l'AFDC par le TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*). Cette réforme a introduit des changements dans la structure de l'allocation et a imposé un temps limite de séjour sur l'assistance, tout en renforçant les obligations de travail<sup>9</sup>.

Pour les estimés de recherche avant 1995, la revue de 2002 fait sienne les conclusions établies par les revues précédentes, en particulier sur l'ambiguïté des effets de T. Elle prend cependant position pour une combinaison de G et T qui apparaît la plus efficace en termes d'offre de travail, soit la combinaison d'un niveau bas du G et du T. Bien que cette formule ne contienne pas un niveau de redistribution élevé, elle tend à augmenter l'effort de travail.

*However the programs that most often maximized social welfare were those with relatively low levels of both G and T. At these levels, the amount of redistribution is not very high and, further, they occur in a range where reductions in T tend to increase average labor work supply* (Moffitt, 2002, p. 2420).

Les études post-1996 prennent davantage en compte dans leur évaluation et leur analyse l'effet sur la sortie du dispositif d'assistance non seulement des incitatifs financiers mais des contraintes imposées par la réforme, comme l'incitation/obligation du travail et des limites de temps imposées aux prestataires.

Pour l'auteur, on trouve un consensus autant pour les recherches économétriques qu'expérimentales, sur les effets positifs de la réforme sur l'emploi et sur les revenus des allocataires. Les effets les plus positifs sont associés aux incitatifs financiers parce qu'ils permettent d'augmenter le revenu des familles en combinant bien-être et travail. Certains impacts négatifs sont cependant notés pour certains sous-groupes de participants, en particulier les adolescents et les jeunes enfants de parents qui n'expérimentent pas de gains importants de revenu.

---

9. Le changement de la population sur l'assistance a été spectaculaire aux États-Unis, passant de 5 à 2,1 millions de familles, de 1994 à 2001. Le taux d'emploi des femmes quittant l'assistance est passé de 62 % à 90 %. Le pourcentage de mères monoparentales avec enfants sur le marché du travail est passé de 67 % en 1993 à 83 % en 1999. Celles-ci travaillent en moyenne sept semaines de plus en 1999 comparativement à 1993 et leur revenu a augmenté de 33 % durant la même période. Selon Bartik, la réforme du programme de bien-être pour la période 1992-1998, a ajouté au marché du travail de un demi à trois quarts de million de participantes. Cette augmentation ne lui apparaît pas importante pour l'ensemble de l'économie mais elle constitue un changement important pour certains groupes sociaux ou certaines régions spécifiques. « *The five-year increase in single parent labor force participants due to welfare reform is 29 percent of the 1992-1997 increase in US employment of less-educated women* » (Bartik, 1998, p. 18).

Cette revue prend aussi en compte les limites ou les difficultés méthodologiques des recherches évaluatives. Elle fait ressortir et soulève certaines controverses, en particulier celles entourant les modèles d'estimation et d'analyse jugés les plus pertinents pour l'évaluation des effets de la variation des politiques.

Pour l'auteur, les méthodes avec échantillonnage au hasard semblent inadéquates pour l'évaluation des réformes structurelles, puisque ces réformes modifient le marché local de l'emploi et les communautés locales, ce qui en retour affecte le groupe contrôle. La méthodologie expérimentale peut aussi produire des biais dans l'estimation des effets de la réforme. Le groupe contrôle peut également être « contaminé » par l'atmosphère générale de la réforme, ce qui peut changer les attentes des populations admissibles dans l'ensemble.

Une des méthodes les plus utilisées, soit la DOD (*difference in difference method*), s'avère utile pour la comparaison mais, selon Moffitt, elle apparaît cependant limitée pour isoler l'effet propre et spécifique de l'une ou l'autre dimension de la réforme sur l'offre de travail. Comme des réformes se produisent en même temps au niveau fédéral et au niveau des États, et comme ces dernières varient selon les États où interfère un cycle économique qui affecte les groupes de façon différente, il devient alors difficile sinon impossible de départager l'effet propre d'une réforme par rapport à la croissance de l'économie ou de l'emploi durant la même période. Néanmoins, l'auteur ne va pas jusqu'à conclure que les difficultés de méthodes seraient tellement importantes qu'il devient impossible de séparer les effets respectifs des divers paramètres de la réforme des programmes d'assistance aux États-Unis.

Moffitt (2002) reste critique vis-à-vis des programmes d'assistance qui mettent l'obligation au travail comme condition aux allocations. Pour lui, ce procédé oblige à une catégorisation des populations sur l'assistance entre celles qui peuvent et celles qui ne peuvent pas travailler. Sa critique réjoint les arguments de ceux qui remettent en question la stratégie de ciblage (*tagging*). Comme Akerlof (1978), Moffitt anticipe dans ce procédé deux types d'erreurs possibles : classer comme aptes de « vrais inaptes » ou classer comme inaptes de « vrais aptes ». Le danger viendrait du fait que des individus seraient amenés à moduler leur comportement pour devenir admissibles dans l'une ou l'autre catégorie qui leur semblerait la plus profitable. Demeure aussi un risque d'erreur administrative, car cette procédure laisse à l'officier du bureau local de bien-être un degré élevé de discrétion dans la décision de classement. Le danger serait de traiter de façon inégale des individus qui se trouvent dans des situations identiques.

*It was generally argued that the administrative difficulty in assigning recipients to categories is too great for work requirements to avoid large error. It was also argued that work requirements would inevitably end up giving individual caseworkers in local welfare offices great discretion in deciding who is able to work and who is not, and this would create an unacceptable level of inequitable treatment across individuals who are observationally identical (Moffitt, 2002, p. 2413).*

Cette critique de Moffitt vis-à-vis du *workfare* ne fait pas l'unanimité. Blank (2002), qui a procédé à une revue de la littérature portant sur l'évaluation de la réforme de l'assistance ou du bien-être aux États-Unis, signale que la combinaison des incitatifs financiers et une obligation au travail présentent des effets positifs, autant au niveau de la réduction de la pauvreté que de l'intégration en emploi. Selon elle, les programmes traditionnels de bien-être ou d'assistance, en cherchant à revaloriser les barèmes, réduisent en même temps l'offre de travail, entraînant inefficacité et effets pervers. Les nouveaux programmes de bien-être, en particulier ceux qui intègrent des incitatifs financiers aux programmes qui rendent le travail obligatoire, présentent une meilleure efficacité que les programmes traditionnels. Les recherches évaluatives faites sur ces nouveaux programmes de bien-être indiquent que les seules stratégies d'obligation au travail, tout comme les seules stratégies d'incitatif financier seraient relativement moins efficaces que les stratégies combinées. Dans l'évaluation faite de deux des programmes qui ont développé cette stratégie combinée, une dépense en transfert de un dollar arriverait à augmenter le revenu des bénéficiaires d'assistance de 2 \$ dans un cas et de 2,50 \$ dans l'autre. Ceci fait dire à Blank (2002) que ces nouveaux programmes de bien-être, qu'elle qualifie d'innovateurs (*best model of new style welfare programmes*), ont résolu les contradictions identifiées précédemment par Haveman entre l'égalité et l'efficacité. Ces nouvelles stratégies réussiraient, selon elle, à concilier les deux objectifs jugés inconciliables, soit encourager à la fois l'efficacité et l'équité, l'emploi et des revenus décents.

*Financial incentive programs (especially those with mandatory employment programs) provided strong work incentives at the same time they supplemented incomes. In these programs both labor supply and income increased (Blank, 2002, p. 1150).*

L'importance et la magnitude des effets dépendent cependant de la manière dont chaque programme modifie la contrainte budgétaire. Il faut aussi relativiser les conclusions précédentes, car ces programmes restent dans bien des cas expérimentaux, travaillent à partir d'échantillons de

bénéficiaires où tout porte à croire que l'incitatif financier se doit d'être très important afin que l'effort au travail<sup>10</sup> soit significatif, conditions difficilement généralisables à l'ensemble du pays.

Une autre récente revue de recherches (Grogger, 2002) sur l'évaluation de la réforme de l'assistance aux États-Unis a indiqué que l'obligation du travail, indépendamment des incitatifs financiers, présenterait des niveaux d'efficacité supérieurs ou équivalents à la seule stratégie d'incitation financière ou combinée en ce qui concerne l'emploi et la sortie de l'assistance. Cependant, l'impact au niveau de la réduction de la pauvreté est resté, selon cette revue, limité. Les programmes séparés ou combinés apparaissent plus efficaces pour augmenter le revenu des ménages situés près du seuil de pauvreté que le revenu de ceux qui sont très éloignés de ce seuil.

*With a few exceptions, most of the poverty impacts are insignificant and small in magnitude. They are almost all negative, including the three significant impacts, suggesting these programs are somewhat more effective at raising incomes near the poverty threshold than at the bottom of the income scale* (Grogger, 2002, p. 1661).

Il faut souligner en dernier lieu que le courant de recherches portant sur l'évaluation des effets des changements combinés du T et de G en termes d'offre de travail s'est progressivement tari à cause des effets ambigus constatés. Ceci en a amené plusieurs à diversifier les stratégies d'intervention et à agir sur d'autres dimensions de l'architecture du programme en introduisant des contraintes supplémentaires (temps limité sur le bien-être ou obligation de travail) et de nouvelles libéralités (décentralisation et autonomie des États dans la fixation des barèmes, augmentation des services de support d'aide et de formation en emploi, développement de services de garde, augmentation dans certains cas des barèmes, développement du temps partiel<sup>11</sup>). D'où des changements multiples dans le dispositif d'assistance aux États-Unis dans les années 1990 et 2000.

Avec le temps, les recherches évaluatives se sont aussi complexifiées non plus pour évaluer l'effet global de la réforme mais pour identifier les effets spécifiques de l'un ou l'autre aspect particulier. Néanmoins, la complexité et la diversité des programmes de bien-être limite, pour la recherche,

---

10. Certains, comme Schelkle (2001), font remarquer que le *workfare* change la composition des revenus des pauvres sans modifier de façon significative le niveau de leur revenu. On parlera à cet égard d'un niveau piège à la pauvreté (*workfare trap*).

11. On est ainsi passé de propositions de réforme cherchant à libéraliser les allocations, ou à augmenter le niveau des allocations, ou à diminuer le taux de réduction des prestations à une plus grande catégorisation et à un ciblage des programmes, ainsi qu'à une introduction de conditions plus strictes aux allocations comme l'obligation de travail, mais ces restrictions apparaissent très variables selon les États (décentralisation) avec aussi des combinaisons variables de restriction et de libéralisation.

la possibilité de comparaison et de généralisation. Elles obligent à se centrer sur les données d'un seul État et souvent d'une stratégie particulière d'un programme spécifique. On gagne en précision ce que l'on perd en généralisation. Certains auteurs, comme Ellwood (2000a), ont contesté le projet d'isoler l'effet spécifique d'un programme, puisque celui-ci est intégré dans d'autres réformes administratives qui interviennent simultanément, et ce, dans le contexte d'une économie en croissance. Il devient, selon ce dernier, impossible d'identifier la variable déterminante qui puisse rendre compte de ou expliquer l'offre de travail. Comme trop de variables sont en jeu, on est alors méthodologiquement dans l'impossibilité de les départager.

### 3.2. LE COMPORTEMENT FAMILIAL

Un thème nouveau apparaît dans la revue de 1992 par rapport à celle de 1981, soit celui de l'effet des transferts sur la structure de la famille et le comportement familial. Comme les allocations d'assistance sociale sont versées aux mères célibataires, on s'interroge sur leurs effets incitatifs sur la dissolution des couples, le retard des mariages ou remariages et la naissance des enfants hors mariage. Moffitt (1992) explique que l'intérêt des économistes pour la famille est récent et qu'il a été influencé par les analyses de Becker (1981) qui a appliqué les concepts de l'économie classique aux comportements familiaux<sup>12</sup>.

Dans le modèle de Becker (1981), les unions de couples se forment quand chacune des parties y trouve un gain, une utilité et l'union se défait si les gains utilitaires disparaissent. Le modèle implique que des revenus

---

12. La question des effets pervers du dispositif d'assistance américain sur le comportement familial était une des raisons de la réforme de 1996. Cette préoccupation reste très présente dans le Livre vert (*Green book*) d'un comité important du Congrès (*Committee of Ways and Means*) publié en 2000. « *Enrolment had soared to an all-time peak in 1994, covering five million families and more than one-eight of US children. More than half of AFDC children were born outside marriage, and three-fourths had an able-bodied parent who lived away from home. Almost half of the families had received benefits for more than five years, counting repeat spells. Benefit costs peaked in 1994 at \$22,8 billion [...] Some maintained that offering permanent help for needy children in single-parent families had encouraged family break-up, enabled non-marital births, and fostered long-term dependency* » (Committee, 2000, p. 352). Lors de la réforme de 1996, est inscrit dans la loi l'objectif explicite donné au dispositif de réduire les naissances hors mariage et d'encourager le mariage. Les États qui réussissent à réduire les naissances hors mariage sans augmenter le taux d'avortement se qualifient pour des subventions additionnelles spéciales (Blank, 2002, p. 1106). Certains États ont mis sur pied des programmes spécifiques à ce sujet, comme l'obligation pour les mères adolescentes de continuer leurs études ou de demeurer chez leur parent comme condition aux allocations. D'autres ont instauré des *family caps* en refusant d'augmenter les allocations pour les bénéficiaires qui ont des enfants en dehors du mariage.

non salariaux disponibles seulement en dehors de l'union, comme les allocations de bien-être, devraient réduire la probabilité de la formation d'unions ou augmenter leur dissolution.

Si on offre des bénéfiques ou des allocations à des mères de familles monoparentales, l'allocation fonctionne comme un incitatif à ne pas se marier ou à divorcer pour toucher les prestations. Si l'allocation augmente en fonction du nombre d'enfants, celle-ci crée un incitatif à avoir des enfants en dehors du mariage. Pour ce mode d'analyse, offrir des allocations à un type de familles (monoparentales) sans ressources va entraîner une augmentation de ce type de familles soit en encourageant ce type de familles à réduire leur offre de travail, soit en incitant les familles à faibles ressources à se séparer elles aussi, soit en encourageant les jeunes célibataires sans ressources à avoir des enfants pour devenir admissibles aux allocations. Les allocations d'assistance rendent ainsi plus intéressante la naissance hors mariage et diminuent l'intérêt à l'égard du mariage. Elles ne seraient donc pas neutres et inciteraient les allocataires à modifier leurs comportements de travail et démographiques. Elles peuvent aussi avoir un effet intergénérationnel : les enfants nés hors mariage risquent eux-mêmes de devenir parents célibataires et d'être obligés de dépendre des allocations d'assistance. Elles pourraient donc conduire à un attachement sporadique au marché du travail, ce qui diminuerait les habiletés et l'éthique du travail, augmentant la pauvreté à long terme.

Selon Moffitt (1992), les données des recherches économétriques des années 1960 et 1970 présentent des résultats contradictoires sans que l'on puisse dégager un pattern précis au plan des effets sur le comportement familial. Les recherches conduites dans les années 1980 montrent des patterns plus évidents quant à un effet des allocations sur le statut de mère célibataire. Même si l'effet apparaît plus clair, sa magnitude se révèle faible.

L'examen des *times-series* n'appuie cependant pas l'hypothèse que les allocations d'assistance soient responsables de la croissance de la population des mères célibataires ou des naissances hors mariage car les données sur une période de quinze ans indiquent un déclin continu de la valeur des bénéfiques des allocations en termes réels, sans que le taux des naissances hors mariage diminue parallèlement. Les données sont plus fermes quant à l'évidence d'un effet incitatif à vivre de façon indépendante plutôt qu'en famille, mais cet effet apparaît plutôt restreint quant à sa magnitude.

Cette question des effets des allocations sur la famille est cependant plus amplement traité dans la revue de 1996. Elle n'apparaît pas dans la revue de 2002, qui est consacrée exclusivement à la question de l'offre de travail. Les recherches présentées dans la revue de 1996 portent sur le rôle des allocations sur la dissolution des couples, la formation des familles monoparentales et les naissances hors mariage.

Pour Hoynes (1996), les premières recherches sur les effets de l'AFDC ne donnaient pas un portrait précis de cette question. Les recherches plus récentes indiquent cependant un effet significatif, positif et modeste des allocations sur la monoparentalité, le remariage et le divorce. Les estimés économétriques (corrélations) apparaissent significatifs mais cependant insuffisants pour rendre compte du déclin du taux de mariage et de la montée de la monoparentalité.

Ces corrélations, souligne l'auteur, peuvent cependant être biaisées du fait que les États plus ouverts aux formes de vie familiale moins traditionnelles, pourraient favoriser plus de protection ou de garantie pour les mères célibataires. Il y aurait un biais dans l'estimation de ces effets, car en contrôlant la variable État, certains ont découvert un effet faible et non significatif au plan statistique.

La même incertitude pèse sur les recherches évaluant les effets des allocations de bien-être sur les naissances hors mariage. Les effets apparaissent peu significatifs, et quand ils le sont, ils sont relativement faibles. Les effets les plus importants touchent les populations de race blanche, où une augmentation de 10 % des bénéficiaires entraîne une augmentation de 5 % du taux des naissances hors mariage.

Moffitt (1996), dans son commentaire sur la revue de Hoynes (1996), exprime des vues différentes. Selon lui, le système de bien-être américain contient dans son architecture un biais structurel qui décourage le mariage entre « parents naturels ». Il parle d'un biais antimariage. Il soulève, de ce fait, un problème d'équité horizontale où l'enfant d'une famille monoparentale reçoit plus d'assistance que l'enfant d'une famille biparentale, même si les ressources familiales sont identiques. Pour Moffitt, l'effet des allocations d'assistance sur la désincitation au mariage et l'incitation à avoir des enfants illégitimes apparaît fondé empiriquement, mais on ne peut pas pour autant rendre responsables les politiques de bien-être de l'évolution du taux de mariage et du taux des enfants illégitimes (pour une période de temps déterminée). Il n'y a pas, selon lui, incompatibilité entre l'idée que le système de bien-être a des effets nuisibles sur le mariage et les naissances hors mariage et celle qui reconnaît qu'il n'est pas le premier responsable du taux de mariages et de naissances.

En résumé, la prise en compte de quatre revues de littérature américaine sur les effets des allocations d'assistance sur l'offre de travail et la structure familiale révèle un niveau de controverse relativement faible parmi les économistes. On trouve peu de divergences quant aux conclusions de recherche. Les mesures d'assistance présentent un effet non insignifiant sur l'offre de travail, qui est mesuré à la participation au marché du travail et aux heures travaillées. Mais l'évaluation de l'amplitude exacte

de cet effet reste non résolue car on trouve des écarts considérables dans les différents résultats de ces recherches. D'un autre côté, la stratégie qui consiste à réformer le taux de réduction des bénéfiques s'avère avoir un effet quasi nul sur l'offre moyenne de travail. Son effet sur la structure familiale s'avère plus faible que pour l'offre de travail, même si le consensus reste moins fort sur cette question.

#### 4. LA LITTÉRATURE FRANÇAISE

La préoccupation principale des recherches aux États-Unis consiste à trouver ou à déterminer le niveau optimal des paramètres constitutifs du dispositif de bien-être, soit le point d'équilibre entre le niveau de l'allocation et le taux d'imposition qui entraîne l'effet le plus désirable en termes d'offre de travail. Les débats économiques autour de l'efficacité du dispositif d'assistance se fait à l'intérieur d'un même paradigme ou modèle économique d'analyse. Le questionnement est davantage technique et méthodologique, ce qui amène à tenir le débat politique à une certaine distance. En France, au contraire, le débat issu de la recherche économique s'est rapidement retrouvé dans l'espace public et politique, et est vite devenu partie prenante des débats idéologiques souvent antagonistes qui engagent des conceptions différentes du rôle de l'État et du marché.

La question de l'incitation au travail des allocations d'assistance reste une question ancienne en France, elle est même contemporaine des premières mesures d'assistance<sup>13</sup>. Avant le XX<sup>e</sup> siècle, les pauvres valides étaient contraints au travail dans les dépôts de mendicité ou dans les ateliers nationaux et étaient objet de répression pénale. Les premières grandes lois françaises d'assistance de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'adressaient aux populations inaptes au travail, mères seules avec enfants, personnes âgées et handicapées. Il faut attendre 1988 pour qu'un dispositif d'assistance accorde une allocation d'assistance aux personnes sans ressources aptes au travail. C'est à partir de cette législation que s'est posé plus directement le problème de l'efficacité des minima sociaux par rapport à l'emploi.

---

13. La distinction entre aptes et inaptes au travail serait au fondement, pour plusieurs (Castell, 1995 ; Guitton, 1998), de la légitimité et de l'existence des dispositifs d'assistance publique en France. « Séparer, nous dit Guitton, ceux qui ne peuvent travailler et ceux qui s'y refusent, secourir et assister les premiers, réprimer les seconds, suppose un travail de catégorisation, de classement des indigents à partir du double critère de l'aptitude physique et du rapport au travail » (Guitton, 1998, p. 34). Pour cet auteur, le problème de l'imputation de la responsabilité des indigents valides met en jeu trois couples antagonistes 1) le risque et la faute ; 2) la prévoyance sociale et l'assistance par le travail, et enfin 3) le droit au travail et le travail obligatoire.

Bien qu'il soit difficile de transposer les leçons de l'expérience américaine en Europe ou en France, car les prestataires de l'assistance sont aux États-Unis dans leur majorité des mères célibataires, contrairement à la France, où l'on retrouve plus souvent des hommes ou des femmes sans enfants, les mêmes questions font cependant l'objet de vives discussions des deux côtés de l'Atlantique. Le débat en France a été suscité par les publications de Laroque et Salanié (1999, 2000a, b) qui ont avancé l'idée de trappes à inactivité produites par les minima sociaux. Comme leur analyse a été publiée dans la revue de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), elle est devenue une sorte de référence dans le débat social. Leur démonstration et leur conclusion ont même été reprises dans deux rapports gouvernementaux importants sur cette question, soit les rapports Belorgey (2000) et Pisani-Ferry (2000).

Pour Laroque et Salanié (1999), d'une part, le système de transferts sous conditions de ressources constitue un obstacle au retour à l'emploi et, d'autre part, la hausse du salaire minimum influence négativement l'emploi. Leur analyse du système sociofiscal français indique que la désincitation au travail reste plus forte et importante au bas de l'échelle de revenus. Les détenteurs de minima sociaux se trouvent en face de taux marginaux de prélèvement très élevés lorsque leur revenu d'activité s'élève et que leurs prestations sous conditions de ressources disparaissent. Ce paradoxe tient, selon les auteurs, au fait que les personnes qui ont les revenus les plus bas ont aussi les taux marginaux d'imposition les plus élevés. Ils formulent cette inefficacité en termes d'inégalité.

Ces auteurs ont décomposé le non-emploi en France en non-emploi volontaire, non-emploi classique et l'autre non-emploi. Leur analyse s'est concentrée sur le chômage des non-qualifiés et sur l'interaction du salaire minimum avec les minima sociaux. D'après eux, une partie importante des chômeurs reste en dehors du marché du travail à cause des pertes qu'elle risque de subir lors de la reprise d'un emploi. Ces pertes sont jugées « si élevées que participer au marché du travail n'en vaille pas la peine ». Ils identifient un non-emploi volontaire<sup>14</sup> qu'ils chiffrent à 57 % de l'ensemble (Laroque et Salanié, 2000b, p. 59).

---

14. Le non-emploi volontaire : la personne ne souhaite pas prendre un emploi, compte tenu du salaire auquel elle peut prétendre et des effets du système sociofiscal. Laroque et Salanié (2002b) ont proposé une décomposition des 3,25 millions de personnes de 25 à 49 ans déclarées sans emploi dans l'Enquête Emploi de l'INSEE de 1997 (incluant les mères inactives). Selon eux, 57 % sont dans une situation de « non-emploi volontaire », 20 % voudraient travailler mais leur productivité est inférieure aux Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et seulement 23 % ne trouvent pas d'emploi pour d'autres raisons. Dans leur modèle, une augmentation de 10 % du SMIC détruirait 290 000 emplois à long terme.

En plus de l'examen du rôle des minima sociaux, les auteurs cherchent à montrer que l'augmentation du salaire minimum détruirait de nombreux emplois, tout comme la suppression des allègements de charges sur les bas salaires augmenterait nettement le non-emploi (une augmentation de 10 % du salaire minimum détruirait environ 290 000 emplois). Les incitations financières à la reprise d'un emploi payé au salaire minimum leur apparaissent dans l'ensemble faibles pour une bonne partie des chômeurs et des inactifs.

Les auteurs relient l'inefficacité des minima sociaux au rôle redistributif de l'État providence. On retrouve formulé autrement le dilemme équité-efficacité et coûts :

Ce sont les personnes qui ont les revenus les plus bas qui ont les taux marginaux les plus élevés. C'est une conséquence de l'État providence : la redistribution opère des transferts au profit des plus pauvres et, comme on doit prélever les ressources correspondantes sur les plus riches, il faut des taux marginaux de prélèvement très élevés au passage entre la pauvreté et l'autosuffisance (Laroque et Salanié, 1999, p. 13).

Leur analyse a été à la base des propositions de réforme faites par deux commissions d'enquête, l'une sur les minima sociaux (Belorgey, 2000) et l'autre sur le plein emploi (Pisani-Ferry, 2000).

Le rapport Belorgey (2000) s'interroge sur les ruptures ou les effets de seuil engendrés par les allocations sous conditions de ressources. Selon lui, « cet ensemble peut décourager la reprise d'activités, tant que le revenu qui en est tiré n'est pas tel qu'il compense la diminution des revenus de transfert et l'accroissement des charges » (Belorgey, 2000, p. 76). Le rapport reconnaît aux minima sociaux des propriétés redistributrices au prix de fortes désincitations au travail (*Idem*, p. 111). Il propose une série de mesures qui privilégient l'allocation dégressive au détriment de l'allocation différentielle ou universelle, soit une formule d'intéressement durable et efficace qui réussisse à contrer les diverses formes de désincitation des minima sociaux.

Le rapport Pisani-Ferry (2000), sur le plein emploi, va dans le même sens. Pour ce dernier, il faut faire en sorte que le travail paie et empêcher que « la distribution d'allocations sous condition de ressources conduise, de fait, à "taxer" de façon prohibitive les revenus du travail au bas de l'échelle des revenus » (Pisani-Ferry, 2000, p. 9). Il propose de « subordonner les décisions fiscales ou sociales à caractère redistributif au critère de leur contribution à l'emploi et de préférer systématiquement la redistribution par l'emploi à d'autres formes de répartition du revenu » (*Idem*, p. 60). En mettant au cœur de l'analyse la question du caractère désincitatif à

l'activité des minima sociaux, il pose le choix entre la redistribution et l'efficacité économique et donne en même temps la priorité à l'efficacité économique, soit l'intégration au marché du travail.

Selon le rapport Pisani-Ferry (2000), l'existence des « trappes à inactivité » engendrée par les minima d'assistance apparaît « bien documentée » (*Idem*, p. 128). Le rapport reprend l'étude de Laroque et Salanié pour montrer que l'allocation d'assistance constitue un « impôt sur le travail » des pauvres et qu'il agit de façon dissuasive en créant des barrières au retour à l'emploi.

Dans ce cadre de réflexion, le piège à pauvreté n'est qu'un cas de figure du piège à l'inactivité qu'engendre le système de sécurité sociale qui désincite à l'activité. Le rapport répond par avance aux objections en distinguant sa démarche d'une approche morale qui donnerait aux personnes en chômage ou sur l'assistance la responsabilité de leur situation.

Il y a confusion entre approche positive et approche morale : pour prendre un exemple, déterminer que les incitations pécuniaires au retour à l'emploi sont, dans un certain nombre de situations, trop faibles, n'implique en rien que les sans-emploi puissent être considérés comme responsables de leur situation [...] La collectivité qui a mis en place ces incitations n'est évidemment pas en droit de reprocher aux individus concernés d'exercer leur liberté de décision. Elle a, en revanche, le devoir de s'interroger sur les signaux qu'elle adresse aux individus (Pisani-Ferry, 2000, p. 117).

Traditionnellement en France, on explique le taux de chômage plus élevé par l'état du marché du travail ou par le coût élevé du travail lors de l'embauche des personnes de faible qualification. Affirmer qu'une partie du chômage provient de trappes à inactivité, avancer que les minima sociaux mis en place pour lutter contre le chômage jouent un rôle déterminant dans le taux de chômage, en incitant financièrement leurs bénéficiaires à rester en chômage, constitue une rupture dans le discours public traditionnel en France.

Cette thèse, qui voit dans le mode de calcul des prestations sous condition de ressources une forme de pénalité ou de frein à la reprise d'un emploi, a vite dépassé, on s'en doute, le cercle restreint des économistes. Elle a été reprise par la presse<sup>15</sup> et a donné lieu à de vives polémiques tant dans le champ intellectuel que politique.

---

15. *Le Figaro* du 6 avril titrait « Incitation à travailler : le piège du RMI » et *Les Échos* « Les trappes à inactivité concernent plusieurs millions de personnes en France ».

Pour rendre raison de ces débats et controverses, nous avons classé les formes d'objections selon les thèmes de l'argumentation, soit empirique, théorique et politique.

Certains, sans remettre en question le cadre théorique qui repose sur une approche économique traditionnelle de l'offre de travail, ont contesté la « pertinence empirique » de l'analyse en termes de trappe. Pour Zajdela (2003), l'affirmation selon laquelle les minima sociaux sont source de « désincitation au travail » est une idée reçue en économie qui est sans fondement. Même si les trappes ou le risque de désincitation peuvent exister en théorie, ces trappes ne fonctionnent pas cependant pour les allocataires d'assistance. Selon elle, l'observation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs allocataires du RMI et des anciens allocataires qui ont accepté un emploi infirme l'analyse en termes de trappe. Placés dans la situation où ils n'ont aucun intérêt financier à travailler, plusieurs ont accepté un emploi, « bien que la rémunération associée se situe dans la zone théorique des trappes » (Zajdela, 2003, p. 137). L'auteure parle d'un tiers d'anciens allocataires dans cette situation. La raison de ce comportement apparemment contre-productif tient à ce que l'emploi leur procure d'autres satisfactions que financières. « Les allocataires qui travaillent sans incitation financière, déclarent simplement se sentir mieux, être plus optimistes, plus à l'aise, plus disponibles avec leur entourage [...] l'emploi leur procure un bien-être » (*Idem*, p. 138).

Ce comportement n'infirme cependant pas pour l'auteure l'approche économique de l'offre de travail, car la rationalité du choix de l'emploi tient à l'anticipation des gains à moyen et à long terme.

D'autres ont poursuivi dans la même veine empirique mais en contestant le cadre méthodologique et théorique d'interprétation. Husson (2000, p. 4) critique l'imprécision des résultats et la validité de l'échantillon sur lequel porte l'étude de Laroque et Salanié, qui exclut les jeunes de moins de 25 ans, ceux de 50 ans et plus, les non-salariés, les fonctionnaires et les salariés à temps partiel. L'auteur reproche l'unilatéralité des conclusions déduites de l'analyse, où « il n'y a au fond qu'un seul moyen de créer des emplois, c'est de baisser le salaire minimum ou les revenus de remplacement » (Husson, 2000, p. 25). Il juge leur approche unidimensionnelle et parle de posture prédarwinienne car pour lui « les choix ne peuvent être rapportés à une procédure unidimensionnelle, ni circonscrite à un horizon instantané ». On se trouverait devant une surévaluation des trappes à cause d'un double biais méthodologique et idéologique, car les auteurs de cette thèse « sont *a priori* convaincus de l'existence des catégories qu'ils cherchent à identifier ».

Dubet et Verétout (2001) vont dans le même sens. Selon eux, le choix de la reprise d'un emploi ne se limite pas à un strict calcul financier, car l'emploi est signe et source d'appartenance et de lien social. Le choix ne se fait pas entre loisirs et revenus mais entre assistance/exclusion et insertion sociale en emploi, même si faiblement rémunéré. Le modèle de trappes de l'inactivité repose, selon eux, sur un postulat de rationalité étroite. La valeur explicative d'un modèle économique basé sur l'*homo-economicus* leur apparaît faible. Ils invoquent une rationalité dite située qu'ils nomment « celle des bonnes raisons » du travail qui « apparaissent si multiples et parfois si contradictoires que l'on peut s'interroger sur la portée d'un modèle qui interprète les conduites plus qu'il ne les explique » (Dubet et Verétout, 2001, p. 407). L'approche microéconomique organisée autour d'un acteur rationnel, méconnaît, selon ces auteurs, les externalités sociales d'un emploi même sous-rémunéré qui s'avèrent plus importantes que ne peut le prévoir le modèle économique standard. L'offre de travail n'obéirait pas à un strict calcul des coûts et des bénéfices. Le travail aurait une dimension sociale forte, constituée de réseaux d'aide, d'entraide, d'interconnaissance et de participation sociale, faisant en sorte que les individus acceptent de travailler à perte, soit pour un revenu inférieur à ce qu'ils toucheraient s'ils ne travaillaient pas.

L'emploi aurait des avantages sociaux positifs affectant l'estime de soi, le bien-être de la personne. Il procurerait un statut social, permettrait de développer des relations sociales et d'être mieux intégré à la société. À l'arbitrage revenus/loisirs, Dubet et Verétout opposent celui de « rester assisté ou être socialement inséré ». Il y aurait contraire aux raisons d'utilité les ressorts moraux ou la dignité et l'autonomie qui « n'ont pas de prix » (*Idem*, p. 407). « Cette force morale, cette capacité d'être sujet s'enracine dans des histoires individuelles et des personnalités dont il est difficile de rendre compte en termes de rationalité étroite et d'espérances de gains » (*Idem*, p. 426).

Derrière la critique de l'analyse en termes de trappe à inactivité se profile une critique de l'économie classique et de la rationalité utilitariste qui renverrait à une représentation étriquée de la société.

Celle-ci est conçue comme une collection d'individus assimilés à des calculettes absolument dépourvues de toute aspiration sociale. Cette vision du monde interdit de comprendre pourquoi l'acceptation d'un emploi mal payé – irrationnelle du point de vue d'un calcul économique immédiat – peut être la condition nécessaire d'une insertion ultérieure ou une manière d'accéder à un minimum de dignité (Husson, 2000, p. 26).

Les analyses économiques traditionnelles resteraient paralysées par un positivisme qui ne prend pas en compte les principes ou enjeux normatifs au cœur des décisions des politiques. C'est sur ce registre politique que les syndicats de l'INSEE ont voulu situer le débat à la suite de la publication d'une lettre ouverte où ils ont critiqué les travaux de Laroque et Salanié. Ils leur ont reproché leur manque de rigueur scientifique et ont considéré « comme dangereux que ce type d'étude puisse servir de caution à la mise en œuvre de politiques économiques ou sociales » (communiqué, 20 juillet 2000).

Une des critiques les plus vives dans ce sens fut portée par la Fondation Copernic (2001a, b), qui voit, dans la problématique des trappes à inactivité, un choix idéologique et une vision de la société favorable au patronat. Selon elle, l'hypothèse de trappe à inactivité est sans fondement empirique ou théorique. Elle reste convaincue que les études empiriques « ne parviennent pas à mettre en évidence des effets désincitatifs importants des systèmes de transferts ». Il faut déplacer, selon elle, la question vers celle de l'emploi, qui n'est pas seulement « un salaire mais aussi un statut, une forme aujourd'hui nécessaire de l'identité sociale et personnelle, [...] à condition que l'emploi ne soit pas ravalé au simple rang d'occupation ou d'activité » (Fondation Copernic, 2001b, p. 201).

Derrière le débat autour des trappes à inactivité ou des incitatifs au travail se cache, pour la Fondation Copernic, un choix de société qui concerne l'architecture même de l'ensemble du système de protection sociale.

Le rapport de Pisani-Ferry est jugé comme une entreprise libérale et antiredistributrice, risquant d'amplifier les trappes à bas salaires. Les formules d'impôt négatif proposées, qui visent à réduire le taux de réduction des allocations et à inciter au travail, entérinent une nouvelle norme du marché du travail, qui ne serait plus un salaire minimum à plein temps, mais à demi-temps. Ces formules auraient pour effet de pérenniser les travailleurs pauvres et pour conséquence d'exercer une pression à la baisse sur l'échelle des salaires. Le problème de la désincitation ne devient ici qu'un prétexte<sup>16</sup> pour encourager les allocataires à accepter de « mauvais emplois ». Cela participerait d'un projet plus large visant à faire reconnaître ou à légitimer la mise en place d'une nouvelle norme d'emploi.

Les modifications proposées, qui vont dans le sens de la bonification des incitations au travail, sont resituées dans un processus plus large de « marchandisation du travail ». Selon la Fondation Copernic, toute politique d'incitation au travail ne fait, en quelque sorte, que brouiller la

---

16. La question des trappes à inactivité est jugée comme une fausse question qui occulte la nécessaire valorisation des minima sociaux.

politique salariale. En cherchant à lutter contre des trappes à inactivité, l'on s'empêche d'apercevoir les trappes à bas salaires que l'on encourage et justifie, ce qui risque d'« enfermer les travailleurs pauvres dans la précarité et la sous-rémunération ». À trop se centrer sur les transitions entre l'assistance et l'emploi, on risque d'inciter à une dégradation de la qualité de l'emploi et de favoriser le développement des emplois précaires à bas salaires. On accentue une trappe à bas salaire et on transforme les personnes en chômage ou les prestataires d'assistance en travailleurs pauvres. La politique sociale glisse d'une politique de réduction des inégalités à une politique de gestion de la pauvreté.

Ce n'est donc pas le refus d'emploi qui est pénalisé, c'est l'enfermement dans des emplois à bas salaires qui est, sur le plan monétaire, décourageant. La question de fond qui est soulevée par ce débat n'est donc pas celle de l'existence d'une garantie de revenu minimum mais celle des normes et emplois et de salaires (Fondation Copernic, 2001a, p. 19).

Le débat en France, en particulier autour de la recherche de Laroque et Salanié, a fait ressortir les conflits de perspectives tant au niveau des références disciplinaires qu'à celui des questions et des présuppositions engagées dans les recherches. Strobel (1994) a situé ces différences au niveau de conflits disciplinaires ou paradigmatiques.

On ne peut qu'être frappé à ce stade par la distance qui sépare (sur le terrain et pas seulement dans les problématiques et les méthodes) les spécialistes de micro-économie et les chercheurs d'autres disciplines. Autant les premiers s'intéressent précisément aux effets désincitatifs, autant cette question semble absente des travaux des seconds, car non adéquate aux paradigmes sociologiques [...] D'autres hypothèses comportementales sont mobilisées qui mettent en avant des facteurs liés aux modes de vie, trajectoires et pratiques sociales, aux traits culturels, aux représentations des individus et des populations concernées (Strobel, 1994, p. 37).

Cette interprétation permet de comprendre le relatif consensus, aux États-Unis, au sujet de l'analyse des effets de l'assistance sociale, puisque la recherche est largement dominée par les économistes, les sociologues occupant une position davantage marginale. En France, au contraire, les questions d'études et d'évaluation des minima sociaux restent dans l'ensemble un thème largement approprié par la sociologie ou par des économistes à sensibilité sociologique. Aux États-Unis, les sociologues sont plus souvent amenés à modifier leur paradigme d'analyse en fonction des présupposés de l'analyse économique, ce qui est moins le cas en France, où l'on retrouve plus d'économistes qui intègrent dans leur analyse le questionnement sociologique. Ainsi, la question de l'exclusion domine en France et celle de la pauvreté aux États-Unis.

Schelkle (2001) a souligné autrement les différences entre les recherches américaines et européennes. Elle a mis l'accent sur le choix que chacune fait quant aux critères servant à évaluer les effets des réformes de l'assistance. Les indicateurs aux États-Unis sont davantage empiriques (*more positivist, observable characteristics and/or effects*) tandis que ceux utilisés par les recherches européennes s'attachent plus à cerner les attitudes des individus et les facteurs en cause. On peut ajouter une attention plus marquée des recherches américaines pour la pauvreté des enfants, la formation des ménages et la formulation des effets des dispositifs d'assistance en termes de dépendance (l'importance de la question des récidivistes soit ceux qui sortent et reviennent) comparativement aux recherches européennes, plus préoccupées par la construction d'indicateurs sociaux de l'exclusion sociale, dont le rapport des individus à l'emploi constitue une des dimensions principales.

Tout se passe comme si l'on se trouvait en France devant des choix davantage idéologiques ou paradigmatiques et aux États-Unis devant des arbitrages de type pragmatique ou stratégique. Les questions posées dans la littérature américaine se présentent comme davantage techniques dans l'évaluation des effets des changements introduits dans divers paramètres du dispositif d'assistance, sur l'offre de travail. Les résultats de recherche restent relativement imperméables au débat public et politique, à l'inverse de la France, où les questions sont rapidement posées aux niveaux idéologique et politique. Dans le débat français, la conception d'un individu comme acteur rationnel ou agent calculateur est remplacée par celle d'un acteur social défini par des liens sociaux. L'enjeu et le débat sont davantage situés au niveau du système de régulation, de la norme salariale et du rôle de l'État. Dans la littérature américaine, il y a un consensus plus fort vis-à-vis du modèle économique standard et la question se pose plus en termes des choix que font les individus entre le travail et le non-travail ou le loisir.

Peut-on aller jusqu'à parler d'une double manière, américaine et française, de penser les politiques sociales, le problème de la pauvreté ou de l'intégration économique ? C'est la thèse défendue par Fouquet (1998). Selon elle, la différence de questionnement dans les deux littératures reviendrait à un jeu de contrastes qui exprimerait, dans un cas, l'individualisme anglo-saxon et dans l'autre, le républicanisme français. S'opposeraient alors deux conceptions différentes de l'État et de la responsabilité individuelle. Dans le premier cas, la responsabilité est d'abord individuelle, axée sur la volonté et la capacité des individus de s'autonomiser, de lutter contre les obstacles à la mobilité, avec l'obligation de sortir de la dépendance pour se réapproprier un pouvoir sur soi. Pour le deuxième cas, l'État a un rôle de restauration du lien social et conserve une dette

sociale vis-à-vis de ses citoyens. L'État serait davantage perçu en France comme un garant de la liberté et de l'égalité, contrairement aux pays anglo-saxons, où il serait davantage perçu comme une menace pour les libertés individuelles. Aux États-Unis, la dignité humaine s'appuierait sur la capacité des individus à gérer leur vie, à devenir responsables d'eux-mêmes. D'une certaine façon, cette posture morale guiderait les conduites et instituerait le lien social sur le lien économique. En France, on ferait davantage appel à des principes universels extérieurs aux personnes pour fonder la responsabilité. Selon Fouquet, il s'ensuit deux façons différentes d'aborder et de définir le chômage. En France, c'est le droit qui détermine les situations, car pour être reconnu comme chômeur il faut prouver, dit-elle, le lien de subordination à l'employeur. Chez les anglo-saxons, la définition du chômage relève plus du domaine économique, où l'on doit montrer sa volonté ou sa capacité à travailler, soit être responsable de soi-même (Fouquet, 1998).

Cette interprétation permettrait de mieux comprendre pourquoi, chez les Américains, la pauvreté est pensée et définie comme une absence de revenus pour répondre aux besoins, car pour eux la dignité de la personne passe par l'acquisition d'un revenu permettant de faire des choix, de gérer sa vie. À l'inverse, la pauvreté en France est davantage abordée sous l'angle de l'exclusion, comme perte du lien social car la dignité de la personne passerait davantage par la participation à la vie sociale et par l'intégration à l'emploi, source de liens sociaux<sup>17</sup>.

On se trouverait aussi devant deux manières différentes de concevoir l'intégration économique, la manière américaine, à partir du revenu qui donne la possibilité d'être financièrement autonome et la manière française, à partir de la qualité de l'emploi, qui assure lien social et satisfaction personnelle. La dégradation de l'intégration, pour le premier, se jugerait par la faiblesse des revenus. On parlera ici de travailleurs pauvres et de piège de la pauvreté, qui les enferme dans la dépendance et les empêche

---

17. Donzelot et Jaillet (1997) reprennent les oppositions dans les mêmes termes mais avec une perspective plus critique vis-à-vis de la conception européenne de l'État. « Aux États-Unis, le citoyen doit mériter sa protection, y contribuer par lui-même. L'assistance ne peut être qu'occasionnelle dans l'attente de son retour au sein du droit commun comme l'effet de l'association constitutive de la société et non de l'obligation d'une protection durable et croissante par l'État. En Europe, l'exclusion de l'État providence suit l'impulsion venue d'une tradition qui culpabilise la société et fait de l'État instrument du secours à l'individu le vecteur de son émancipation progressive » (Donzelot et Jaillet, 1997, p. 78). Dans une publication plus récente, Donzelot (2003) accentue le contraste entre la France et les États-Unis mais en inversant les signes. Les liens sociaux aux É.-U. se fonderaient sur la confiance et en France sur le consentement.

de toucher un revenu adéquat. La dégradation de l'intégration s'exprimerait, pour l'autre, en termes d'exclusion sociale, de désaffiliation sociale, d'exclusion du marché du travail. La figure emblématique est ici le chômeur de longue durée, qui se caractérise moins par la faiblesse de ses revenus que par la perte de son droit à l'emploi<sup>18</sup>.

Morel (2000) a procédé à une analyse quasi équivalente en comparant les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France. Elle a identifié deux modèles différents de réciprocité, qualifiés respectivement de *workfare* et d'insertion<sup>19</sup>. Selon elle, les deux dispositifs d'assistance publique renvoient chacun à des modèles d'intervention publique qui représentent deux manières différentes de gérer la pauvreté, tant au niveau des coutumes établies en matières d'assistance, que des conceptions de la pauvreté, de la citoyenneté et de la solidarité.

Son analyse oppose une double figure de l'allocataire qui est définie dans un cas par l'exclusion et dans l'autre cas par la dépendance, chaque figure appelant une stratégie d'assistance différente. Dans chacun des cas, l'admissibilité aux prestations ne dépend pas seulement d'une absence de ressources mais elle implique une condition supplémentaire, une responsabilité d'insertion dans un cas ou une obligation de travailler dans l'autre. Dans le premier modèle, l'insertion renvoie à une réciprocité fondée sur la solidarité et le droit social et dans le deuxième, le *workfare* en appelle à l'obligation et à la contrainte et s'organise autour de la logique du mérite. L'obligation passe par le travail et la prestation devient conditionnelle à une activité.

Opposer la solidarité au mérite, le contrat à l'obligation, on reste dans l'ensemble proche des discours exposés précédemment, en particulier ceux de Dubet-Verétout (2001), de Husson (2000) et de la Fondation Copernic (2001a, b). On chevauche un registre d'analyse et un registre

---

18. Ainsi, aux É.-U., la ligne d'intégration se mesure à la ligne de pauvreté définie en termes de revenu permettant d'acheter un panier de consommation. Cette ligne est officielle et sert de norme de référence pour évaluer les politiques sociales. En France, au contraire, la ligne d'intégration passe par la SMIG (salaire minimum interprofessionnel de croissance), le salaire minimum qui exprime une réglementation du marché du travail, qui correspond à l'emploi dont le statut est calculé par rapport au salaire moyen, exprimant une norme plus sociale qu'économique.

19. Barbier (2001a) oppose deux idéaux types d'activation soit le libéral et l'universaliste. Selon lui, ces deux types « traduisent des écarts importants dans la nature des politiques et des programmes en termes de services et d'allocations versées, de même qu'en termes de devoirs et de droits de la part des bénéficiaires » (Barbier, 2001a, p. 4).

critique ou polémique<sup>20</sup> où le modèle du *workfare* et de l'obligation fonctionne comme une figure repoussoir pour valoriser une manière de penser la pauvreté en termes d'exclusion sociale et sa solution en termes d'intégration sociale. Dans cette mise en contraste, c'est la perspective française sur le mode de l'insertion qui apparaît de toute évidence être la mieux positionnée au plan de la justice sociale et du bien-être<sup>21</sup>.

Dans ce contexte, il apparaît utile, pour relativiser le point de vue français, de le comparer avec le point de vue de certains auteurs anglo-saxons qui mobilisent un système de catégories d'analyse différent pour rendre compte de l'opposition des lectures sociales en termes d'exclusion sociale et de pauvreté.

Ainsi, Room (1995) oppose la perspective relationnelle de la pauvreté où celle-ci est pensée en termes d'exclusion sociale et identifiée à une tradition continentale d'analyse, à une perspective redistributionnelle, où la pauvreté est pensée en termes d'inégalité sociale. Selon lui, la lecture de la pauvreté comme exclusion sociale participe d'une tradition où la société est perçue par les intellectuels et les élites politiques comme une hiérarchie statutaire où un certain nombre de collectivités sont reliées entre elles par une série de droits et d'obligations mutuelles qui prennent leur fondement dans un ordre moral plus large. L'exclusion sociale devient alors le processus par lequel des individus ou des groupes deviennent détachés ou désaffectés de cet ordre moral qui serait lui-même défendu par les élites.

---

20. Ce registre frise parfois la caricature. Ainsi, chez Dubet et Verétout (2001) le raisonnement économique est réduit au niveau d'un préjugé quand ils affirment : « Les phénomènes d'enfermement complaisants dans le RMI en raison du confort qu'il apporterait aux bénéficiaires » (p. 427) pour rendre compte de l'argumentation économique en termes de désincitation à l'emploi. Donzelot (2003) soutient que « l'antagonisme idéologique fait en France entre une conception communautaire de la vie sociale dans le cas américain et la conception républicaine dans le cas français tient à l'image toute négative que nous avons du "communautarisme anglo-saxon" dont nous nous servons largement comme repoussoir afin de fonder notre proche démarche et de justifier l'insistance que nous mettons dans une vision de la citoyenneté » (Donzelot, 2003, p. 237).

21. On ne peut qu'être frappé par la conception différente de la notion de *workfare* des deux côtés de l'Atlantique. Aux États-Unis, il est promesse d'intégration et de sortie de la pauvreté, il renvoie à un éventail de stratégies où les prestations sociales à l'assistance ne sont qu'un des volets, que vient compléter une gamme de services dont l'obligation d'effectuer un certain nombre d'heures de travail. En France, la notion de *workfare* est au contraire analysée sur le registre de l'exclusion, de la discrimination et de la répression. Aux États-Unis, le *workfare* est une question de justice sociale, de responsabilité par rapport au droit à l'allocation. En France, il est plutôt un signe d'injustice, d'appauvrissement des plus pauvres, d'enfermement dans des emplois inutiles et à bas salaires.

La vision anglo-saxonne de la pauvreté que Room qualifie de libérale s'opposerait à la vision française de la pauvreté en termes d'exclusion sociale qu'il définit comme conservatrice. « *If it is the liberal vision of society that inspires the anglo-saxon concern with poverty, it is the conservative vision of society that inspires the continental concern with social exclusion* » (Room, 1995, p. 106).

Dans le même ordre d'idées, l'analyse en termes d'exclusion et de logique d'intégration signifie, pour Veit-Wilson (1998), que le dispositif d'assistance français cherche plus à insérer les individus sur le marché du travail qu'à leur procurer un revenu minimum garanti décent. Derrière cette logique d'intégration et de solidarité se cacherait, selon l'auteur, un discours conservateur. En braquant l'attention sur des groupes exclus (*outsider groups*) plutôt que sur les citoyens qui manquent du revenu minimum nécessaire pour vivre, ce type d'analyse ferait œuvre de diversion. Au lieu de souligner le caractère insuffisant des revenus (pauvreté), elle entraîne la réflexion sur des aspects plus larges mais plus diffus du caractère défavorisé de la vie sociale (*deprived social life*), où la responsabilité publique est plus difficile à identifier. C'est, prétend Wilson, une manière de dépolitiser la question de la pauvreté vis-à-vis de la nécessité d'une redistribution du revenu. Le discours sur l'exclusion et l'intégration renverrait à une conception organique de la communauté, inconnue dans les pays anglo-saxons. Cette conception prendrait son origine dans l'histoire du féodalisme français.

*French social policies for the unemployed aimed at integration into the labour market rather than financial adequacy [...] this integration into one's rightful place in this hierarchical society was more important than having enough money [...] the Franco-Teutonic model originated in feudalism, remaining socially hierarchied but tightly knit* (Veit-Wilson, 1998, p. 110-111).

L'on voit ici que chacun des points de vue, français et anglo-saxon, décrit et interprète le point de vue de l'autre d'une manière qui, en discréditant le point de vue adverse, légitime en même temps le sien. Ainsi, le point de vue français voit dans sa propre analyse en termes d'exclusion sociale un point de vue plus holistique et plus large comparativement à une définition anglo-saxonne en termes de pauvreté, présentée comme plus étroite et limitative. À l'inverse, pour le point de vue anglo-saxon, le choix d'une lecture économique de la pauvreté permettrait de mieux poser la question de la distribution et de l'inégalité sociale que ne le fait l'analyse française en termes d'exclusion sociale qui s'appuierait plutôt sur des présupposés conservateurs dont l'objectif serait d'insérer des individus dans une société hiérarchisée, sans que ne soient remises en cause les bases de la redistribution inégale des revenus.

Ces conceptions française et anglo-saxonne renvoient aussi à des différences dans leur environnement économique et politique respectif. Ainsi, la problématique de la désincitation des minima sociaux à l'emploi se pose davantage dans une économie à faible taux de chômage assortie d'une forte mobilité sur le marché du travail, comme aux États-Unis, où le salaire minimum est relativement faible et les prestations sociales peu développées. Les travailleurs à faible qualification sont rémunérés à un salaire plus bas qu'en France, avec des périodes d'entrée et de sortie du chômage plus courtes et plus fréquentes. À l'inverse, ce problème apparaît moins urgent dans un contexte économique comme la France, qui se caractérise par des impôts et des transferts plus élevés et un salaire minimum plus important. Ce sont alors le problème de l'emploi et en particulier le chômage de longue durée et celui de l'exclusion (sociale) de l'emploi qui deviennent prioritaires.

Dans un pays comme les États-Unis, la priorité devient l'incitation à l'emploi et la garantie de revenus adéquats aux travailleurs au bas de l'échelle. L'objectif est d'inciter les travailleurs à accepter les offres de travail faiblement rémunérées et on cherche à y parvenir en donnant priorité aux prestations liées à l'exercice d'un emploi. À l'inverse, dans un pays comme la France, où les impôts et les transferts sont plus élevés et les salaires minimaux plus importants, le problème principal est davantage centré autour de la demande de travail. La politique passe davantage par le biais d'exonérations des prélèvements sur les bas salaires ou par la réduction des charges sociales afin de déplacer la demande en faveur du travail faiblement qualifié et d'augmenter l'emploi. L'objectif devient alors de réussir à stimuler la demande de travail peu qualifié en abaissant le coût relatif du travail sans réduire pour autant le niveau du salaire minimum.

Dans un cas (É.-U.), on accepte une certaine baisse des rémunérations au profit d'une augmentation du nombre d'emplois et on corrige cet écart par une subvention aux bas salaires. Dans l'autre cas (France), on accepte une réduction de l'emploi au profit d'une augmentation des rémunérations des travailleurs à faible salaire en bonifiant le niveau du salaire minimum fixé par la loi. On corrige l'écart par une exonération des charges sociales pour augmenter l'emploi<sup>22</sup>.

Dans ces circonstances, la problématique des trappes à inactivité ou de la désincitation des minima sociaux à l'emploi apparaît comme un questionnement peu adapté à une économie où le taux élevé de chômage

---

22. L'écart entre la rémunération la plus basse et la rémunération médiane s'agrandit davantage aux É.-U. qu'en France où il tend plus à se resserrer. À l'inverse, on enregistre une plus forte hausse du chômage des travailleurs peu qualifiés en France qu'aux É.-U.

des moins qualifiés est combiné à une forte inertie des parcours. Comme le notent Gurgand et Margolis (2001), inciter les personnes à rechercher du travail peut avoir des effets limités sur le taux d'emploi agrégé et entraîner essentiellement une modification des positions relatives dans la « file d'attente » dans un contexte de rareté d'emplois pour les travailleurs faiblement qualifiés. Cette problématique de la désincitation apparaît plus adaptée à une économie à faible taux de chômage avec une forte mobilité/fluidité sur le marché du travail, comme celle des États-Unis.

Les différences entre les débats aux É.-U. et en France tiennent aussi à des réalités économiques différentes. Il y a plus aux É.-U. creusement des inégalités entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés et un problème plus aigu d'inégalités de rémunération contrairement en Europe continentale et en France où les inégalités face au chômage apparaissent plus fortes, le chômage de longue durée plus développé (Gurgand et Margolis, 2001, p. 7).

## 5. POUR CONCLURE

Les égalitaristes revendiquent un relèvement des minima sociaux (G). C'était une des revendications du mouvement des chômeurs en France en 1997. Au Québec, cette revendication se traduit par la demande d'un barème-plancher à l'aide sociale afin de garantir un revenu minimum décent. La réponse de la plupart des économistes à ces revendications est plutôt pessimiste. En plus des coûts appréhendés, les résultats de leurs recherches indiquent un risque potentiel de désincitation au travail et de formation de trappes à inactivité. Ce relèvement des minima sociaux, surtout s'il est important, risque d'entraîner, selon plusieurs, le salaire minimum à la hausse et, de ce fait, de provoquer une diminution de l'emploi, en particulier pour les travailleurs à faible qualification, et d'augmenter en retour la population sur l'assistance.

La revendication des libéraux d'introduire des incitatifs dans le dispositif et en particulier de diminuer le taux de réduction des bénéfices ne trouve pas plus d'échos favorables dans les recherches. Les recherches ont plutôt montré que cette stratégie avait des effets ambigus sur l'offre de travail, un effet incitatif sur les prestataires de bien-être et désincitatif pour ceux sur le marché du travail, qui sont amenés à réduire leur offre de travail pour devenir admissibles.

Pour plusieurs économistes nord-américains, le problème principal de toute réforme du revenu minimum garanti tient à la difficulté, voire à l'impossibilité d'atteindre simultanément les trois objectifs recherchés par tout dispositif de garantie de revenu, soit lutter contre la pauvreté, inciter

au travail et maîtriser les coûts financiers. Pour Anderson (1978), toute réforme fait face à des contradictions insurmontables et pour Haveman (1997), on se trouverait devant une loi d'airain qui mettrait en opposition l'équité avec l'efficacité.

Anderson (1978) a travaillé comme conseiller économique auprès du président Nixon lors de l'élaboration d'un projet de revenu minimum garanti (*Family Assistance Plan*) qui a été rejeté par le Sénat américain à la fin des années 1960. Il présente son refus de toute réforme radicale de l'assistance publique sous la forme d'une thèse.

*Sixth Thesis: Radical Welfare reform or any variety of a guaranteed income is politically impossible. No radical welfare reform plan can be devised that will simultaneously yield minimum levels of welfare benefits, financial incentives to work, and an overall cost to the tax payers that are politically acceptable* (Anderson, 1978, p. 133).

Pour devenir une réalité politique, affirme Anderson, le projet doit combiner trois objectifs : assurer un revenu décent tout en possédant un fort incitatif au travail et un coût raisonnable. Il doit réaliser ces objectifs en même temps. Ces trois objectifs lui apparaissent aussi intrinsèquement liés les uns aux autres. Selon lui, il devient pratiquement impossible de les réaliser simultanément. Les adjectifs « décent » (revenu), « forts » (incitatifs) et « raisonnable » (coût) ne peuvent se conjuguer. Si deux des paramètres du projet deviennent politiquement acceptables, le troisième sera refusé. Cette règle s'applique, selon lui, quelle que soit la combinaison des paramètres en jeu. Si le niveau de revenu et l'incitation au travail sont jugés acceptables, le coût sera jugé politiquement prohibitif, au contraire, si le niveau de revenu est politiquement acceptable et le coût abordable, le résultat entraînera un niveau de taxation qui rendra inopérante l'incitation au travail. Enfin, si le coût et l'incitation au travail sont définis comme acceptables, le revenu minimum garanti sera tellement faible qu'il ne permettra pas de sortir de la pauvreté. Dans cette hypothèse, un niveau de garantie de revenu suffisant pour lutter contre la pauvreté entraîne une désincitation au travail des populations bénéficiaires, les enfermant dans une trappe à pauvreté, ce qui engage une spirale des coûts jugée insupportable pour le trésor public.

Dans le contexte de ce raisonnement, on se trouve devant une sorte de « paradigme triangulaire » mettant en concurrence des objectifs différents, contradictoires ou en concurrence : un objectif d'égalité dans la redistribution des revenus et un double objectif d'efficacité économique (liée à l'incitation à entrer sur le marché du travail) et administrative (dans la réduction ou gestion rationnelle des coûts). Pour Haveman (1997), même les deux objectifs de garantir un revenu élevé et de favoriser

une forte incitation au travail sont incompatibles. Il parle à ce propos d'une loi d'airain de la sécurité du revenu, et fait ressortir l'impossible arbitrage entre ces exigences contradictoires.

Lorsqu'ils ont à choisir entre un emploi stable assorti de taux de salaire relativement modeste et une vie sans emploi avec des prestations publiques égales à une part relativement élevée de gains nets qu'ils pourraient obtenir, de nombreux travailleurs choisissent la solution du non-emploi/de l'assistance. Mais la loi d'airain qui gouverne les mesures de soutien des revenus indique que des garanties de revenus élevés et de fortes incitations au travail sont des objectifs incompatibles [...] Telle est la loi d'airain de la politique de garantie de revenus (Haveman, 1997, p. 122).

Cette loi d'airain exprime, selon les économistes libéraux, un des dilemmes de base de toute politique sociale, qui renvoie à la tension entre l'équité et l'efficacité. Okun (1975) parle à ce propos de la « grande contradiction » de nos sociétés libérales. Pour cet auteur, les transferts de revenus impliquent des coûts administratifs ou de désincitation au travail. Il a popularisé cette idée en utilisant l'analogie du *leaky bucket*, c'est-à-dire du seau d'eau percé, pour signifier que toute mesure redistributive entraîne des coûts et qu'il faut rester vigilant dans l'évaluation des avantages en rapport avec les coûts.

Pour Okun, toute mesure redistributive entraîne des effets sur l'incitation (offre) au travail et des coûts administratifs et budgétaires pour la gestion et l'administration de la mesure. L'enjeu se situe au niveau de l'arbitrage à faire entre les bénéfices sociaux provenant de la redistribution des revenus et les coûts qui en découlent au double niveau administratif et des incitations au travail.

L'enjeu autour de la question des incitations au travail ne se pose pas seulement pour elle-même mais aussi dans l'évaluation du caractère redistributif du transfert, car une forte désincitation au travail « débalance » et peut réduire à néant les bénéfices réalisés par la redistribution. La désincitation au travail d'une partie de la main-d'œuvre a des implications au niveau des sources de revenus du gouvernement (taxes), qui ont pour leur part des effets sur le montant des transferts à redistribuer. Tout transfert qui modifie les choix des individus est jugé négativement car, s'il désincite à travailler, il risque de diminuer le nombre de gens qui produisent et paient des taxes et ce processus diminue en retour les montants à distribuer.

*A social security system that reduces poverty, thus promoting greater equity under most interpretations of that term, may also reduce individuals' incentives to work or to save, thus creating inefficacy, at least under some interpretation of that term (Legrand, 1998, p. 1).*

Dans le cadre de ce raisonnement économique, la générosité (barème) et la facilité d'obtention des allocations d'assistance (admissibilité) se heurtent aux effets désincitatifs sur la demande et l'offre d'emploi. On se trouverait devant non pas un paradoxe comme l'affirmaient Korpi et Palme (1998) mais une contradiction, une impossibilité de concilier deux objectifs jugés contradictoires, soit assurer un revenu adéquat ou décent pour répondre aux besoins et en même temps stimuler le développement de l'emploi pour les travailleurs faiblement qualifiés.

Greffe (1997) va dans le même sens en affirmant qu'aucune valeur de G et du T ne peut réussir à concilier simultanément les trois objectifs (tableau 4.2), mais il se montre moins catégorique et plus optimiste qu'Anderson et Haveman vis-à-vis de la résolution de ce conflit d'objectifs.

Tableau 4.2

### Subventions de revenu et conflits d'objectifs

	<i>Lutte contre la pauvreté</i>	<i>Incitation au travail</i>	<i>Maîtrise du coût financier</i>
G élevé	+	-	-
G faible	-	+	+
T élevé	-	-	+
T faible	+	+	-

Source : Greffe (1997).

Greffe propose deux manières de résoudre le conflit d'objectifs, soit 1) définir un ordre lexicographique entre les trois objectifs, soit 2) introduire une troisième variable en différenciant le système selon la nature des individus en cause (Greffe, 1997, p. 198). Dans la première solution, on donne la priorité à un des objectifs par rapport aux autres<sup>23</sup>. Cela permet, selon Greffe, de trouver une combinaison satisfaisante entre G

23. On peut analyser l'histoire des réformes de l'assistance en fonction des priorités accordées à chacun des objectifs selon les périodes. Ainsi, les décennies 1960 et 1970 ont mis de l'avant la lutte contre la pauvreté ; les diverses réformes de bien-être cherchaient à construire un droit à l'assistance indépendamment de la cause du besoin ; les divers projets d'impôt négatif allaient dans ce sens. Les décennies 1980 et 1990 sont dominées par la question de la réduction des coûts (et du déficit zéro). On a introduit dans l'architecture du dispositif plus de contraintes chez les bénéficiaires, on a restreint les conditions d'admissibilité et limité l'augmentation des barèmes. La décennie 1990 et 2000, dans un contexte économique plus favorable, a mis au centre des politiques de l'emploi l'autonomie des bénéficiaires et les stratégies combinées d'incitatifs financiers et d'obligations au travail comme conditions d'admissibilité aux prestations des programmes en établissant la transition entre assistance et emploi.

et T. Il faut cependant ajouter que l'on sacrifie en même temps un des objectifs par rapport aux autres. Dans la deuxième solution, l'on priorise ou l'on cible certaines clientèles par rapport à d'autres. Cette deuxième solution signifie dans la plupart des cas que le choix de populations « méritantes » se fera par rapport à l'inaptitude au travail<sup>24</sup>. C'est ce que propose l'auteur. « Pour certains d'entre eux (les personnes âgées) le problème de l'incitation ne se pose pas, de telle sorte que l'on peut avoir un système avec G élevé et T faible alors que l'on pourra admettre pour le reste de la population un système avec un G relativement moins élevé, T restant équivalent » (Greffé, 1997, p. 198-199).

Cette manière de penser le revenu minimum garanti en termes de combinaison de variables ou de paramètres laisse échapper, nous l'avions noté en introduction, des débats plus larges, liés à des conceptions différentes du droit social au revenu et du rapport au travail. C'est dans ce sens qu'ont été proposées des formules alternatives substitutives de revenu minimum garanti comme l'impôt négatif et le revenu universel qui visent à réaliser une refondation du système de protection sociale et à mieux concilier lutte contre la pauvreté et incitation au travail.

Nous chercherons, dans les deux prochains chapitres, à faire ressortir les ruptures et les débats que l'impôt négatif et le revenu universel engagent en exposant, pour chacune de ces deux formules, les justifications, les objections et l'état des recherches à leur sujet en tant que formules substitutives ou complémentaires de revenu minimum garanti.

---

24. On peut aussi différencier le dispositif selon la nature des individus couverts (dispositifs à étages) ou selon l'employabilité ou la disponibilité au travail (cibler les allocations), soit enfin bonifier l'allocation mais en la rendant conditionnelle à un comportement désiré. Mais l'obligation du travail n'est efficace que si elle est acceptée par ceux qui réussissent à trouver des emplois adéquats à revenu décent, ce qui risque de ne concerner qu'une fraction minimum des bénéficiaires d'assistance. La tension entre équité et efficacité continue ici de se poser.



## L'IMPÔT NÉGATIF

Le revenu minimum garanti sous la forme de l'impôt négatif est d'abord une idée d'économistes qui origine des États-Unis. Stigler fut le premier à l'avoir formulé en 1946. Il cherchait une façon de régulariser la fluctuation des revenus, en particulier ceux des familles de travailleurs à faible revenu. Il considérait comme un principe de justice fondamentale que les personnes, dans la même situation de besoin, soient aidées de façon égale (*those equally in need should be helpful equally*). Pour lui, l'admissibilité aux prestations devait s'établir uniquement sur la base de la relation entre le revenu et la composition du ménage et non en fonction d'autres caractéristiques comme l'occupation, l'aptitude ou l'habileté au travail. La question à résoudre devenait alors de trouver une manière efficace d'aider les pauvres en emploi sans hypothéquer l'incitation au travail ou de créer une dépendance à l'assistance. L'impôt négatif avec son taux d'imposition graduel devait y réussir, car il fonctionne comme une allocation dégressive, distribuée à un certain taux au fur et à mesure que le revenu augmente, et ce, jusqu'à un certain seuil où cette allocation devient nulle. Ceci signifie que ceux dont les revenus sont inférieurs à un seuil reçoivent une prestation qualifiée d'impôt négatif et ceux dont les revenus sont supérieurs acquittent un impôt.

L'idée fut reprise dans les années 1960 par Friedman (1962), appuyée par d'autres comme Tobin (1966), Tobin *et al.* (1967), Lampman (1965, 1968) et Galbraith (1958). Bien que ces économistes aient des orientations théoriques différentes, ils s'entendaient pour défendre l'impôt négatif pour des considérations d'efficience et d'équité fiscales. L'objectif était de regrouper les prestations sociales au sein du système fiscal afin d'arriver à un ensemble intégré de prélèvements et de transferts plus simplifié et transparent en rendant visibles les transferts à destination de certaines catégories de revenu. L'impôt négatif était alors pensé comme

un dispositif substitutif à l'assistance, voire au système de sécurité sociale. Tout en visant une redistribution des revenus en faveur des travailleurs pauvres, la proposition de l'impôt négatif visait du même coup à rendre l'emploi plus attractif financièrement relativement au non-emploi en agissant comme incitatif supplémentaire à augmenter leur revenu par le travail pour les personnes en situation de pauvreté.

Comme l'impôt négatif est une idée nord-américaine, j'ai limité mon investigation sur le sujet à la littérature américaine et canadienne, car c'est dans ces deux pays que l'impôt négatif a joué un rôle plus important dans le débat politique. C'est aussi dans ces pays qu'ont été mis en place, de la part surtout d'économistes, des projets de recherche importants d'évaluation des diverses formules d'impôt négatif, recherches qui ont influencé, en retour, le processus de réforme. L'impôt négatif en tant que dispositif de revenu minimum garanti alternatif au dispositif d'assistance, prend des formes différentes selon les périodes; j'ai ainsi été amené à distinguer un impôt négatif de première génération, caractéristique des années 1960 et 1970, d'un impôt négatif de deuxième génération mis en place à partir des années 1980 et 1990. Cette distinction a été au principe de l'organisation de ce chapitre.

C'est à la fin des années 1960 que l'idée de l'impôt négatif a dépassé le cercle des économistes pour devenir une option réaliste de politique sociale dans le débat public et politique, tant aux États-Unis qu'au Canada. Aux États-Unis, le président Nixon proposa en 1969 comme une pièce majeure de sa politique domestique un projet de loi qui introduisait une forme d'impôt négatif à travers le *Family Assistance Plan* (FAP). Cette législation visait à transformer le système américain d'assistance et plus particulièrement à remplacer le programme AFDC (*Aid for Families and Dependant Children*) par une mesure sociale qui accordait un revenu minimum sous la forme d'un impôt négatif à toutes les familles à faible revenu, indépendamment de leur statut d'emploi ou de la source de leur revenu. Au Canada, l'impôt négatif fit l'objet de recommandations de plusieurs commissions d'enquêtes, tant fédérales que provinciales. Il fut même au centre des discussions lors du processus de révision de la sécurité sociale en 1973. Aucun des projets d'impôt négatif, ni aux États-Unis ni au Canada, n'a cependant réussi à passer l'épreuve législative<sup>1</sup>.

Les discussions autour de l'impôt négatif ont cependant donné lieu, tant aux États-Unis qu'au Canada, à d'importants programmes de recherches, relativement novateurs évaluant les effets de diverses formules d'impôt

---

1. En avril 1970, la Chambre des représentants a approuvé le projet FAP par une forte majorité. Celui-ci fut cependant rejeté au Sénat en janvier 1971.

négatif sur l'offre de travail et le comportement familial. Ces recherches sous la forme d'expérimentations sociales ont livré, dans les années 1970, des résultats souvent controversés ou ambigus en particulier vis-à-vis des effets sur l'offre de travail ou sur la stabilité familiale. Ces recherches contrastent, dans leurs résultats, avec celles portant sur les formules d'impôts négatifs implantées aux États-Unis et au Canada dans les années 1980 et 1990. Ces formules dites d'impôt négatif partiel de la deuxième génération, en particulier l'EITC (*Earned Income Tax Credit*) aux États-Unis et le PAS (Projet d'autosuffisance) au Canada, se démarquent de celles mises de l'avant dans les années 1960 par leur caractère davantage ciblé et conditionnel au revenu de travail. On pourrait dire que ces dernières priorisent davantage l'élimination des trappes à inactivité que ne le faisaient les précédentes qui étaient plus centrées sur la lutte aux trappes à la pauvreté. Ces recherches sur les impôts négatifs partiels indiquent que ces derniers dispositifs réussissent à rendre les revenus du travail plus incitatifs ou attractifs que ceux du non-travail, en particulier pour certaines catégories de ménages comme les parents isolés, et qu'ils permettent d'augmenter le gain à la reprise d'activité pour les emplois peu ou pas qualifiés, en bref, de rendre le travail plus rentable. L'efficacité vis-à-vis de la réduction de la pauvreté apparaît cependant plus limitée.

Avant de présenter et de discuter comme tels les résultats de ces recherches, je passerai en revue en première partie de ce chapitre les arguments invoqués pour justifier l'impôt négatif, en particulier les critiques faites vis-à-vis du dispositif d'assistance quant à sa capacité de résoudre le problème de la pauvreté. Suivra un exposé des résultats des expérimentations sociales menées aux États-Unis et au Canada avec diverses formules d'impôt négatif. L'attention portera principalement sur les effets en termes d'offre de travail et de stabilité familiale. En troisième partie, je ferai état de la littérature sur deux dispositifs d'impôt négatif dits de la deuxième génération, soit l'EITC pour les États-Unis et le PAS pour le Canada, et des effets constatés sur le retour en emploi et la réduction de la pauvreté. Je terminerai en abordant certains conflits d'interprétation suscités par l'émergence et le développement de l'impôt négatif comme dispositif de réforme des politiques sociales.

## 1. LES JUSTIFICATIONS DE L'IMPÔT NÉGATIF

Les arguments en faveur de réformes allant dans le sens de l'impôt négatif sont multiples. Je me limiterai aux justifications qui s'appuient sur les critiques faites vis-à-vis de l'efficacité et de l'équité du système d'assistance

destiné aux populations en situation de pauvreté. Ce système est jugé par les défenseurs de l'impôt négatif inefficace et coûteux, enfermant ses bénéficiaires dans une trappe à pauvreté, et inéquitable car il défavorise injustement les travailleurs pauvres laissés sans protection.

Le jugement sur le manque d'efficacité porte autant sur les prestations en nature (stratégie de services) que les prestations en espèces (stratégie économique). Aux États-Unis, les critiques ont d'abord visé le programme de « Guerre à la pauvreté » mis en place dans les années 1960 par le président Johnson. L'architecture et la logique de fonctionnement de ce programme reposaient sur une stratégie de services (formation, services sociaux individuels et communautaires) qui devait favoriser la « participation des pauvres » afin qu'ils s'approprient leurs outils de développement. Cette stratégie de lutte à la pauvreté était jugée coûteuse sans probabilité d'arriver à prouver son efficacité. Ce programme impliquait des investissements en personnel qui n'allaient pas, selon les tenants de l'impôt négatif, directement aux populations en situation de besoin. Pire, disaient certains, ce programme constituait un détournement de fonds en faveur des professionnels de la classe moyenne qui, en tant que producteurs ou distributeurs de services, en devenaient les premiers bénéficiaires au détriment des populations pauvres qui auraient été mieux servies par des allocations ou des transferts financiers directs. En outre les programmes de lutte contre la pauvreté visaient davantage à modifier les attitudes ou les motivations des bénéficiaires qu'à régler directement les problèmes d'insuffisance de revenus. Ils supporteraient une bureaucratie jugée coûteuse, inefficace et contre-productive, pouvant enfermer les bénéficiaires dans une culture de dépendance. Tout ceci cacherait, selon les critiques, un déni de souveraineté du consommateur en empêchant sa liberté de choix.

Grâce à un transfert de revenu sous la forme de l'impôt négatif, les populations pauvres seraient plus à même de faire un meilleur usage de leurs revenus pour améliorer leur bien-être et celui de leur famille que ne le font les gestionnaires ou les professionnels dans les programmes de « Guerre à la pauvreté ».

*That the best judge of each family's priorities is that family itself. That the best way to ameliorate the hardships of poverty is to provide the family with additional income to be spent as the family sees it (Wogaman, 1968, p. 23).*

Mais cette stratégie financière se doit aussi d'éviter les pièges à la dépendance ou à la pauvreté qu'entraînent les prestations traditionnelles d'assistance, qui, à cause d'un taux de prélèvement sur les revenus trop élevé, risquent d'encourager les bénéficiaires à prolonger « artificiellement » leur durée sur l'assistance au-delà de la durée « optimale ». Selon ces mêmes critiques, au lieu de sortir les bénéficiaires de la pauvreté, ces

allocations d'assistance transformeraient, dans la majorité des cas, une pauvreté transitoire en une pauvreté permanente, car toute sortie du dispositif d'assistance devient pénalisante à cause du caractère différentiel de l'allocation d'assistance, qui taxe les revenus gagnés à une hauteur de 100 %. En résumé, les bénéficiaires se verraient enfermés dans une trappe à la dépendance, qui prolongerait leur pauvreté et en augmenterait les coûts.

Cette question de la dépendance était jugée, à l'époque, d'autant plus préoccupante qu'elle heurtait des valeurs libérales importantes comme le mérite et l'éthique du travail, selon lesquelles il n'est légitime de jouir des fruits de la société que par l'effort ou le travail. À la fin des années 1960 aux États-Unis, la dépendance à l'assistance était devenue, selon Moynihan (1973), un problème national. En 1970, le nombre de personnes assistées sociales se chiffrait à 12,2 millions, une augmentation de 20 % (2 millions) par rapport à l'année précédente, avec des coûts évalués à 12,8 billions. « *Across the nation, it had become a general rule that as poverty declined, dependency increased* » (Moynihan, 1973, p. 35).

Cette lecture en termes de dépendance ou de trappe, développée par des économistes libéraux se situe en rupture vis-à-vis de toute forme d'analyse en termes de culture de la pauvreté. Cette dernière analyse présuppose que les pauvres se différencient par des traits culturels spécifiques qui constituent autant d'obstacles à une pleine intégration sociale. Ces traits culturels les empêcheraient de saisir les opportunités que propose la société industrielle et les enfermeraient dans la pauvreté. Pour les tenants de l'impôt négatif, la pauvreté est une affaire économique et non culturelle. Les pauvres ne se différencient que par leur niveau de revenu. La trappe de la pauvreté ne proviendrait pas d'un processus de socialisation particulier mais plutôt d'un comportement rationnel qui prend en compte les incitatifs inscrits dans le dispositif même d'assistance. La solution au problème de la dépendance ne doit pas passer par une stratégie de services ou de resocialisation confiée à des professionnels de la relation d'aide mais plutôt par une redistribution de revenu, par des transferts qui assurent aux individus un pouvoir d'achat supérieur qui leur permette de faire des choix meilleurs et plus nombreux. S'il y a une culture de la dépendance, elle n'est jamais envisagée comme cause, tout au plus comme conséquence<sup>2</sup>.

---

2. La conception culturelle de la pauvreté attire l'attention sur des déficits dans le comportement et réclame comme solution une stratégie de services. Pour la conception économique, les populations pauvres ne se différencient du reste de la société que par leur manque de revenus, d'où la « supériorité » d'une stratégie économique.

L'impôt négatif réussit aussi, selon ses défenseurs, à résoudre deux autres problèmes que ne peuvent solutionner les dispositifs d'assistance, soit l'iniquité régionale et l'absence de protection sociale pour les familles des travailleurs pauvres ou à faible revenu.

Le principal programme fédéral d'assistance aux États-Unis (AFDC) présentait des disparités parfois importantes entre les États, en particulier au niveau du barème de l'allocation. Cette variété au niveau régional signifiait des iniquités dans les réponses aux besoins. Dans les années 1960, une mère avec trois enfants ne recevait, dans le Mississippi que 50 \$ par mois, comparativement à 278 \$ pour une même famille dans l'État de New York. Cette situation provenait de l'importance traditionnellement donnée aux instances locales dans l'évaluation des besoins. Les disparités régionales dans l'aide étaient jugées contre-productives car elles favorisaient ou entraînaient une mobilité des populations du Sud vers le Nord à cause de barèmes plus avantageux au Nord. Le projet Nixon d'impôt négatif avait comme objectif avoué d'assurer une redistribution des revenus en garantissant un même revenu minimum à travers le pays, afin de contrer cette iniquité régionale inscrite dans le dispositif d'assistance. Du coup, la pauvreté devenait une question nationale et non plus seulement locale<sup>3</sup>.

L'impôt négatif soulevait aussi le problème des travailleurs pauvres, ceux qui, malgré un emploi et un salaire, n'arrivaient pas à atteindre un niveau de vie jugé décent et convenable pour répondre à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ce problème était considéré d'autant plus important qu'il apparaissait comme un paradoxe dans un pays libéral, où les valeurs de travail n'étaient pas récompensées à leur mérite puisque des familles de travailleurs, en dépit d'un emploi et d'un salaire, n'atteignaient pas un niveau de vie minimum correspondant au seuil de pauvreté. Les familles des travailleurs pauvres se trouvaient doublement pénalisées. Elles se trouvaient sur le marché du travail avec des revenus insuffisants pour vivre décemment et demeuraient en même temps exclues de la protection de l'assistance et de la sécurité sociale.

Cette situation était jugée d'autant plus injuste qu'elle enfermait les enfants et leur famille dans la pauvreté. Ce n'était pas tant les conditions de travail ou l'insuffisance du salaire minimum qui posaient problème mais bien plutôt la situation des familles, car la pauvreté de ces travailleurs venait principalement des charges familiales qui étaient considérées

---

3. Les États pouvaient compléter l'impôt négatif pour s'adapter aux besoins locaux.

comme la cause de leur appauvrissement, plutôt que le salaire. C'est pourquoi l'impôt négatif était présenté comme un revenu familial minimum garanti<sup>4</sup>.

*However, among the workers poor a primary source of poverty was large family size. The principal beneficiaries of a negative income tax would inevitably be the families with low but not hopelessly low incomes who simply had more children than their income would support (Moynihan, 1973, p. 140).*

On craignait aussi que la situation familiale des travailleurs à faible revenu ne se transforme en un problème de dépendance, car les travailleurs pauvres trouvent souvent, comme seule alternative rationnelle à leur situation, celle de substituer les prestations d'assistance à leurs revenus de travail. L'impôt négatif se présentait comme un garde-fou ou un dispositif contre-incitatif face à la possibilité d'une réduction potentielle de l'offre de travail des travailleurs pauvres. Cet impôt négatif se voulait alors un filet de sécurité sociale visant en même temps à soutenir ou accroître l'emploi des travailleurs à bas salaires et à éliminer le piège de la pauvreté.

En fait, l'impôt négatif présente, selon ses partisans, plusieurs avantages. Premièrement, il permet d'aider les familles en situation de pauvreté sur la seule base de l'insuffisance de leurs revenus. Ensuite, en distribuant une prestation en argent, l'impôt négatif assure un maximum de liberté du point de vue du bénéficiaire, car cet impôt est automatique et neutre vis-à-vis des choix de vie. Comme stratégie de revenu, il permet de réduire la bureaucratie du bien-être en éliminant une multiplicité de programmes et de services jugés inutiles, inefficaces et coûteux, ce qui permet une économie appréciable. Son intégration au système fiscal constitue en même temps un moyen efficace de surveillance et de contrôle des coûts.

De plus, l'impôt négatif n'a pas d'effet de distorsion vis-à-vis du marché. En s'intégrant au système fiscal, il rend inutile la catégorisation des pauvres en fonction de la cause de leur besoin. Dans ce sens, il est un revenu inconditionnel, la seule condition étant l'insuffisance de revenu. Il permet de solutionner le double problème de la dépendance des populations assistées et des travailleurs pauvres en incitant les premières, par une réduction du taux de taxation, à retourner sur le marché du travail et en permettant aux travailleurs pauvres de compléter leurs revenus de travail par un crédit d'impôt.

---

4. La proposition Nixon identifiait dans son libellé nommément la famille : *Family Assistance Plan*, tout comme celle du Canada.

Avec l'impôt négatif, l'insuffisance du revenu devient le seul critère d'admissibilité. Il y a ici renversement par rapport à la conception traditionnelle de l'assistance. Il n'y a plus évaluation et singularisation selon la cause du besoin, ni distinction entre pauvre méritant et non méritant, ni de différenciation et discrimination selon les sources de revenus. L'insuffisance du revenu devient la seule mesure du besoin. L'intégration du revenu minimum garanti au système fiscal consacre ces déplacements.

L'impôt négatif, intégré à la fiscalité, s'établit sur une simple déclaration de revenu. Il devient un revenu minimum garanti quelle que soit la source de revenus, quelle que soit la position sur le marché du travail, quel que soit le lieu d'habitation. Il n'est ni catégoriel, ni restreint à un type particulier de famille. Comme stratégie économique, il veut se dédouaner vis-à-vis de toute forme de stigmatisation inscrite dans l'assistance.

[...] *we understand the series of proposals categorized under the concept of guaranteed income to embody at least the following four characteristics: (1) assistance is to be made available on the basis of need alone, (2) need and entitlement to public assistance would be objectively and uniformly measured throughout the nation in terms of the size and composition of the family unit, its income, and its other economic resources; (3) assistance should be paid in cash, not kind, and should be given for free disposition by the recipient, not earmarked for particular uses; (4) any tax placed on income earned in addition to that provided by the supplement should be less than 100 percent* (Cavala et Wildavsky, 1970, p. 352).

L'impôt négatif dans sa formulation théorique, et même dans la proposition Nixon, ne contient aucune obligation de travail. Selon Moynihan, l'impôt négatif cherche à promouvoir ou à augmenter la faisabilité ou la désirabilité du travail, mais sans rendre l'allocation conditionnelle à l'emploi car l'impôt négatif intègre dans son dispositif un incitatif à l'emploi grâce à un taux réduit de taxation des gains de travail. L'objectif est plutôt de rendre le travail rentable, puisque « l'aide diminuant moins vite que les gains n'augmentent, toute personne qui a travaillé, a un revenu supérieur à celle qui ne travaille pas ». « *There was no work requirement per se [souligné dans le texte] in the legislation, but the central income supplement provision was surrounded by incentive structures designed to increase the feasibility and desirability of work* » (Moynihan, 1973, p. 11).

En résumé, la pauvreté se définit, pour les tenants de l'impôt négatif, comme une absence de revenu suffisant ou décent. Sa solution passe par une stratégie économique de transferts intégrés au système fiscal. L'impôt négatif cherche aussi à être non stigmatisant et non intrusif car il ne procède pas à une évaluation des besoins ou des ressources et n'exige aucun jugement sur les comportements des demandeurs. On insiste sur l'universalité de l'impôt négatif pour indiquer qu'il n'est ni catégoriel, ni limité à un groupe particulier de bénéficiaires. L'admissibilité ne dépend

pas de décisions discrétionnaires et ne s'établit qu'en fonction du nombre d'unités dans le ménage et du revenu, indépendamment de la source de ce revenu. L'impôt négatif s'adresse autant aux personnes bénéficiaires de l'assistance qu'aux travailleurs pauvres. Son architecture est telle qu'il y est inscrit ou incorporé un incitatif « structurel » au travail pour les bénéficiaires de l'assistance qui peuvent cumuler les revenus du travail et les revenus d'assistance et aussi pour les travailleurs pauvres en agissant comme un supplément aux revenus de travail. L'individu ou le ménage se trouve, dans tous les cas de figure, dans une position en termes de revenus plus avantageuse s'il travaille que s'il ne travaille pas.

Concrètement, l'impôt négatif consiste à distribuer une allocation en fonction du revenu des familles pauvres. Il est fixé à un certain montant quand le revenu de la famille est nul ( $G$  = revenu minimum garanti de base) et il décroît en fonction de l'augmentation des revenus mais de manière moins importante que les revenus (taux de prélèvement inférieur à 100 %). Il devient nul dès que les revenus d'autres sources atteignent un certain seuil appelé aussi revenu d'équilibre (*break-even point*). Il se définit alors par ces trois paramètres ( $I$ ,  $G$ ,  $t$ ).

La formule la plus simple de l'impôt négatif est calculée selon l'équation algébrique :

$$I = G - tR$$

$I$  = l'allocation sous forme d'impôt négatif ;  
 $G$  = l'allocation de base garantie si l'unité n'a aucun revenu ;  
 $t$  = le taux de prélèvement ;  
 $R$  = le revenu de l'unité (indépendamment de sa source).

La fixation de deux de ces trois paramètres détermine le troisième<sup>5</sup>. Le seuil ou le revenu d'équilibre ( $S$ ) se calcule en divisant le revenu minimum garanti ( $G$ ) par le taux d'imposition, soit  $S = G/t$ .

Le montant minimum garanti ( $G$ ) est calculé par la multiplication du taux marginal par le seuil ou le revenu d'équilibre soit  $G = tS$ .

---

5. Pour un  $G$  constant, plus le  $t$  est faible, plus seront supprimées les incitations à l'inactivité mais plus sera élevé le seuil ou le revenu d'équilibre, ce qui entraînera une population plus importante de bénéficiaires avec des coûts plus élevés. Pour un  $S$  constant, plus le  $G$  est élevé, plus sera efficace la lutte à la pauvreté mais ceci obligera à fixer un  $t$  plus élevé où seront davantage supprimées les incitations à l'inactivité. Enfin, plus est élevée l'allocation de base ( $G$ ) plus bas est le taux de prélèvement ( $t$ ), plus importante sera la population admissible et couverte et plus lourds seront les coûts. Des allocations plus généreuses d'impôt négatif peuvent inciter les individus ou les familles à travailler moins, le loisir devenant dans ce cas, plus attractif, surtout si l'individu calcule que la combinaison du loisir et de la garantie du revenu par l'impôt négatif lui est plus profitable compte tenu de ce qu'il pourrait gagner par le travail.

Le taux de prélèvement ( $t$ ) est calculé par la division du montant garanti par le seuil ou le revenu d'équilibre soit  $t = G/S$ .

Calculé sur une base annuelle, le niveau de garantie ( $G$ ) peut être établi en fonction du seuil de pauvreté. Comme le taux marginal d'imposition est inférieur à 100 %, l'impôt négatif inscrit dans son dispositif un incitatif au travail puisque les revenus gagnés ne sont que partiellement réduits, ce qui permet d'augmenter le revenu au-dessus du revenu garanti ( $G$ ). Avec l'impôt négatif, le revenu total du ménage équivaut au revenu gagné plus le paiement de transfert jusqu'à un certain seuil de revenu gagné.

Prenons un exemple pour mieux comprendre. Avec un programme d'impôt négatif où le niveau de garantie ( $G$ ) est fixé à 10 000 \$ par année pour une famille de quatre personnes sans aucun revenu, le paiement de transfert sera de 10 000 \$. Si le revenu annuel de la même famille atteint 6 000 \$, le revenu de transfert sera réduit de 3 000 \$ (Impôt négatif =  $10\,000 - \frac{1}{2} \times 6\,000 = 7\,000$ ) si le  $t$  est fixé à 50 %. Le revenu annuel de cette famille sera de 13 000 \$, soit la somme du revenu gagné (6 000 \$) et de l'impôt négatif (7 000 \$). Il faut que le revenu annuel de cette famille atteigne 20 000 \$ par année pour que l'impôt négatif s'annule. Ainsi, ceux qui gagnent plus voient leur niveau de vie s'améliorer en termes de revenus totaux. Ce programme de transfert devient alors un filet de protection en cas de chute brutale du revenu.

Dans les années 1960, la simplicité apparente de son administration, l'économie et l'efficacité attendues furent saluées comme une innovation majeure de réforme sociale. La revue britannique *The Economist* présenta la proposition Nixon comme un événement politique historique dont l'importance était équivalente à celle du *New Deal* du président Roosevelt. Pour Moynihan (1973), cette proposition marque un nouvel âge des politiques sociales. Auparavant, les États-Unis avaient été un importateur d'idées; avec l'impôt négatif, ils établissent de nouvelles normes en politique sociale. « *The Family Assistance Plan was different. It was singularly an American Idea and of recent origin. Its passage would set a standard of social policy against which the rest of the world might measure itself* » (Moynihan, 1973, p. 5).

Une question demeurait, soit celle de l'estimation du degré de désincitation au travail que pourraient entraîner différents programmes d'impôt négatif les uns par rapport aux autres. Il y avait un relatif consensus dans les années 1960 pour reconnaître que tout programme de maintien du revenu avait des effets sur l'offre de travail, mais la prédiction de l'ampleur de l'effet d'une subvention du revenu à partir de données non

expérimentales ne faisait pas consensus. Seule une évaluation avec un devis de recherche qui testait de façon concomitante les variations des taux d'imposition et du seuil d'allocation était censée donner des conclusions probantes et valides. D'où la mise en place d'expérimentations sociales pour évaluer différents programmes d'impôt négatif. Quatre recherches aux États-Unis et une au Canada ont été entreprises dans les années 1960 afin de déterminer dans quelle mesure des individus aptes au travail pouvaient être amenés à réduire leurs heures de travail ou à quitter leur emploi à cause de l'impôt négatif reçu. Ces expérimentations ont constitué une démarche de recherche unique tant par le caractère novateur des protocoles que par l'importance des coûts engagés. Moynihan a parlé à ce propos d'un processus de professionnalisation de la réforme, révélant une nouvelle manière de gérer « les affaires de la nation » où la législation sociale se doit d'être appuyée sur une base scientifique<sup>6</sup>.

*The evolution of FAP was a quintessential example of the professionalization of reform. [...] the ideal was « scientific social engineering », an impartial, if ameliorative, process for the achievement of social justice under the leadership of the universities (Moynihan, 1973, p. 238).*

## 2. LES QUATRE EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES AUX ÉTATS-UNIS

La recherche sous la forme de l'expérimentation sociale participe d'une tradition d'évaluation micro-individuelle centrée sur l'estimation des effets des programmes sociaux sur les individus. Elle se veut une transposition du design expérimental des sciences de la nature aux sciences sociales, en particulier dans le champ des politiques sociales. Un trait important qui distingue l'expérimentation sociale des autres types de recherche sociale est l'assignation aléatoire des individus et des familles dans deux types de groupes : le groupe expérimental (celui qui reçoit le programme) et le groupe contrôle. Le groupe contrôle ne participe donc pas au programme à évaluer. La randomisation fait en sorte que les membres des deux groupes ont des caractéristiques « agrégées » identiques, c'est-à-dire distribuées au

---

6. Pour Quadagno (1990) au contraire, la proposition de réforme de l'assistance avancée par Nixon s'inscrivait dans une stratégie politique des Républicains visant à « reconstruire une majorité électorale » (construire une coalition nouvelle) en allant chercher l'appui de la classe ouvrière qui avait développé des ressentiments vis-à-vis du gouvernement qui ne montrait pas d'intérêt à son égard.

hasard. Cette répartition au hasard des sujets dans le groupe expérimental et témoin permet de contrôler les effets d'autres facteurs possibles (variables confondantes) pouvant influencer concurremment les résultats du programme et d'attribuer une relation causale entre le traitement et les effets constatés dans un groupe par rapport à l'autre. On peut alors mesurer avec plus de fidélité les effets de la variable expérimentale (traitement) sur les comportements. L'expérimentation sociale se distingue des projets pilotes et des *demonstrative projects* par cette procédure randomisée, car les participants aux projets pilotes ont souvent des caractéristiques ou des motivations différentes des non-participants, ce qui n'est pas, théoriquement, le cas lors d'expérimentations sociales.

Les années 1970 ont été, pourrait-on dire, l'âge d'or des expérimentations sociales. Durant cette période des fonds importants du gouvernement fédéral américain, se chiffrant à plusieurs millions de dollars, ont été investis pour évaluer la faisabilité, l'efficacité et les implications de changements dans le domaine des politiques sociales<sup>7</sup>. Les expérimentations autour de l'impôt négatif ont été les premières recherches du genre. Quatre expérimentations sociales, évaluant différents designs/programmes d'impôt négatif se déroulèrent dans divers endroits à travers le pays, dont trois en région urbaine (New Jersey, Gary et Seattle-Denver) et une en milieu rural (North Carolina-Iowa). La durée de chacune des expérimentations reste variable, autour de trois ans en général. On compte même deux expérimentations sur une période de dix et de vingt ans. Ce qui caractérise ces expérimentations est l'ampleur du nombre de familles rejointes et de plans expérimentaux testés. Selon Robins (1985), les quatre expérimentations autour du NIT constituent la recherche en politique sociale la plus ambitieuse jamais faite. Elles ont nécessité des dépenses de plus de 100 millions de dollars dont 28 % constituaient des allocations directes aux familles.

Le but de ces expérimentations était d'analyser de quelle façon les familles ajustent leur effort de travail par rapport à l'impôt négatif. Pour avoir une réponse valide et fiable, on a mesuré les réponses de différents types de ménages à une variété de programmes d'impôt négatif élaborés en prenant diverses combinaisons du niveau de revenu garanti (G) et du taux de prélèvement (t), afin d'en estimer l'effet sur l'offre de travail et sur le comportement familial. Le tableau 5.1 présente les principales caractéristiques de chacune de ces quatre expérimentations sociales.

---

7. Comparativement aux autres types d'expérimentations sociales qui ont suivi, les expérimentations sociales autour de l'impôt négatif ont été menées à une échelle plus large, ont porté sur des périodes plus longues (3 à 20 ans) et ont nécessité l'investissement de sommes plus importantes (813 millions en dollars de 1983).

Tableau 5.1

## Principales caractéristiques des quatre expérimentations sur l'impôt négatif

Expérimentations	New Jersey (1968-1972)					Rural (1969-1973)					Gary (1971-1974)			Seattle-Denver (1971-1982)			
Site(s)	Trenton, NJ (12 %) Patterson-Passaic, NJ (36 %) Jersey City, NJ (29 %) Scranton, PA (23 %)					Rural Iowa (38 %) Rural NC (62 %)					Gary, IN			Seattle, WA (43 %) Denver, CO (57 %)			
Durée	3 ans					3 ans					3 ans			3 ans (71 %) 5 ans (25 %) 20 ans (4 %)			
Nombre de familles	1 357					809					1 780			4 800			
Types de familles	Couples					Couples (73 %) Monoparentales (13 %) Couples ou monoparentales de plus de 59 ans (14 %)					Couples (41 %) Monoparentales (54 %)			Couples (61 %) Monoparentales (39 %)			
Composition de l'échantillon	Afro-américaine (37 %) Blanche (32 %) Hispanique (31 %)					Afro-américaine (35 %) Blanche (65 %)					Afro-américaine			Afro-américaine (43 %) Blanche (39 %) Hispanique (18 %)			
Revenu maximum admissible <sup>(b)</sup>	1,5					1,5					2,4 <sup>(d)</sup>			3,25			
Types de programmes testés <sup>(a)</sup>	Niveau de garantie	0,5	0,75	1,00	1,25	(0,81)	0,5	0,75	1,0	(0,75)	0,75	1,0	(0,88)	0,95	1,20	1,40	(1,16)
	Taux d'imposition <sup>(c)</sup>	0,3, 0,5	0,3, 0,5, 0,7	0,5, 0,7	0,5	(0,5)	0,5	0,3, 0,5, 0,7	0,5	(0,5)	0,4, 0,6	0,4, 0,6	(0,5)	0,5, 0,7, 0,8-0,025Y	0,5, 0,7, 0,7-0,025Y	0,5, 0,7, 0,8-0,025Y	(0,5)
	Niveau d'exclusion ( <i>grant breakeven level</i> ) <sup>(b)</sup>	1,7, 1,0	2,5, 1,5, 1,1	2,0, 1,4	2,5	(1,7)	1,0	2,5, 1,5, 1,1	(1,6)	1,9, 1,3	2,5, 1,7	(1,9)	1,9, 1,8, 1,5	1,4, 3,0, 2,0	2,4, 1,7, 2,6	2,8, 2,2, 2,6	(2,1)
Coûts (millions) (M) (dollars de 1983)	7,8 M (22,2 M) allocation aux participants 2,4 M (6,8 M)					6,1 M (15,6 M) allocation aux participants 2,4 M (6,1 M)					20,3 M (45,2 M) allocation aux participants 5,5 M (12,2 M)			77,5 M (132,7 M) allocation aux participants 20,4 M (34,9 M)			

<sup>(a)</sup> Valeurs moyennes approximatives du niveau de garantie, du taux d'imposition et du niveau d'exclusion.

<sup>(b)</sup> Exprimé en pourcentage du niveau de pauvreté pour une famille de quatre personnes durant l'année de participation.

<sup>(c)</sup> Y est le revenu annuel en milliers de dollars (US).

<sup>(d)</sup> 125 nouvelles familles ont été ajoutées avec un niveau de revenu inférieur à ce montant après le début de l'expérimentation.

Sources : Robins (1985), Greenberg et Robins (1986).

Mon intention n'est pas ici de résumer la vaste littérature publiée à ce sujet. Je présenterai chaque expérimentation succinctement, avec leur devis et leurs principaux résultats. Je signalerai certaines faiblesses méthodologiques constatées qui ont pu en affecter la validité et conclurai cette partie sur les débats autour de l'efficacité politique des expérimentations sociales.

La première expérimentation sociale a débuté en 1968 au New Jersey (le *New Jersey Income Maintenance Experiment*). Elle fut financée par l'*Office Economic Opportunities* (OEO) qui mandata l'Institut de recherche sur la pauvreté (Université du Wisconsin) et son directeur H. Watts<sup>8</sup> pour mener à bien l'expérimentation. Cette expérimentation s'échelonna sur trois ans, rejoignit 1357 familles et coûta près de huit millions de dollars<sup>9</sup> (22,2 millions en dollars de 1983). Elle ne rejoignait que les familles comprenant les deux conjoints (mari et femme mariée). Celles-ci furent réparties entre huit différents types de traitement avec un niveau de garantie de revenu allant de 50 % à 125 % de la ligne de pauvreté et un taux de prélèvement variant de 30 % à 70 %.

La deuxième expérimentation se déroula en milieu rural (North Carolina-Iowa) et comprenait un plus petit nombre de familles (809) qui furent réparties entre cinq groupes différents, avec une garantie de revenu allant de 50 % à 100 % de la ligne de pauvreté et un taux de prélèvement variant de 30 % à 70 %.

La troisième expérience, celle de Gary, s'étendit de 1971 à 1974, rejoignit 1780 familles et se concentra exclusivement sur les familles afro-américaines en intégrant dans son dispositif d'évaluation une proportion importante (54 %) de femmes cheffes de famille monoparentale. Les familles ont été réparties entre quatre groupes expérimentaux. Cette expérimentation se distingue des deux précédentes : elle n'utilise que deux niveaux de garantie de revenu fixés à 75 % et à 100 % du seuil de pauvreté et deux taux de prélèvement soit 40 % et 60 %.

---

8. Walls faisait partie des cinq économistes de renom qui, au printemps 1968, avaient initié une pétition demandant au Congrès d'adopter pour l'année courante un système de revenu garanti. Ce n'est que peu de temps après que le gouvernement a décidé de financer l'expérimentation du New Jersey (Stoleru, 1977, p. 185).

9. Les raisons qui ont présidé à cette première expérimentation ne sont pas clairement identifiées dans la littérature. On mentionne fréquemment l'histoire d'un doctorant qui aurait soumis une demande de subvention de recherche évaluative sur l'impôt négatif à partir d'un devis expérimental et se serait retrouvé avec une subvention de 5 millions pour réaliser sa thèse de doctorat. Au-delà de cette anecdote, il semble plus probable que cette expérimentation traduise, de la part des gestionnaires de la guerre contre la pauvreté qui défendaient une stratégie de services, une concession faite à ceux qui favoriseraient plutôt une stratégie économique du type impôt négatif.

Finalement, l'expérimentation de Seattle-Denver fut la plus importante si l'on considère son coût (77,5 millions, 132,7 millions en dollars de 1983), les allocations distribuées aux participants (20,4 millions, 34,9 millions en dollars de 1983), sa durée (1971-1982) et le nombre de programmes d'impôt négatif testés (onze). Elle rejoignit un plus grand nombre de familles (4 800), soit plus de familles que les trois autres réunies. Le niveau de revenu garanti était dans l'ensemble plus généreux, allant jusqu'à 140 % de la ligne de pauvreté. Enfin, cette expérimentation fut la seule à tester des traitements sur des périodes plus ou moins longues (3, 5 et 20 ans) avec des taux de prélèvement variables.

Greenberg et Robins (1986) font remarquer que les expérimentations sociales touchant l'impôt négatif testent conceptuellement des politiques simples, mais avec des devis plus complexes comparativement aux expérimentations sociales ultérieures, qui testent des programmes plus complexes (programmes et services de formation) en utilisant des méthodologies plus simples. Les raisons de ces changements tiennent à plusieurs facteurs dont le nouveau contexte de restriction budgétaire de la fin des années 1970, le changement des priorités politiques et un désintérêt relatif vis-à-vis des réformes plus radicales dans le domaine des politiques sociales.

L'expérimentation du New Jersey révéla une faible réduction de l'offre de travail de la part des hommes chefs de famille. Leur nombre d'heures travaillées réduites n'était pas significatif statistiquement. Rossi et Rosenbaum (1983) chiffrent le déclin de l'offre de travail dans le ménage entre 3 % et 5 %. Ils attribuent ce déclin au retrait du second travailleur (femmes mariées) du marché du travail avec 23 % moins d'heures travaillées par semaine que le groupe contrôle. Ces différences en termes de participation au marché du travail ont été statistiquement significatives, de façon plus prononcée pour les familles blanches. Cependant, cette réduction s'est faite à une échelle relativement restreinte puisque l'échantillon était surtout formé de familles nombreuses où seul le mari travaillait (*non working wives*). La proportion des jeunes ayant complété leurs études a été plus importante dans le groupe expérimental (entre 25 % et 50 %) comparativement au groupe témoin.

Certains résultats ont surpris. Les Afro-Américains ont augmenté leur effort au travail<sup>10</sup>, tandis que les Blancs diminuaient le leur et les Latino-Américains se situaient entre les deux<sup>11</sup>. Les différences entre les groupes

---

10. La surprise fut, selon Rees, l'absence d'effet négatif sur l'offre de travail dans les ménages afro-américains, résultats jugés « étranges et inexplicables » (Rees, 1977, p. 31).

11. Les résultats indiquent une réduction des heures de travail pour les Blancs chefs de famille et une augmentation du taux de chômage pour les latinos chefs de famille.

n'étaient cependant pas grandes. En clair, l'effet sur l'offre de travail était « à répercussion non nulle mais limitée ». La variation combinée des niveaux de garantie et des taux de prélèvement n'a pas permis, selon Rossi et Rosenbaum (1983), de constater de différences consistantes associées à la générosité de l'allocation ou de lien entre un taux élevé de prélèvement et une désincitation au travail.

L'expérimentation en milieu rural a indiqué, comme l'expérimentation effectuée au New Jersey, une faible réduction de l'effort au travail de la part des hommes chefs de famille (2 %). Cette réduction a été beaucoup plus forte pour les femmes mariées (28 %) et les autres personnes à charge (46 %). Les revenus et les heures travaillées des groupes expérimentaux par rapport au groupe contrôle ont diminué en moyenne de 13 %. On a aussi découvert une réduction significative des revenus des familles appartenant au groupe expérimental. Certains auteurs (Bawden et Harrar, 1977) ont émis des réserves puisque, selon eux, la faiblesse de l'échantillon ne permet pas de donner des réponses significatives ou définitives.

L'expérimentation de Gary a indiqué, dans l'ensemble, une réduction statistiquement significative de l'offre de travail du groupe expérimental par rapport au groupe témoin. Cette réduction a varié de 2,7 % à 4,9 % pour les hommes mariés et de 25,8 % à 30 % pour les mères monoparentales. La réduction, dans ce dernier cas, a été jugée comme relativement élevée. Aucune différence significative ne fut cependant trouvée pour les femmes mariées et rien de significatif ne fut découvert quant à l'effet de la variation du taux de prélèvement sur l'offre de travail. Le seul effet clairement constaté a été que les jeunes du groupe expérimental, en particulier ceux concentrés dans les groupes à plus faibles revenus, ont continué davantage leurs études et sont moins retournés sur le marché du travail que les jeunes du groupe témoin (Moffitt, 1979).

L'expérimentation à Seattle-Denver a voulu corriger certaines faiblesses méthodologiques des expérimentations précédentes (introduire une durée plus longue, augmenter les groupes et diversifier les programmes d'impôt négatif). Les résultats indiquèrent une diminution significative de l'offre de travail. De plus fortes garanties de revenu et un taux plus élevé de prélèvement entraînent généralement une plus forte réduction de l'offre de travail. Un niveau de garantie fixé à 110 % du seuil de la pauvreté et un taux de prélèvement de 50 % amenèrent une réduction de l'offre de travail se situant entre 7 % et 9 % pour les hommes mariés, entre 19 % et 21 % pour les femmes mariées et entre 11 % et 16 % pour les mères monoparentales. L'effet majeur se traduit moins par une réduction des heures travaillées que par une augmentation/prolongation de la période de chômage. Les jeunes du groupe expérimental ont aussi montré une forte réduction des heures travaillées mais il n'y a pas d'évidence, selon le rapport

de recherche (Greenberg et Schroder, 1986, p. 371), que cette réduction des heures travaillées se soit traduite par une augmentation du maintien aux études.

Pour l'ensemble des expérimentations, Keely (1987), Robins (1985) et Burtless (1986) ont estimé la diminution moyenne annuelle des heures travaillées (en %) pour une garantie de revenu fixée au seuil de pauvreté et un taux de prélèvement de 50 %. Les écarts au niveau de la réduction des offres de travail entre les groupes (hommes mariés, femmes mariées et mères monoparentales) sont, pour chacune des expérimentations, quasi identiques comme on peut le constater au tableau 5.2. Les heures annuelles de travail réduites sont estimées, pour l'ensemble des expérimentations, plus faibles chez les hommes mariés que chez les femmes mariées et les mères monoparentales. Dans les ménages à deux revenus, la femme mariée serait plus sensible au changement dans le revenu net du ménage que le mari.

Tableau 5.2

**Estimation de l'offre de travail selon quatre expérimentations américaines (en % des heures annuelles de travail)**

	<i>Hommes mariés</i>	<i>Femmes mariées</i>	<i>Mères monoparentales</i>
<i>New Jersey</i>			
Keely (1981)	7	33	
Robins (1985)	2	25	
Burtless (1986)	1	25	
<i>Rural</i>			
Keely (1981)	9	29*	
Robins (1985)	3	28	
Burtless (1986)	3	28	
<i>Gary</i>			
Keely (1981)	5	3	28
Robins (1985)	2	20	10
Burtless (1986)	7	5	30
<i>Seattle-Denver</i>			
Keely (1981)	8*	21*	15*
Robins (1985)	7*	21*	16*
Burtless (1986)	8	17	9
<i>Toutes les expérimentations</i>			
Robins (1985)	5	21	13
Burtless (1986)	7	17	17
Hum et Simpson (1991)	6	19	15

\* Statistiquement significatif à un niveau de 5 % ou moins.

Robins (1985), malgré des protocoles de recherche différents tant au niveau des programmes de traitement observés que des méthodologies d'analyse, constate « une remarquable consistance au niveau des effets économiques et de substitution estimés » (Robins, 1985, p. 580). En général, l'effet de substitution et de revenu tend à être moindre pour les hommes mariés et l'effet de revenu plus élevé pour les femmes mariées. Pour les mères monoparentales, on observe un effet de substitution se situant entre les hommes et les femmes mariées mais l'effet de revenu est presque le double pour ce type de ménage (*Idem*, p. 586).

Robins (1985) chiffre la réduction moyenne de l'offre de travail, pour l'ensemble des expérimentations, entre deux et cinq semaines par année pour un travail à plein temps, à deux semaines pour les hommes mariés, à trois pour les femmes mariées et les mères isolées et à quatre semaines pour les jeunes. Comme les femmes et les jeunes en général travaillent moins d'heures par année que les hommes car ils occupent le plus souvent des emplois à demi-temps ou précaires, la réduction de leur offre de travail se traduit alors par une diminution en pourcentage de leur temps de travail beaucoup plus élevée que celle des hommes. Robins (1985) chiffre cette réduction au double de celle des hommes pour les mères monoparentales et au quadruple pour les femmes mariées. Burtless (1986) arrive à des chiffres équivalents, soit 7 % pour les femmes et 17 % pour les femmes mariées et les mères monoparentales.

Il faut cependant souligner que l'examen de la moyenne des heures réduites pour l'ensemble des expérimentations donne un tableau tronqué des résultats, car cette moyenne est fortement influencée par l'expérimentation de Seattle-Denver, où les programmes d'impôt négatif ont eu des répercussions plus élevées sur la diminution de l'offre de travail. La différence principale des résultats entre l'expérimentation Seattle-Denver et les autres ne réside pas principalement dans l'ampleur des réponses mais plutôt dans le niveau de signification statistique. Cette situation indique, selon Moffitt et Kehrer (1981, p. 146), la difficulté de généraliser à partir d'échantillons trop petits ou à coefficients sans signification.

Malgré ces limites, Moffitt (1982), pour un impôt négatif dont le taux d'imposition est fixé à 50 % et le niveau de garantie à la ligne de pauvreté, dégage à partir des résultats des quatre expérimentations sociales deux conclusions fermes soit : 1) l'ensemble des heures de travail est réduit à cause de l'impôt négatif, 2) les effets désincitatifs varient selon les groupes avec une réduction des heures de travail de 1 % à 8 % pour les hommes, de 2 % à 55 % pour les épouses et de 12 % à 28 % pour les femmes cheffes de famille. La réduction de l'effort de travail chez les hommes se présente

davantage sous la forme d'une forte réduction de l'emploi pour un nombre réduit de personnes plutôt qu'une réduction marginale des heures de travail pour ceux qui conservent leur emploi<sup>12</sup>.

La réduction correspondrait souvent moins à une diminution des heures travaillées et davantage à un prolongement de la période de chômage. Cela pourrait signifier que l'impôt négatif n'a pas nécessairement un effet déterminant sur l'éthique du travail pour l'ensemble de la population masculine à faible revenu mais qu'il aurait plutôt un effet sur un nombre restreint de personnes qui répondent de façon plus forte aux désincitatifs de l'impôt négatif.

Cette situation tient aussi à la difficulté pour les individus dans le milieu du travail de modifier leurs heures de travail. Il apparaît alors plus évident que la réduction de l'offre de travail se traduise dans le fait de ne pas travailler. De même, pour la femme mariée et éventuellement pour les autres membres de la famille, l'impôt négatif inciterait à ne pas prendre d'emploi, à prolonger la période de non-emploi ou à quitter l'emploi. Les recherches n'ont pas indiqué une diminution sensible d'activité pour celles qui choisissent de garder leur emploi. Selon la direction et l'ampleur de cette réduction de l'offre de travail, selon que la conséquence est d'arrêter de travailler, de rester en chômage pour des périodes plus longues ou de diminuer les heures travaillées, les implications politiques et économiques seront différentes.

En général, l'effet désincitatif est fonction du niveau de garantie du revenu et du taux de prélèvement. Cependant, certains groupes semblent être plus sensibles aux changements du niveau de garantie qu'à ceux du taux de prélèvement<sup>13</sup>. Cette situation pourrait venir du fait que, dans les programmes d'impôt négatifs étudiés, le niveau de garantie du revenu apparaît être plus généreux que le taux de prélèvement. Des variables exogènes aux programmes d'impôt négatif, comme l'état du marché local de l'emploi, pourraient aussi expliquer en partie ces différences.

Moffitt (1982) identifie des évidences contradictoires quant à l'effet du taux de prélèvement sur l'offre de travail. Les effets apparaissent en général faibles, souvent ambigus et rarement assez fiables pour prédire la

---

12. La diminution de l'offre de travail chez les femmes mariées signifierait que l'impôt négatif les inciterait à ne pas prendre d'emploi ou à le quitter; il n'y aurait cependant pas de diminution sensible d'activité pour celles qui choisiraient de garder leur emploi (Stoleru, 1977, p. 57).

13. L'expérimentation de Seattle-Denver a indiqué que la diminution du taux de prélèvement a réduit pour les maris et les femmes mariées l'offre de travail. Pour les mères monoparentales, la réduction du taux a eu des effets variables dans une augmentation de l'effort du travail selon le niveau de garantie du revenu (G) associé à l'impôt négatif.

direction de l'offre de travail. Le problème viendrait du fait que le taux de prélèvement est davantage fonction de l'offre globale de travail que de l'offre individuelle. Les mères monoparentales sont, dans leur ensemble, peu concernées par le taux de prélèvement, quel que soit son niveau, car un nombre relativement important de ces familles n'ont pas de revenus de travail suffisants pour que l'incitation au travail fournie par le taux de prélèvement s'applique, un niveau de revenu gagné suffisant étant nécessaire pour que l'effet du taux de prélèvement se fasse sentir. La différence dans les réponses entre les familles à deux parents et les familles monoparentales tiendrait à une différence de revenu. Les premières ont en général des revenus plus élevés que les deuxièmes et se trouvent ainsi situées à un point différent et plus élevé de la courbe des revenus où le taux de remplacement exercerait davantage ses effets sur l'offre de travail.

En résumé, les résultats des expérimentations sociales indiquent que la réduction de l'effort de travail est variable. L'estimation de son ampleur ou de son envergure reste objet de discussions et de débats. Les réponses varient selon les sous-groupes de la population : réductions plus faibles pour les hommes mariés et plus élevées pour les femmes. La réduction absolue la plus forte de l'offre de travail fut enregistrée lors de l'expérimentation effectuée à Seattle-Denver avec les niveaux les plus généreux d'impôt négatif. Les effets sont moindres et plus difficiles à estimer pour des devis d'expérimentation ayant des niveaux de garantie du revenu et des seuils plus faibles. Stafford (1981) précise à cet égard que les recherches expérimentales ont indiqué des niveaux de réduction dans l'ensemble moins considérables et moins dispersés que ceux identifiés par les recherches non expérimentales. Selon Burtless (1986), les expérimentations ont probablement sous-estimé l'effet de réduction de l'effet de travail des programmes d'impôt négatif, en particulier ceux dont le niveau de garantie du revenu est égal à la ligne de pauvreté avec un taux marginal de taxation égal ou inférieur à 50 % (Burtless, 1986, p. 31) car l'effet de réduction de l'offre de travail lui apparaît, en somme, moins considérable que les détracteurs de l'impôt négatif le prédisaient et plus grand que ses défenseurs l'espéraient.

Ce sont surtout les débats autour des effets de l'impôt négatif sur la dissolution des familles qui ont soulevé le plus de controverses et ont contribué pour une bonne part à faire en sorte que le projet d'impôt négatif présenté par Nixon soit défait au Sénat. Le débat s'est concentré autour des résultats de l'expérimentation de Seattle-Denver, laquelle aborda de façon plus particulière cette question. Deux équipes arrivèrent, à partir des mêmes données, à des résultats divergents et opposés.

La recherche la plus importante sur la stabilité maritale fut menée par Hannan, Tuma et Groeneveld (1977). Ceux-ci conclurent, à partir de l'analyse de l'expérimentation de Seattle-Denver, que l'impôt négatif augmentait de façon significative la « dissolution maritale ». Dans leur rapport, les auteurs ont souligné que « les devis de l'impôt négatif testés dans l'expérimentation du SIME/DIME ont augmenté dramatiquement le taux de dissolution des couples, autant blancs que noirs ». L'augmentation se chiffrait entre 40 % et 60 %. Ces résultats causèrent une surprise d'autant plus grande que l'on s'attendait à ce que l'augmentation des revenus apportée par l'impôt négatif favorise une stabilité maritale. Ces résultats furent considérés comme un pavé dans la mare de l'impôt négatif. Les conclusions furent telles qu'elles amenèrent le sénateur Moynihan à émettre des doutes sur l'opportunité de l'impôt négatif, à cause de son incidence sur la séparation des ménages constatée par la recherche. Celui-ci avait pourtant agi comme conseiller senior de Nixon et avait toujours considéré l'impôt négatif comme une réforme indispensable.

Selon les auteurs, l'impôt négatif offre une source de revenu alternative pour les femmes mariées, augmentant de fait leur indépendance économique. Il aurait entraîné une déstabilisation des mariages, en particulier pour les familles à plus faibles revenus. L'effet de dissolution maritale aurait été plus élevé durant les deux premières années de l'expérimentation. Cette situation aurait été influencée par l'état des revenus des familles avant l'expérimentation et par le niveau de garantie (G) de l'impôt négatif. Les programmes d'impôt négatif les moins généreux auraient eu l'effet déstabilisant le plus fort, le taux de dissolution atteignant 58 % pour les Afro-Américains et 51 % pour les Blancs. Les programmes plus généreux ont présenté des effets déstabilisants plus faibles.

*A 1 \$ increase in wage increases the dissolution rate by more than one-third for whites, by one-half for blacks and by almost three-quarters for chicanas [...] the role of marital dissolution for women on that treatment is about double that of comparable controls (Hannan et al., 1977, p. 1202-1203).*

Les auteurs ont parlé, à ce propos, d'un « paradoxe de l'effet des niveaux de garantie » (Groeneveld, Hannan et Tuma, 1983, p. 297). Contre toute attente, la dissolution maritale a été plus grande auprès des groupes expérimentaux qui recevaient le niveau de garantie le plus bas. Les auteurs ont interprété la dominance d'un effet d'indépendance pour des niveaux de garantie de revenu plus faible par le caractère moins stigmatisant de l'impôt négatif comparativement aux allocations d'assistance. Un impôt négatif qui se situe à un niveau faible ou égal à celui de l'assistance contribuerait à vaincre un sentiment de dépendance et occasionnerait des modifications positives dans l'environnement social du

bénéficiaire, entraînant des effets de seuil dans l'amorce d'un processus de changement. Un impôt négatif de niveau modeste deviendrait alors une prime à la séparation.

Cain (1985) a, quant à lui, procédé à une réanalyse des données de l'expérimentation de Seattle-Denver en utilisant une méthodologie différente qui excluait certains groupes de l'échantillon comme les couples sans enfants et ceux qui avaient reçu des services sociaux ou de la formation. Il a aussi utilisé d'autres procédures d'analyse statistique (*event – history analysis*). Il est arrivé à des conclusions opposées aux recherches antérieures, ne constatant pas d'effet de l'impôt négatif sur la séparation des couples avec enfants. « *The evidence [about the impact of the negative income on marital stability] is not decisive or even persuasive* » (Cain, 1985, p. 61).

La différence dans les résultats tiendrait selon ce dernier à la robustesse de son analyse et au fait que sa recherche a porté sur une période plus longue (cinq ans comparativement à trois ans pour les premiers) et qu'elle a davantage pris en compte la question des réconciliations et du remariage.

Tuman (1986), une des auteures de la première étude, a répliqué en argumentant que si l'évidence de l'effet de dissolution maritale n'était pas décisive, elle était tout au moins vraisemblable. Bien que la dissolution familiale ne soit pas statistiquement significative dans les données de Cain, elle augmente cependant de 17 % pour les Blancs et de 31 % pour les Noirs à la suite de l'impôt négatif. L'absence de coefficient de corrélation statistiquement significatif viendrait de la faiblesse de l'échantillon. La décomposition des données par race, site ou modes de traitement oblige à des sous-échantillons trop faibles pour permettre des inférences statistiques fiables et rend alors difficile toute généralisation à l'ensemble national comme tel. Nous reviendrons ultérieurement sur certaines de ces questions méthodologiques.

### 3. LE MINCOME AU CANADA

De 1975 à 1979, une recherche expérimentale, le *Mincome* (*Manitoba Basic Annual Income Experiment*) se déroula au Canada (Manitoba). Elle coûta près de 17 millions de dollars et mobilisa un échantillon de plus de mille personnes.

La question principale portait sur les effets possibles de désincitation au travail de l'impôt négatif pour les travailleurs à faible revenu qui ne recevaient pas d'assistance sociale. Certaines appréhensions étaient

apparues dans le Livre blanc<sup>14</sup> de 1970. On craignait que les travailleurs à faible revenu décident de réduire leur offre de travail puisque l'impôt négatif, en augmentant leur revenu réel, rendait le loisir plus attrayant. On appréhendait qu'un changement de l'offre de travail dans certains secteurs entraîne des problèmes de diminution de la main-d'œuvre avec comme conséquences un ralentissement économique et une augmentation des coûts de l'impôt négatif.

Le projet de recherche<sup>15</sup> *Mincome* visait à résoudre par ordre d'importance les effets de l'impôt négatif sur l'offre de travail, les conséquences administratives de son adoption en termes de coûts et de gestion et les effets dits non économiques, comme la stabilité familiale, sur un échantillon de ménages à faible revenu. Le *Mincome* a sélectionné des familles manitobaines (Winnipeg, Dauphin, certaines petites communautés rurales) et les a distribué de façon aléatoire entre différents programmes d'impôt négatif pour une période de trois ans. La procédure d'échantillonnage a pris en compte la structure des ménages (nombre d'adultes, un ou deux pourvoyeurs, individus isolés) et le revenu. L'échantillon comprenait 1 187 sujets (groupe expérimental: 575 et groupe contrôle: 612) (sujets aptes au travail, âgés de moins de 58 ans). Comme l'attention principale concernait l'offre de travail, certaines populations ont été exclues, comme les personnes âgées, celles souffrant d'un handicap et les personnes en institution. On a ainsi limité l'échantillon à quatre groupes: 1) les familles où les deux conjoints travaillent; 2) les familles où un seul des membres travaille; 3) les familles monoparentales; 4) les individus sans attache familiale.

Trois niveaux de base de garantie du revenu (3 800, 4 800 et 5 800 dollars) ont été choisis pour constituer les groupes expérimentaux, avec trois taux de prélèvement (0,35, 0,50 et 0,75), le groupe contrôle recevant

---

14. Ce Livre blanc avait exprimé des réserves vis-à-vis du revenu minimum garanti et suggérait d'entreprendre des recherches sur les effets du revenu minimum garanti en termes d'offre du travail avant de mettre sur pied un tel programme à l'échelle du pays. « *An overall guaranteed income program worthy of consideration (must) offer a substantial level of benefit to people who are normally in the labour market. Therefore, a great deal of further study and investigation [...] is needed to find out what effects such a program would have on people's motivation, on their incentives to work and save. Until these questions are answered, the fear of its impact on production will be the main deterrent to the introduction of general overall guaranteed income plan. The federal government hopes that in collaboration with some of the provincial governments it will be possible to carry out studies on this and other important questions related to the application of the guaranteed income approach* » (Canada, 1970c).

15. Le projet *Mincome* s'inscrivait dans la révision de la sécurité sociale. Il devait fournir des données fiables sur la pertinence d'un revenu minimum garanti au Canada. Le gouvernement provincial (NPD) du Manitoba était intéressé principalement par les incidences de son implantation en termes de coûts et de gestion et le gouvernement fédéral davantage sur les incidences possibles en termes d'offre de travail.

les allocations d'assistance. Le croisement des trois taux de réduction et des trois niveaux de garantie donne neuf combinaisons possibles. Deux combinaisons ne furent pas évaluées, soit la combinaison avec le niveau de revenu le plus élevé et le taux de prélèvement le plus faible, et celle avec le niveau de revenu le plus faible et le taux de taxation le plus fort car ces combinaisons apparaissaient trop éloignées d'une proposition réelle possible. Sept programmes d'impôt négatif furent donc testés.

Contrairement aux études américaines, le projet *Mincome* se termina sans rapport final. Les données furent archivées et aucun rapport officiel ne fut rendu public. La raison donnée fut un manque d'argent. Il faudrait y ajouter des raisons politiques, car la révision de la sécurité sociale s'était terminée sur un constat d'échec en 1976 et le gouvernement avait changé tant au niveau fédéral qu'au Manitoba. L'impôt négatif n'était plus à l'ordre du jour. Il avait été remplacé par les stratégies pour contrôler le déficit, l'inflation (stagflation) et la montée du chômage.

Il a fallu attendre dix ans pour qu'une analyse des données soit enfin publiée. Selon les auteurs de l'étude, les résultats de la recherche « sont encourageants » pour ceux qui défendent le revenu minimum garanti sous la forme de l'impôt négatif (Hum et Simpson, 2001, p. 84). Les données indiquent un faible déclin des heures travaillées entre la première et la troisième année pour la plupart des groupes expérimentaux et aussi pour le groupe contrôle. On nota cependant, pour un des modèles de régression, une différence statistiquement significative. La plus forte réduction de l'offre de travail est venue du deuxième travailleur du couple dont le revenu était le plus faible.

Bien que les données issues du *Mincome* montrent que les heures travaillées diminuent avec l'introduction d'un programme d'impôt négatif et que le pourcentage de réduction des heures travaillées reste plus faible chez les hommes que chez les femmes, ce pourcentage est plus faible dans l'ensemble que celui issu des études américaines. Le taux le plus important constaté dans la recherche n'a jamais dépassé 9 % et le taux moyen pour l'ensemble des groupes expérimentaux était de 1 % pour les hommes, 3 % pour les femmes mariées et 5 % pour les mères monoparentales. Ces chiffres sont de beaucoup inférieurs à ceux calculés lors des expériences américaines comme l'indique le tableau 5.3. La désincitation au travail ne s'est pas avérée, selon les auteurs, aussi importante qu'on ne l'avait cru. Ils qualifient la réduction de l'offre de travail de modeste et de non significative statistiquement si on inclut dans l'équation l'effet du temps (Hum et Simpson, 1993b, p. 280).

Tableau 5.3

### Réponse moyenne d'offre de travail sur la base du nombre annuel d'heures de travail

	Maris	Femmes mariées	Mères monoparentales
Expérience <i>Mincome</i>	-13 à -28 (0,8 % à 1,6 %)	-13 à -16 (2,4 % à 3 %)	-47 à -67 (3,8 % à 5,3 %)
Toutes les expérimentations aux É.-U.	-89 (5 %)	-117 (21,1 %)	-123 (13,2 %)

Source : Hum et Simpson (1991).

Pour ces auteurs, il faut cependant rester prudent dans la comparaison et l'interprétation des résultats, car les données combinées des recherches américaines sont « dominées » par l'expérience de Seattle-Denver qui a le plus grand échantillon, les programmes d'impôt négatif les plus complexes et les effets les plus importants en termes de diminution de l'offre de travail (Hum et Simpson, 1991). Ils jugent leurs résultats de recherche assez semblables à ceux des expériences urbaines du New Jersey et de Gary.

Les craintes d'une désincitation au travail leur apparaissent donc non fondées. Il ne faut pas, disent les auteurs, importer telles quelles les conclusions des recherches américaines et les appliquer comme telles au Canada. Réunir le Canada et les É.-U. au sein d'un même régime dit libéral relève, selon eux, de l'amalgame.

Pour ces auteurs, la nouveauté de leur analyse résiderait plutôt dans la découverte du rôle des enfants sur l'offre de travail des parents. La présence d'enfants d'âge préscolaire augmenterait l'offre de travail du mari et diminuerait celle de l'épouse. Ces résultats leur apparaissent « significatifs et cohérents dans toutes les spécifications des modèles ». Ce serait là l'effet le plus probant découlant des données du *Mincome* (Hum et Simpson, 1991, p. 90).

Quant à l'effet de l'impôt négatif sur le comportement familial, Hum et Choudhry (1992) ont constaté avec les données du *Mincome* que les paiements de l'impôt négatif avaient eu un effet réel quoique modeste sur la séparation des couples. Les femmes mariées qui travaillaient à plein temps avaient une plus grande chance de se séparer (7 %) que celles qui travaillaient à temps partiel (1 %). Par rapport à la controverse américaine, ils estiment les résultats de recherche de Cain plus crédibles et plus proches de leurs propres données.

Selon ces auteurs, le revenu de travail de la femme mariée aurait un effet économique qui peut tout à la fois augmenter la stabilité familiale et diminuer la dépendance de l'épouse vis-à-vis de son mari. On se trouverait devant deux forces à effets opposés (effet stabilisant de l'augmentation du revenu familial et effet déstabilisant de l'indépendance de l'épouse grâce à son propre revenu). La conception et la perception des rôles à l'intérieur du couple agiraient comme des variables déterminantes et seraient davantage explicatives de la stabilité ou de l'instabilité des couples. Les auteurs considèrent cependant que trois ans d'expérimentation constituent une période trop courte pour dégager des conclusions fermes ou définitives. L'impôt négatif ne contribuerait à l'instabilité maritale qu'indirectement. D'autres variables pourraient avoir plus d'impact, comme le niveau d'éducation des partenaires ou le nombre d'enfants ou même le niveau d'endettement ou de chômage de l'un ou l'autre conjoint. « *It is apparently the social roles expected of each partner and not merely the amount of money that the family has to spend that determines family stability* » (Hum et Choudhry, 1992, p. 263).

#### 4. LES DÉBATS AUTOUR DES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES

Par rapport aux questions initiatrices des expérimentations sociales sur l'impôt négatif tant aux États-Unis qu'au Canada, les réponses restent dans l'ensemble contrastées; elles ont même soulevé des controverses en ce qui a trait à la validité méthodologique des recherches comme telles et, d'une façon plus large, à leur efficacité politique comme outil de changement social.

Quant aux craintes initiales vis-à-vis de l'effet désincitatif de l'impôt négatif, Hum et Simpson identifient à ce propos, tant aux États-Unis qu'au Canada, un consensus chez les économistes, au sujet d'une fourchette vraisemblable de comportement en matière d'offre de travail. On serait, avec l'impôt négatif, devant des répercussions non nulles en termes d'offre de travail mais dans l'ensemble modérées. Les individus et les familles auraient tendance à « être relativement insensibles aux changements du système d'impôt et de transferts qui peuvent les toucher » (Hum et Simpson, 1991, p. XVII). Rossi et Rosenbaum vont dans le même sens en affirmant que l'impôt négatif n'entraîne pas de désincitation importante en termes d'offre de travail.

*On the substantive side, one can be confident that there are no massive work disincentive effects to be expected from a negative income tax plan. Within the range of guarantees and tax rates tested in NIT, very few of the working poor will leave the labor force to subsist entirely on the guaranteed payments* (Rossi et Rosenbaum, 1983, p. 127).

D'autres au contraire demeurent plus critiques vis-à-vis de l'efficacité de l'impôt négatif en particulier par rapport aux coûts qu'il risque d'occasionner. Ils mesurent la réduction de l'offre de travail non plus en heures travaillées mais en termes de réduction des revenus. Pour Burtless (1986), la réduction des revenus peut apparaître modérée mais elle reste importante si on la compare au niveau d'allocation d'impôt négatif reçu par famille type. Selon lui, la réduction combinée pour les deux membres du couple dans l'expérimentation de Seattle-Denver se chiffre en moyenne à 1800 dollars, ce qui équivaut aux deux tiers du montant d'impôt négatif distribué. L'auteur se demande s'il est raisonnable ou juste que les contribuables dépensent trois dollars pour augmenter d'un dollar seulement le revenu des familles pauvres à deux parents (Burtless, 1986, p. 28). Ce même raisonnement critique a été repris par Anderson et Block (1993, p. 350). La diminution de l'offre de travail leur apparaît d'autant plus préoccupante qu'elle se traduit moins par une réduction moyenne des heures de travail que par des périodes plus longues de chômage.

Pour Murray (1984), la situation est sans équivoque ; l'impôt négatif aurait réduit l'offre de travail, et ce, de façon significative auprès des femmes mariées et des hommes qui ne sont pas chefs de famille (*non head of household*). L'impôt négatif affecterait alors négativement ceux dont la situation de pauvreté est la plus préoccupante.

*The key question was whether a negative income tax reduced work effort. The answer is yes. The reduction was not the trivial one that NIT sponsors had been prepared to accept, but substantial. In the SIME/DIME sites (which produced neither the largest nor the smallest changes, but probably the most accurately measured ones), the NIT was found to reduce « desired hours of work » by 9 percent for husbands and by 20 percent for wives. « Desired hours of work » was measured by actual employment after factoring involuntary work reductions out of the calculation (Murray, 1984, p. 151).*

La majorité des chercheurs ne sont pas aussi catégoriques. Plusieurs réservent leur jugement à cause des doutes que soulève la méthodologie des expérimentations sociales elles-mêmes. Les problèmes ont été tels, selon Glazer (1988), qu'il est difficile de dégager des conclusions fermes car les travaux ont donné des résultats souvent indécis. Les divers taux de prélèvement testés ont entraîné des effets jugés faibles, ce qui donne des signaux ambigus quant à la capacité de prédiction de l'offre de travail. Dans d'autres cas, on se trouve parfois devant des évidences contradictoires sur lesquelles il serait difficile de fonder une décision politique claire. Pour Ashenfeter (1986) on ne peut, à partir des expérimentations sociales faites, ni infirmer ni confirmer l'hypothèse selon laquelle l'offre

de la main-d'œuvre est réduite lorsque les taux d'imposition sont élevés ou que des niveaux relativement élevés de revenu sont garantis (Ashenfeter, 1986, p. 55).

Pour d'autres auteurs, comme Moffitt et Kehrer (1981), le problème principal des recherches résiderait dans le fait que l'on connaît peu l'ampleur des biais introduits dans les divers devis expérimentaux, biais qui pourraient à eux seuls annuler les avantages de la randomisation. Ces problèmes affecteraient la validité interne et externe des expérimentations et obligerait à relativiser les conclusions de recherche.

Le caractère représentatif des échantillons a fait l'objet de débats. Des doutes ont été émis sur le taux d'attrition. Dans la recherche du New Jersey, 28 % abandonnèrent l'expérimentation avant la fin ; ce taux s'éleva à 36 % pour le *Mincome*. La taille des échantillons fut aussi remise en question. On a parfois été obligé de limiter le nombre de participants et la taille de l'échantillon à cause des coûts importants impliqués. Ainsi, une des expérimentations de Seattle-Denver, qui se déroula sur une période de vingt ans, ne rejoignit que 170 familles. Cet échantillon apparaît trop restreint pour permettre que l'on se prononce de façon définitive sur les relations constatées (Greenberg et Robins, 1986). Pour Bawden et Harrar (1977), la taille des échantillons de l'ensemble des expérimentations leur semble, en général, trop faible pour donner des réponses définitives<sup>16</sup>.

La généralisation des résultats à l'ensemble du pays apparaît difficile dans certains cas, car les résultats risquent d'avoir été influencés par le type de sites désignés. L'offre de travail des ménages à faible revenu dépend du marché local de l'emploi. Ainsi, dans l'expérimentation du New Jersey, le choix de l'échantillon s'est fait dans des sites et des quartiers où la pauvreté était élevée et concentrée mais les personnes pauvres (principalement blanches) habitaient dans des sites non pauvres, non représentés dans l'échantillon. Dans la même expérimentation, on retrouvait peu de familles à très faibles revenus. La majorité d'entre elles, autant du groupe expérimental que du groupe contrôle, avaient des revenus qui se situaient aux alentours de la ligne de pauvreté. Les analyses des effets de l'impôt négatif sont, dans ce cas, davantage généralisables pour les régions à forte concentration de pauvreté que pour celles où la pauvreté est plus dispersée ou pour les familles à très faibles revenus.

Les conditions locales du marché du travail dans certains sites analysés ont influencé les données recueillies. Ainsi, le marché du travail local de Gary au moment de l'expérimentation était dominé par l'industrie

---

16. « *The sample size was probably too small to provide definitive answers to some of the relevant policy questions* » (Bawden et Harrar, 1977).

métallurgique (*steel industry*) qui offrait presque exclusivement des emplois à plein temps. Les possibilités d'obtenir un emploi à temps partiel ou d'ajuster les heures de travail par du temps supplémentaire étaient rares. Le choix était donc entre travailler à plein temps ou être en chômage sans pouvoir faire varier le nombre d'heures travaillées. Ceci pourrait expliquer l'absence de réponse du groupe expérimental vis-à-vis du taux de prélèvement, l'absence de réponse des femmes mariées et les réponses relativement élevées des femmes monoparentales du groupe expérimental.

Certaines données recueillies sont considérées comme peu fiables, en particulier celles concernant l'offre de travail. Une portion importante des différences constatées entre les groupes expérimentaux et le groupe témoin peuvent venir d'une sous-déclaration systématique des heures travaillées ou des gains de la part des groupes expérimentaux<sup>17</sup>. Les bénéficiaires de l'impôt négatif étaient incités à communiquer des heures de travail ou des gains inférieurs puisque cela leur assurait des prestations supérieures à celles que leurs gains réels leur auraient assurées. Les participants du groupe contrôle ne faisaient pas face à la même incitation. Selon Greenberg, Moffitt et Freidmann (1981), les sujets ont systématiquement donné des informations inexactes sur leurs revenus. Dans l'expérimentation de Gary, les hommes ont, selon eux, sous-évalué leur revenu d'environ 30 % et les femmes de 49 %. Cette sous-évaluation des revenus fait dire que la réduction de l'effort de travail n'est pas aussi grande qu'elle n'apparaît selon les données. Elle fut seulement cachée.

Les changements constatés dans les groupes expérimentaux peuvent aussi provenir non pas du programme d'impôt négatif appliqué, mais de la manière dont les membres du groupe expérimental ont été traités. Le devoir de rendre compte périodiquement de leurs revenus et d'avoir à rencontrer des intervenants peut avoir influencé leur comportement. Cette obligation plus forte peut avoir amené les familles du groupe expérimental à modifier leur regard sur leur situation financière. Comme le disent Rossi et Rosenbaum (1983, p. 126), la manière d'administrer l'expérimentation fait partie intégrante du traitement. Le contact régulier, exigé par l'expérimentation, ne saurait non plus être généralisé si un programme national d'impôt négatif était mis en place.

La nature temporaire des expérimentations permet difficilement d'extrapoler les résultats. Les stratégies des ménages risquent d'être différentes et d'entraîner d'autres comportements si les suppléments de revenus sont permanents, situation que les expérimentations ne peuvent mesurer

---

17. Certains types de revenus comme ceux du travail au noir auraient été systématiquement passés sous silence.

car elles sont par nature limitées dans le temps. Selon Robins et West (1983), le changement de comportement prend un certain temps à se cristalliser et la mise en place de nouveaux comportements est observée chez les hommes après 2,4 ans, 3,6 ans chez les femmes et 4,5 chez les femmes cheffes de famille monoparentale. Ainsi, le changement de comportement est apparu plus visible dans l'expérimentation de Seattle-Denver, qui s'échelonne sur une période de cinq ans. Le changement de comportement chez les hommes est apparu durant la troisième et la quatrième année de l'expérimentation, avec une réduction d'heures de travail de 13 % et une réduction des gains de 12 %, ce qui constitue le double par rapport aux résultats constatés la deuxième année lors des expérimentations limitées à trois ans. Le même pattern se produisit pour les épouses et les femmes cheffes de famille monoparentale, où les changements les plus marqués furent constatés lors de la quatrième et de la cinquième année de l'expérimentation, soit 26 % et 32 % respectivement. Ces résultats ne sont valides que pour des situations où le taux de prélèvement est particulièrement bas. Il n'est pas sûr, selon Burtless (1986), que l'on retrouverait les mêmes résultats si le taux de prélèvement était plus élevé.

Selon Perez (1998), l'ambition théorique de ces expérimentations se heurte à la complexité du réel, en particulier au caractère artificiel des expérimentations par rapport aux situations réelles. L'expérimentation de Seattle-Denver par exemple, où le seuil moyen de garantie se situait autour de 115 % de la ligne de pauvreté avec un taux de prélèvement de 50 %, étudie une proposition qui a peu de chances d'être votée et mise en place car elle entraînerait des coûts trop élevés. Dans les recherches, tout se passe comme si les individus pouvaient moduler les heures de travail effectuées, alors que ces situations restent improbables et quasi impossibles dans la vie concrète de travail. Il existe peu d'emplois où les salariés peuvent exprimer leur préférence pour une diminution ou une augmentation de leurs heures de travail. Tout au plus peuvent-ils le faire dans certaines circonstances, sous la forme d'heures supplémentaires.

Certains s'interrogent sur la notion de causalité implicite dans ces expérimentations et sur la validité d'appliquer dans le domaine des sciences sociales une logique qui appartient aux sciences de la nature. Il apparaît difficile d'isoler une variable par rapport aux autres. Des variables externes aux devis ont des effets difficilement contrôlables comme l'adoption par l'État du New Jersey d'un nouveau programme d'assistance pour les familles après que l'expérimentation ait débuté ou les mises à pied massives des travailleurs de l'aérospatiale à Seattle<sup>18</sup> durant l'expérimentation

---

18. La récession importante qu'a connu Seattle dans les débuts des années 1970 a obligé à étendre la recherche à Denver, ville avec un faible taux de chômage.

Seattle-Denver. Le devis dans ce type d'expérimentation se situe à un niveau microéconomique ; il néglige de ce fait les variables macroéconomiques dont il ne peut ni contrôler, ni mesurer l'impact<sup>19</sup>. Il est possible que les comportements économiques et familiaux constatés soient, en partie du moins, attribuables à des facteurs économiques et sociaux exogènes à l'impôt négatif comme tel. Il est aussi difficile de prévoir les conséquences sur l'équilibre du marché du travail d'une généralisation de l'impôt négatif à l'ensemble du pays. On peut s'attendre à un changement dans le comportement des employeurs car, comme le note Stoleru, « l'aide au revenu donnée aux pauvres pourrait être confisquée par les entreprises qui, conscientes de ce revenu, pourraient diminuer les bas salaires ou plutôt les augmenter moins vite que si ce système d'impôt n'existait pas » (Stoleru, 1977, p. 171).

Pour certains sociologues, comme Rainwater (1986), la problématique autour de l'impôt négatif reste limitée, voire restrictive car elle ne pose pas la question des effets proprement sociaux de l'impôt négatif. Quant à la question des effets en termes de séparation maritale, on ne peut, *a priori*, voir cette situation comme étant intrinsèquement négative : elle pourrait s'avérer positive si elle dissout des unions qui sont elles-mêmes « destructives » pour l'un ou l'autre partenaire. Enfin, la réduction de l'effort de travail pourrait aussi s'avérer positive dans une société où l'on retrouve un taux élevé de chômage, rendant par là possible un partage du travail.

Un des buts des expérimentations sociales était d'apporter une contribution au débat politique dans l'espoir que les résultats des recherches éclairent la décision politique. Plusieurs se sont montrés sceptiques vis-à-vis d'un tel projet car il y aurait danger d'une extrapolation des résultats d'expérimentations qui ont été effectuées à court terme auprès d'échantillons restreints, ce qui est bien différent d'un programme permanent au niveau national. Certains sont allés jusqu'à questionner l'efficacité proprement politique de ces recherches.

Bien que la collaboration entre l'administration publique et la communauté académique relève d'une longue tradition pragmatique et réformiste typique des États-Unis, plusieurs (Perez, 1998 ; Wilensky, 1998) voient cette collaboration comme un paradoxe. Plus les recherches

---

19. Greffe (1978) a reproché à l'impôt négatif sa conception trop exclusivement monétaire de la pauvreté qui empêcherait d'intégrer dans l'analyse les autres déterminations sociales de la pauvreté ou les phénomènes sociaux plus collectifs comme l'inégalité sur le marché du travail.

évaluatives sont développées, moins des programmes sont mis en place<sup>20</sup>. Le paradoxe tiendrait, selon Perez (1998), à la faiblesse de la légitimité des politiques sociales dans ce pays. Cette situation ne traduirait pas un climat de consensus ou de collaboration mais viendrait plutôt du caractère relativement conflictuel du champ politique américain, où tout changement exige un consensus difficile à atteindre, que seul un discours scientifique irréfutable permet de réaliser.

Ce pari ou cette capacité des recherches d'influer sur les décisions publiques apparaît impossible à Greenberg et Robins (1986) qui soulignent plutôt l'échec de cette vaste entreprise d'expérimentations sociales en termes de changement social. Selon ces auteurs, malgré l'importance des montants dépensés qui se chiffrent par centaines de millions de dollars, les expérimentations sociales ont eu un impact négligeable sur les décisions politiques et sur les politiques évaluées. Plusieurs facteurs, selon eux, concourent à cet échec.

D'abord, la méthodologie complexe et la forte légitimité scientifique des expérimentations sociales font en sorte qu'elles sont l'objet d'une plus grande attention, ce qui entraîne une multitude de controverses tant méthodologiques, théoriques que pratiques. Cette situation augmenterait les raisons d'éviter de procéder à la réforme envisagée ou réduirait la probabilité de sa mise en œuvre. Cela exercerait une influence conservatrice sur le processus de décision politique.

Les décalages de temporalité entre la recherche et la décision politique constitueraient un autre facteur explicatif. L'expérimentation fonctionne à long terme ; elle exige beaucoup de temps pour se mettre en place, pour évaluer et interpréter les résultats, rythme souvent incompatible avec le temps de la décision politique, plus immédiat, devant obéir aux jeux des alliances et des rapports de force et soumis aux aléas de la conjoncture sociale et politique. Ainsi, les quatre expérimentations autour de l'impôt négatif ont livré leurs résultats de recherche au moment où la problématique politique avait changé et où les questions de la contrepartie ou de l'obligation du travail en échange des prestations devenaient dominantes. Les résultats de ces recherches sont alors parus moins significatifs ou pertinents, car l'obligation du travail n'avait pas été intégrée comme variable ou paramètre dans les devis expérimentaux de l'époque. La même limite concerne les familles monoparentales puisque la plupart des expérimentations sociales ne portaient pas sur ces familles et que la

---

20. « *The more evaluation, the less program developed* » (Wilensky, 1998, p. 2).

problématique dominante de la pauvreté dans les années 1960 concernait davantage les *working poor* que la féminisation de la pauvreté<sup>21</sup>.

D'autres raisons sont aussi invoquées pour rendre compte du peu de succès politique des expérimentations sociales, dont le fait de communiquer au public et au personnel politique des résultats de recherche qui ne prennent leur sens que dans le cadre de procédures méthodologiques souvent complexes et qui sont parfois objet de controverses entre les chercheurs eux-mêmes. Ici, le décalage et l'incompatibilité ne sont pas seulement temporels, mais aussi culturels.

Pour plusieurs, les expérimentations sociales n'ont eu qu'un faible impact sur les législations. Cette affirmation reste discutable. Elle traduit souvent la déception des chercheurs de ne pas avoir l'impact qu'ils désiraient, considérant que leurs recherches devraient éclairer davantage les politiciens. Les résultats des recherches sur l'impôt négatif ont été présents à des moments politiques stratégiques. Les premiers résultats de l'expérimentation du New Jersey qui ont révélé que l'impôt négatif avait peu d'effets désincitatifs sur l'offre de travail, jouèrent un rôle non négligeable pour faire accepter législativement le FAP. De même, plusieurs années plus tard, les résultats de l'expérimentation de Seattle-Denver<sup>22</sup>, qui indiquaient un effet important sur la dissolution familiale, ont eu un impact non négligeable sur les parlementaires et convainquirent même le sénateur Moynihan, l'un des instigateurs du FAP en qualité de conseiller principal de Nixon, de modifier son opinion sur l'impôt négatif. Selon Rivlin, l'expérimentation sociale reste utile et nécessaire car elle peut empêcher que de mauvaises politiques soient mises en place ; elle préviendrait des dépenses onéreuses pour de mauvaises politiques (Rivlin, 1974, p. 354).

Pour Perez (2000), l'usage des expérimentations comme matériau du débat politique engendre toujours le risque qu'un raisonnement technique se substitue au débat politique (rationalisation scientifique du politique). Munnell (1986) fait ressortir le rôle stratégique des économistes,

---

21. La question de l'impôt négatif dans les années 1960 était posée dans le cadre d'une stabilité familiale et du modèle où l'homme était le pourvoyeur et la femme s'occupait des enfants. Si celle-ci travaillait, son salaire était considéré comme un salaire d'appoint, d'où une plus grande élasticité de l'offre de travail. Les recherches prenaient peu en compte les familles monoparentales. Les transformations de la famille avec une augmentation des divorces, des familles recomposées, le travail des femmes, l'augmentation du nombre de ménages à double revenu et de familles monoparentales ont modifié la donne sur la pauvreté des familles dans les décennies suivantes.

22. « *The Seattle-Denver evidence has persuaded key politicians that a guaranteed-income plan at levels the leaders of the country think it can afford is incompatible with maximizing family stability in the affected population* » (Steiner, 1981, p. 110).

dont les modes de pensée sont devenus dominants dans l'analyse des politiques sociales, ce qui entraîne une définition étroite et restrictive du revenu minimum garanti. Les expérimentations apparaissent à l'auteur comme une proposition non seulement politique mais technocratique et traduirait le triomphe d'une analyse restreinte et restrictive.

*Their creation was the work of a more or less autonomous economics profession, which reflected both the growing prominence of economics and the relative collapse of its disciplinary competitor on poverty issues – social work sociology. The dominance of the economist, however meant that the experiments were very narrowed focus* (Munnell, 1986, p. 14).

Anderson et Block (1993) abondent dans le même sens que Munnell avec un propos plus mordant. La défense de l'impôt négatif s'expliquerait par des intérêts corporatistes et stratégiques des chercheurs, qui y auraient trouvé un marché lucratif. Ces derniers se comporteraient comme des abeilles butinant dans l'industrie de la recherche sur le bien-être.

*In short [...] dream of expanding the negative income experiment cottage industry into a statist Disneyland for professional welfare researchers* (Anderson et Block, 1993, p. 360).

La proposition Nixon en faveur d'une forme d'impôt négatif se voulait, selon Moynihan (1973) un changement fondamental de la politique sociale américaine. Ce changement allait, selon l'auteur, inaugurer un nouvel âge où les États-Unis établissaient en politiques sociales de nouveaux standards auxquels les autres pays devraient ensuite se mesurer. C'est pour cette même raison que l'impôt négatif est apparu à Cavala et Wildavsky (1970) irréalisable politiquement aux États-Unis car le système politique américain n'accepte que des changements qui progressent à petits pas et reste réfractaire, dans son fonctionnement, à toute forme de changement radical. En outre, les coûts trop élevés d'un programme de revenu minimum garanti engendreraient un fardeau d'imposition plus élevé pour les classes moyenne et supérieure, ce qui rend le scénario peu réaliste. Le dispositif risquerait aussi de créer des résistances car, selon les auteurs, il rendrait superflu un certain nombre d'acteurs sociaux, comme les syndicats et les organisations de défense des droits.

Les premières oppositions à l'impôt négatif sont d'ailleurs venues de l'intérieur de l'administration Nixon elle-même, en particulier de deux des principaux conseillers aux affaires domestiques, soit Arthur Burns et son assistant Martin Anderson. Ceux-ci jugeaient la proposition d'impôt négatif comme une mesure inefficace à cause des conséquences prévues en termes de coûts trop élevés et de désincitation au travail.

On retrouve au sujet de l'impôt négatif les mêmes débats que ceux exposés précédemment pour l'assistance sociale. L'impôt négatif comme réforme radicale de revenu minimum garanti oblige à procéder à des arbitrages entre fournir une allocation décente, assurer un faible taux d'imposition du revenu gagné et contrôler le coût du programme. Rein (1992), Coyle et Wildavsky (1986) ont exprimé autrement cette tension ou ce conflit en montrant que l'échec du projet Nixon était lié à une impossibilité de concilier trois cultures politiques contradictoires. Garantir un revenu à des populations que ne rejoignaient pas les mécanismes traditionnels d'assistance, et ce, sans stigmatisation, renvoyait aux propositions des « égalitaristes », qui défendaient une redistribution des revenus. Limiter le dispositif aux familles avait l'appui des « hiérarchistes », qui favorisaient la famille comme institution et promouvaient des politiques sociales paternalistes. Finalement, la stratégie économique qui permettait aux familles pauvres de disposer librement de leurs revenus étaient en conformité avec la vision des « individualistes » qui prônaient plus que tout l'autonomie des individus. Selon les auteurs, l'échec politique de l'impôt négatif tient à ce que les tenants de chacune des cultures politiques ont refusé de faire des compromis, chacun faisant avancer le projet dans des directions opposées et contradictoires. Les égalitaristes exigeaient un niveau de revenu inacceptable aux individualistes, tandis que les hiérarchistes demandaient de renforcer certaines contraintes au niveau du travail, conditions jugées inacceptables selon les autres idéologies ou cultures<sup>23</sup>.

Ventry (2000) reprend la problématique de Kingdom (1984) pour analyser l'échec de l'impôt négatif dans les années 1960. Pour l'auteur, le succès d'une législation ne dépend pas principalement de la vérité des effets que les économistes réussissent à faire voir, mais plutôt de la réceptivité de l'environnement politique à l'égard de cette mesure. Des thèmes ou des enjeux apparaissent et disparaissent de l'agenda politique en fonction des possibilités pour leurs défenseurs (*policy entrepreneur*) de prendre

---

23. La première proposition, qui fixait l'allocation de base à 1600 \$ pour une famille de quatre personnes, était jugée par certains comme trop faible. Dans une version révisée, le niveau de l'allocation de base pour une famille de quatre personnes fut porté à 2400 \$ (on y ajoutait la valeur des bons alimentaires (*food stamps*: 800 \$)). En augmentant le revenu minimum garanti, on ne pouvait plus garder le taux d'imposition des gains à 50 % car cela portait le niveau d'allocation nulle à un montant trop élevé, ce qui entraînait des coûts plus importants. Si on gardait le même taux d'imposition, le niveau d'allocation nulle passait de 3820 \$ à 5520 \$ et la population couverte passait de 14 % à 22,4 %. Cette nouvelle population aurait entraîné une augmentation de 57 % de la population admissible et triplait le coût du programme. La nouvelle proposition augmentait/haussait le taux d'imposition à 67 %. Cette nouvelle proposition apparaissait à certains comme une désincitation au travail car en la combinant à l'impôt sur le revenu et à la taxe fédérale de sécurité sociale, le taux d'imposition montait dans certains cas de figure jusqu'à 85 %.

avantage de l'ouverture de fenêtres d'opportunité si « un problème est reconnu, une solution est disponible et le climat politique favorise le changement et que les contraintes n'empêchent pas l'action » (Kingdom, 1984, p. 93). Dans le cas des États-Unis et aussi du Canada, la communauté politique qui défendait l'impôt négatif dans les années 1960 et qui avait réussi à le mettre à l'agenda public fut défaite en même temps que la fenêtre d'opportunité se referma.

## 5. L'IMPÔT NÉGATIF DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION

Si les projets d'impôt négatif proposés dans les années 1960 et 1970 ne se sont pas concrétisés en mesures législatives, des dispositifs d'impôt négatif partiel dits de la deuxième génération ont cependant vu le jour dans les années 1980 et 1990, et ce, dans plusieurs pays. On parle pour les États-Unis d'un crédit d'impôt pour les familles de travailleurs pauvres (*Earned Income Tax Credit*) (EITC) et pour le Canada d'un projet de démonstration (Projet d'Auto-Suffisance) (PAS) constitué d'un supplément au revenu de travail pour les femmes, cheffes de famille monoparentale, prestataires d'assistance de longue durée. Les résultats des recherches sur ces dispositifs de revenu minimum garanti ont porté moins à la controverse et ont été jugés dans l'ensemble plus positifs en ce qui a trait à l'incitation au travail et à la réduction de la pauvreté.

L'agenda public en Amérique du Nord à partir des années 1980 ne concerne plus un revenu minimum garanti de type alternatif qui agirait comme dispositif substitutif et universel. On privilégie une démarche plus pragmatique. Le nouvel impôt négatif est davantage ciblé vers les populations jugées méritantes, celles qui ont charge de famille et qui sont sur le marché du travail<sup>24</sup>. Il se présente comme completif par rapport aux autres mesures sociales et ne cherche pas à se substituer à d'autres programmes. Contrairement au projet d'impôt négatif des années 1960 qui était accordé indépendamment de la source des revenus, celui des années 1980 et 1990 s'adresse seulement à ceux qui sont sur le marché du travail.

---

24. Dans un certain sens, le revenu minimum garanti nouvelle formule reprend la tradition des *Poor law* en la renversant. On reprend la catégorisation pauvres méritants et non méritants et le principe de la moindre admissibilité. Les aptes sont considérés comme doublement méritants car responsables dans l'espace familial et dans l'univers du travail. Le principe de la moindre admissibilité se trouve renforcé mais de manière inversée. Traditionnellement, le principe s'appliquait à la prestation de l'assistance, qui devait être inférieure au revenu du plus pauvre parmi les travailleurs. Avec l'impôt négatif nouvelle formule, c'est le revenu du plus pauvre parmi les travailleurs qui doit être bonifié pour conserver un écart incitatif et significatif par rapport à l'allocation d'assistance la plus élevée.

Les personnes sur l'assistance en sont exclues. Leur admissibilité implique donc pour leur bénéficiaire un double test, de revenu et de travail. Selon Blank (2002), le pendule s'est déplacé et la proposition Nixon lui semble totalement impensable dans le climat politique des années 1990.

Le revenu minimum sous forme d'impôt négatif envisagé dans les années 1960 et 1970 cherchait à rejoindre avec un dispositif unique les travailleurs à faibles revenus et les personnes sur l'assistance. Il se voulait universel, réformiste ou substitutif par rapport aux autres programmes sociaux. L'objectif premier en était un de lutte contre la pauvreté, avec une préoccupation à l'égard des conséquences possibles de cette stratégie économique sur l'incitation au travail. Dans les années 1980 et 1990, on retrouve les mêmes termes, mais inversés. L'objectif premier reste le retour à l'emploi, avec comme conséquence prévisible la sortie de la pauvreté. On veut faire en sorte que le travail rapporte. Posant comme prioritaires l'incitation au travail et le maintien au travail des familles à faibles revenus, on cherche à rendre le choix à l'assistance pénalisant ou non profitable et le travail payant par des suppléments du revenu au travail<sup>25</sup>.

On ne s'efforce plus, comme dans les années 1960, de construire un dispositif de transition de revenus entre l'assistance et l'emploi; on vise plutôt à élargir l'écart entre les allocations d'assistance et les revenus de travail, en accordant un crédit d'impôt ou un supplément de revenu pour les familles qui travaillent à bas salaires. Avec l'impôt négatif de la première génération, le transfert diminuait avec les revenus de travail jusqu'à s'annuler à un revenu plafond; avec celui de la deuxième génération, il est nul si la personne est sans revenu de travail et il augmente avec les revenus de travail jusqu'à un revenu plateau, puis il diminue jusqu'à s'annuler à un revenu plafond. Le revenu minimum garanti devient ici ciblé et conditionnel au travail et aux heures travaillées.

Les raisons de ces changements tiendraient, selon Blundell (2001) et Moffitt (2002), au changement du contexte socioéconomique et aux modifications parallèles du visage de la pauvreté. Celle-ci se serait féminisée, avec une augmentation de la pauvreté des enfants et la croissance des ménages monoparentaux. Ces derniers, dirigés par des mères seules, auraient développé un faible attachement au marché du travail à cause

---

25. La durée devient une variable stratégique dans les réformes mises en place dans les années 1990. Les nouveaux dispositifs d'assistance, plus paternalistes et contraignants, visent à contrer la durée jugée trop longue sur l'assistance; les nouvelles formes d'impôt négatif cherchent plutôt à contrer la durée insuffisante d'activité sur le marché du travail en bonifiant le supplément au revenu en fonction des heures travaillées.

Tableau 5.4

**Impôt négatif : première et deuxième générations**

	<i>Première génération (années 1960-1970)</i>	<i>Deuxième génération (années 1990-)</i>
1. Objectif	Réduire la pauvreté	Autonomie par le travail ( <i>self-sufficiency</i> )
2. Admissibilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universelle</li> <li>• En fonction du revenu</li> <li>• Indépendamment de la source des revenus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciblée et variable selon le type de ménages</li> <li>• Conditionnelle au revenu de travail (minimum d'heures travaillées)</li> </ul>
3. Assistés sociaux	Inclus	Exclus
4. Barème	Diminue avec le revenu	Augmente avec le revenu
5. Pauvreté	Pauvreté familiale	Fémisation et pauvreté des enfants
6. Trappe	Trappe à pauvreté	Trappe à inactivité
7. Si revenu nul	Une allocation minimum de base (G)	Allocation zéro
8. Relation revenu/transfert	Augmenter le revenu par le transfert	Augmenter le transfert grâce aux revenus de travail
9. Rapport aux autres transferts	Substitutif et intégré au système fiscal	Complétif

de séjours prolongés sur l'aide sociale. Parallèlement, on constaterait une diminution des revenus réels des salariés faiblement qualifiés et payés au salaire minimum, ce qui aurait entraîné une diminution de leur pouvoir d'achat à cause de rémunérations qui n'auraient pas suivi l'inflation et se seraient même, dans certains cas, détériorées. D'où une pauvreté qui affecterait davantage les mères seules avec enfants et les familles des travailleurs pauvres.

La mise en place d'impôts négatifs partiels participe d'une nouvelle orientation des politiques sociales, où la sortie de la pauvreté ne dépend pas d'une augmentation dans la redistribution des transferts publics mais d'une politique active qui passe par l'emploi et par l'augmentation des gains du travail. Au lieu de garantir un revenu minimum à l'ensemble des personnes dont les revenus sont inférieurs à un seuil, on cible les familles dont les revenus de travail sont insuffisants pour les faire sortir de la pauvreté.

Dans le nouveau type de réorganisation fiscale et de réaménagement du revenu minimum garanti, les emplois à temps partiel ou à bas salaires devraient devenir économiquement plus rentables pour leurs bénéficiaires<sup>26</sup>. En fin de compte, les nouvelles formules d'impôt négatif partiel visent à rendre l'emploi payant<sup>27</sup> par des crédits remboursables qui fonctionnent comme supplément des revenus de travail. Elles agissent autant comme politiques fiscales que comme politiques familiales et comme politiques de l'emploi et de lutte contre la pauvreté. La difficile conciliation, dans l'impôt négatif de la première génération, de deux objectifs tenus comme opposés, voire inconciliables, soit être efficace dans l'incitation au travail et équitable dans la lutte contre la pauvreté, serait maintenant atténuée, voire résolue, grâce au ciblage de populations prioritaires comme les ménages ou les familles avec enfants qui sont sur le marché du travail. On ne cherche plus une réorganisation fondamentale de l'État allant dans le sens d'un impôt négatif substitutif, mais on développe des stratégies partielles qui s'attaquent aux problèmes spécifiques des familles des travailleurs à faible revenu, en particulier ceux des familles monoparentales et de leurs enfants. Ainsi, aux États-Unis, l'EITC varie selon le nombre d'enfants et le type de ménages; au Canada, le PAS ne s'adresse qu'aux familles monoparentales ayant été douze mois sur l'assistance et qui ont fait leur retour sur le marché du travail à plein temps (30 heures)<sup>28</sup>.

### 5.1. LE EARNED INCOME TAX CREDIT (EITC)

L'EITC fonctionne aux États-Unis, à travers le système fiscal fédéral, comme un crédit d'impôt remboursable et comme un supplément de revenu pour les ménages où au moins une personne travaille. Il a été introduit en 1975 sous l'administration Ford à titre de programme relativement modeste. Il visait à compenser le coût des cotisations à la sécurité sociale pour les familles de travailleurs à faible revenu. Sa mise en place tient au contexte économique de l'époque, soit la récession qui avait débuté en 1974. L'EITC faisait partie des mesures votées par le Congrès

---

26. Les mères seules avec enfants sont, dans ce contexte, incitées à sortir de l'assistance grâce à des revenus de travail bonifiés et les employeurs sont encouragés à créer de nouvelles possibilités d'emplois économiquement viables dans des franges inférieures du marché du travail.

27. Selon Mead (1990), on serait devant un nouveau type de paternalisme où les programmes de transferts deviendraient davantage conditionnels à certains comportements valorisés. Ils viseraient plus à changer les comportements des bénéficiaires qu'à leur assurer un seul soutien financier.

28. Le WFTC (*Working Family Tax Credit*) anglais exige seize heures de travail hebdomadaire.

pour stimuler la demande agrégée par des stratégies fiscales de réduction de taxes et de crédits fiscaux (Hotz et Scholz, 2000). Le gouvernement fédéral l'a rendu permanent en 1978. Il lui a assigné de nouveaux objectifs et en a augmenté l'importance comme dispositif d'incitation au travail et de supplément des revenus de travail pour les populations à faibles revenus à la suite de la baisse des salaires des travailleurs à faible qualification dans les années 1980 et à l'augmentation parallèle de la « dépendance » de certaines populations à l'assistance sociale.

Contrairement aux projets d'impôt négatif des années 1960, l'EITC tient compte de la source des revenus et ne s'applique que pour les revenus de travail. Il n'est donc pas universel car il ne concerne que les foyers dans lesquels une personne travaille. Il donne cependant droit, comme tout impôt négatif, à un transfert direct et non seulement à une déduction/réduction d'impôt (Bontout, 2000). Le dispositif est conçu de façon telle qu'il incite les travailleurs à faible revenu à augmenter leurs heures de travail et les personnes bénéficiaires d'allocations d'assistance à retourner sur le marché du travail. Le montant du crédit d'impôt augmente dans un premier temps proportionnellement au revenu (phase d'entrée) jusqu'à un plafond qui correspond, pour un ménage de deux enfants, au salaire minimum à plein temps. Cette progression proportionnelle au revenu se veut incitative à la reprise de l'emploi. Ayant atteint un plafond, il reste constant pour une tranche déterminée de revenu. Ensuite, il diminue proportionnellement au revenu (phase de sortie) pour s'annuler à une tranche de revenu pouvant aller jusqu'à trois fois le salaire minimum (graphique 5.1). Il s'accompagne d'un versement direct aux ménages, qui se fait habituellement de façon annuelle et qui est calculé annuellement à partir de la déclaration fiscale de l'année précédente<sup>29</sup>.

L'EITC s'est transformé de façon importante au cours de trois réformes en 1986, 1990 et 1993. Les changements ont porté sur la hausse du crédit maximum, du taux de remboursement dans la phase d'entrée et sur l'augmentation du seuil de revenu de sortie. L'EITC est alors devenu la stratégie fédérale la plus importante de lutte contre la pauvreté et de soutien aux revenus des familles pauvres sur le marché du travail.

La non-indexation de l'EITC à l'inflation avait entraîné au cours des ans une érosion de sa valeur réelle. C'est pourquoi on a procédé en 1986 à une augmentation du crédit et on l'a indexé à l'inflation, afin qu'il retrouve la valeur réelle de 1975. Cette réforme s'inscrivait aussi dans une stratégie visant à éliminer l'imposition directe du revenu des familles

---

29. Il peut sur demande être versé de façon régulière mais moins de 2 % des ménages ont fait appel à cette disposition.

vivant sous le seuil de la pauvreté. On a aussi augmenté chacun des paramètres du dispositif (crédit à la phase d'entrée, le niveau de revenu admissible et le seuil de revenu de la phase de sortie). Ceci a augmenté la population admissible de 50 %. La réforme de 1990 a poursuivi et a introduit un crédit séparé et bonifié pour les familles de deux enfants et plus, comparativement aux familles à un enfant. La réforme de 1993 bonifia de manière substantielle la générosité du crédit (19,5 % à 40 % pour les familles à deux enfants et de 18,5 % à 34 % pour une famille à un enfant) (crédit maximum passant de 1 511 \$ à 3 556 \$ pour les familles à deux enfants et de 1 434 \$ à 2 152 \$ pour celles à un enfant). Elle introduisit un crédit modeste pour les travailleurs sans enfants. Toutes les familles voyaient augmenter le niveau de revenus où le crédit s'annulait.

Cette réforme de 1993<sup>30</sup> visait à faire en sorte qu'un travail à plein temps et au salaire minimum réussisse à mettre une famille avec un enfant au-dessus de la ligne de pauvreté avec le crédit EITC. Selon les termes mêmes du président Clinton dans son discours sur l'état de l'Union :

*The new direction I propose will make this solemn, simple commitment: by expanding the refundable earned income tax credit, we will make history; we will reward work of millions of working poor Americans by realizing the principle that if you work 40 hours a week and you've got a child in the house, you will no longer be in poverty.*

À partir de 1993, on note une croissance de la différence<sup>31</sup> entre le crédit maximum accordé aux familles avec deux enfants ou plus comparativement à celles qui ne comptent qu'un enfant. Cette différence était de 490 \$ en 1994 et elle est passée à 101 \$ en 1995 puis à 1 404 \$ en 1996 et elle a été indexée à l'inflation par la suite (tableau 5.5).

Les diverses réformes sont venues rehausser de façon substantielle les barèmes de l'EITC, entraînant une augmentation marquée du nombre de personnes admissibles et des coûts afférents. Le relèvement du barème a été plus sensible pour les ménages avec deux enfants. Il est passé de

---

30. Le projet de loi qui réformait l'EITC en 1993 a passé de justesse au Sénat par une voix de majorité avec aucune voix républicaine. Selon Hotz et Scholz (2000), ceci a marqué une transformation dans l'histoire politique de l'EITC. Pour la première fois, l'EITC est devenu une politique identifiée aux Démocrates. L'administration Bush en 2002 ne l'a pas modifié substantiellement.

31. Afin que l'EITC ne devienne pas une prime à la séparation, à partir de 2003 on a établi, à des niveaux différents pour les couples mariés et les parents isolés le plafond de revenu à partir duquel le crédit commence à être réduit. Comme le taux de prélèvement est le même pour le seuil limite de revenu, le crédit devient alors plus élevé pour les couples mariés que pour les parents isolés.

Tableau 5.5  
**Paramètres du EITC (Earned Income Tax Credit), 1979-2001**  
 (en dollars nominaux)

Année	Phase d'entrée %	Phase d'entrée (écart) \$	Crédit max. \$	Phase de sortie %	Phase de sortie (écart) \$
1975-78	10,0	0-4 000	400	10,0	4 000-8 000
1979-84	10,0	0-5 000	500	12,5	6 000-10 000
1985-1986	11,0	0-5 000	550	12,22	6 500-11 000
1987	14,0	0-6 080	851	10,0	6 920-15 432
1988	14,0	0-6 240	874	10,0	9 840-18 576
1989	14,0	0-6 500	910	10,0	10 240-19 340
1990	14,0	0-6 810	953	10,0	10 730-20 264
1991 <sup>(a)</sup>	16,7 <sup>(1)</sup>	0-7 140	1 192	11,93	11 250-21 250
	17,3 <sup>(2)</sup>		1 235	12,36	11 250-21 250
1992 <sup>(a)</sup>	17,6 <sup>(1)</sup>	0-7 520	1 324	12,57	11 840-22 370
	18,4 <sup>(2)</sup>		1 384	13,14	11 840-22 370
1993 <sup>(a)</sup>	18,5 <sup>(1)</sup>	0-7 750	1 434	13,21	12 200-23 050
	19,5 <sup>(2)</sup>		1 511	13,93	12 200-23 050
1994	23,6 <sup>(1)</sup>	0-7 750	2 038	15,98	11 000-23 755
	30,0 <sup>(2)</sup>	0-8 245	2 528	17,68	11 000-25 296
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 000	306	7,65	5 000-9 000
1995	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 160	2 094	15,98	11 290-24 396
	36,0 <sup>(2)</sup>	0-8 640	3 110	20,22	11 290-26 673
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 100	314	7,65	5 130-9 230
1996	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 330	2 152	15,98	11 610-25 078
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-8 890	3 556	21,06	11 610-28 495
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 220	323	7,65	5 290-9 500
1997	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 500	2 210	15,98	11 930-25 750
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-9 140	3 656	21,06	11 930-29 290
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 340	332	7,65	5 430-9 770
1998	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 580	2 271	15,98	12 260-26 473
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-9 390	3 756	21,06	12 260-30 095
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 460	341	7,65	5 570-10 030
1999	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 800	2 312	15,98	12 460-26 928
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-9 540	3,816	21,06	12 460-30 580
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 530	347	7,65	5 670-10 200
2000	34,0 <sup>(1)</sup>	0-6 920	2 353	15,95	12 690-27 413
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-9 720	3,888	21,06	12 690-31 152
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 610	353	7,65	5 770-10 340
2001	34,0 <sup>(1)</sup>	0-7 140	2 428	15,98	13 090-28 281
	40,0 <sup>(2)</sup>	0-10 020	4 008	21,06	13 090-32 121
	7,65 <sup>(3)</sup>	0-4 760	364	7,75	5 950-10 708

<sup>(a)</sup> Le crédit de base n'inclut pas le supplément pour jeune enfant et le crédit d'assurance-maladie.

<sup>(1)</sup> Contribuables avec un enfant (*qualifying child*).

<sup>(2)</sup> Contribuables avec plus d'un enfant.

<sup>(3)</sup> Contribuables sans enfants.

Source : 1998 *Green Book*, Committee on Ways and Means, US House of Representatives, US Government Printing Office, p. 867 ; les paramètres 1998-2001 viennent de *Publication 596*, Internal Revenue Service.

**Tableau 5.6**  
**Crédit EITC maximal, dépenses et nombre de participants**  
**(dollars de 1999)**

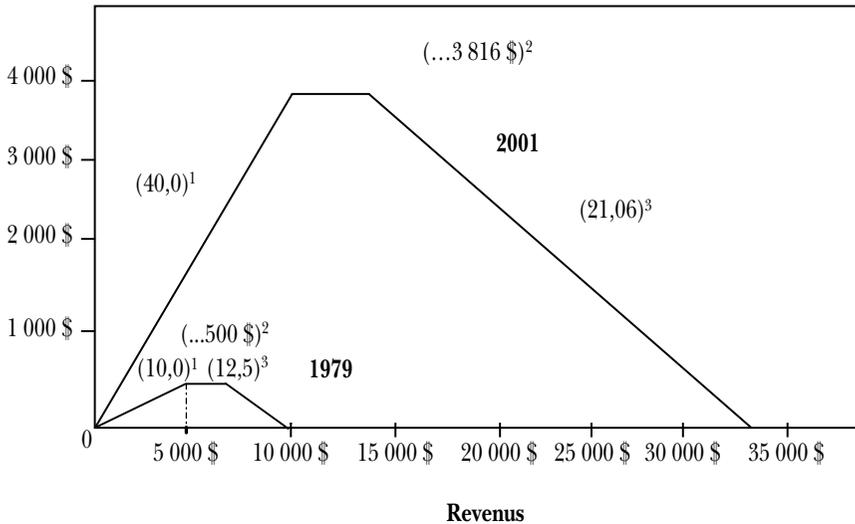
<i>Année</i>	<i>EITC maximal</i>	<i>Dépenses EITC</i> <i>(millions de \$)</i>	<i>Nombre de participants</i> <i>(milliers)</i>
1975	1 239	3 871	6 215
1976	1 171	3 792	6 473
1977	1 100	3 098	5 627
1978	1 022	2 678	5 192
1979	1 147	4 709	7 135
1980	1 011	4 015	6 954
1981	916	3 504	6 717
1982	863	3 064	6 395
1983	836	3 002	7 368
1984	802	2 626	6 376
1985	852	3 233	7 432
1986	836	3 054	7 156
1987	1 248	4 973	8 738
1988	1 231	8 303	11 148
1989	1 223	8 861	11 696
1990	1 215	9 614	12 542
1991	1 511	13 584	13 665
1992	1 643	15 470	14 097
1993	1 742	17 913	15 117
1994	2 842	23 725	19 017
1995	3 400	28 374	19 334
1996	3 767	30 607	19 464
1997	3 795	31 800	19 490
1998	3 839	31 959	19 516
1999	3 816	32 270	19 419
2000	3 762	31 471	19 363

Source : 1998 *Green Book* et Statistiques du IRS <[http://www.irs.ustreas.gov/tax\\_stats/soi/ind\\_gss.html](http://www.irs.ustreas.gov/tax_stats/soi/ind_gss.html)>.

400 dollars en 1975 à 4 008 dollars en 2001. Le coût de l'EITC était de 3,9 milliards de dollars en 1990 (9,6 milliards en dollars de 1999) et de 34 milliards en 2002. Son coût a triplé en dollars constants (tableau 5.6). Son coût est 1,7 fois celui du principal programme d'assistance (TANF) (TANF : 18,4 milliards (dollars de 2002) et *Food Stamps* : 18,3 milliards (dollars de 2002)). En 2000, 19,3 millions de personnes étaient bénéficiaires de l'EITC, dont une majorité des ménages (près des deux tiers) étaient formés de familles monoparentales ayant au moins un enfant à charge.

Graphique 5.1

### Crédit EITC pour une famille avec deux enfants et plus, en 1979 et 2001



<sup>1</sup> Taux de remboursement (subvention)

<sup>2</sup> Montant du crédit maximum pour deux enfants et plus

<sup>3</sup> Taux de réduction (taxe implicite).

Le graphique 5.1 permet de visualiser l'écart du crédit entre 1979 et 2001 pour une famille avec deux enfants et plus. L'EITC<sup>32</sup> de 2001 accordait une subvention de 40 cents pour chaque dollar gagné jusqu'à un gain de 10 020 \$. Entre 10 000 \$ et 13 090 \$, le crédit accordé était de 40,0 % puis il diminuait progressivement à un taux de 21,06 % pour s'annuler à un revenu de 32 120 \$. Un emploi au salaire maximum donnait alors droit au crédit maximum, ce qui signifiait que le crédit augmentait le salaire minimum de 40 %.

L'EITC ne cherche pas à se substituer au dispositif d'assistance car les populations qui n'ont d'autres revenus que ceux de l'assistance ne sont pas admissibles. Le but n'est pas de distribuer les allocations les plus élevées aux familles les plus pauvres mais plutôt de garantir un crédit d'impôt plus élevé aux travailleurs qui ont le salaire le plus bas et qui travaillent le plus longtemps, soit un travail à plein temps au salaire minimum.

32. Les chiffres ne prennent pas en compte le supplément EITC distribué par plusieurs États qui peut se situer dans une proportion variant entre 5 et 25 % du crédit fédéral.

Le débat autour de l'efficacité de l'EITC a porté principalement sur deux questions, l'une sur son efficacité administrative et sa capacité comme programme fiscal de rendre le travail rentable et l'autre sur ses effets redistributifs vis-à-vis de la réduction de la pauvreté.

### 5.1.1. L'efficacité administrative

La gestion du crédit d'impôt par l'administration fiscale reste dans l'ensemble peu coûteuse par rapport au coût que nécessitent la gestion et l'administration du dispositif d'assistance. On chiffre son coût de gestion entre 1 % et 3 % du coût total. Son administration pose cependant certaines difficultés. Les critiques sont apparues après la réforme de 1993, en particulier vis-à-vis des cafouillis administratifs qui sont survenus et des erreurs faites dans le montant des crédits distribués. On a reproché à l'EITC de ne pas tenir compte du revenu mensuel (l'EITC est calculé sur l'année), d'être opaque pour les participants qui ne perçoivent pas toujours de façon claire la mécanique incitative du dispositif<sup>33</sup>. On a signalé des pratiques frauduleuses : déclaration séparée des membres du couple, déclaration des enfants à charge par la mère (qui a, en général, des revenus plus faibles), déclaration d'un domicile autre pour le père, déclaration de l'enfant à la charge du couple sans résidence conjointe de six mois durant l'année. Certains ont fait mention de fraudes où des personnes non admissibles avaient réussi à percevoir des crédits sans que l'administration n'arrive à déceler les fausses déclarations.

Une enquête interne de l'administration fiscale (IRS, 2002), a comptabilisé entre 8,5 et 9 milliards de réclamations indues ou contenant des erreurs, sur un total de crédits de 31,3 milliards, soit entre 27 % et 32 % de l'ensemble. Les erreurs les plus fréquentes concernaient des déclarations inexactes sur le revenu gagné, sur le statut familial ou portaient sur des demandes pour des enfants non admissibles (à cause d'une erreur d'identification du parent gardien (condition de résidence de six mois avec l'enfant) (*qualifying child*). La complexité des situations familiales rend parfois difficile la tâche d'établir le statut familial des requérants. Plusieurs réclamations indues venaient d'erreurs de calcul des revenus. Environ le tiers des réclamations indues serait le fait, selon McCubbin (2000), de contribuables incités à modifier leur déclaration pour recevoir « plus de crédits ». Steuerle (1991) est d'avis que le taux d'erreur pourrait s'avérer à la longue plus important car le programme, par son dispositif, inciterait à exagérer les revenus pour recevoir le maximum de crédits.

---

33. Un délai peut aller jusqu'à seize mois entre le moment de la décision de s'intégrer au marché du travail et la réception du crédit EITC sous forme de chèque.

Celui-ci parle d'un taux dépassant les 40 %<sup>34</sup>, taux relativement élevé par rapport à celui des programmes plus traditionnels d'assistance comme l'AFDC (6,1 %) et le *Food Stamps* (7,3 %) (Ventry, 2000, p. 1006).

Un certain pourcentage des familles admissibles, chiffré entre 13,6 % et 20 %, n'en font pas la demande ou l'auraient fait pour un montant inférieur à celui auquel elles auraient eu droit. On a calculé qu'entre 80 % et 86 % des ménages admissibles recevaient le crédit en 1990 et entre 82,2 % et 87,2 % en 2002 (Hotz, Mullin, Scholz, 2003). Ce taux est supérieur à celui des autres programmes comme l'AFDC (70 %) et le *Food Stamps* (70 %). Pour Ventry (2000), une administration anonyme et simplifiée entraîne un taux d'erreur inévitable, car on doit faire un compromis entre viser une efficacité administrative et minimiser l'intrusion dans la vie privée des individus.

### 5.1.2. L'efficacité économique

Il existe un consensus relativement fort dans la littérature sur un effet positif sans ambiguïté de l'EITC sur l'emploi. Hotz et Scholz (2000) parlent à ce propos d'une « évidence consistante, générée par une variété d'approches de recherches empiriques que l'EITC agit positivement sur la participation de la force de travail » (Hotz et Scholz, 2000, p. 1). Cet effet est jugé particulièrement efficace sur l'offre de travail des mères seules avec enfants. Leur nombre sur l'assistance a chuté dans les années 1990 et leur taux d'emploi a augmenté parallèlement. Leur taux d'activité ou d'emploi (travailler à un moment donné au cours de l'année) a augmenté de façon importante pendant la décennie 1990 alors qu'il était resté stable dans les années 1980. Ellwood (2000a) parle d'une augmentation de l'emploi de 34 % à 55 % entre 1992 et 1999, chiffres qui constituent, selon lui, une évidence forte que les dispositifs incitatifs jouent un rôle important dans le retour à l'emploi. Meyer et Rosenbaum (2000) chiffrèrent pour la période de 1984 à 1996 la hausse de l'emploi hebdomadaire des femmes seules avec enfants à 6 % et l'emploi annuel à 9 %, comparativement au cas des femmes seules sans enfants, dont le niveau d'emploi aurait, durant la même période, diminué de 1 %. Selon les données compilées par Liebman (1998), le pourcentage des mères seules qui ont gagné des revenus durant l'année sans recevoir d'allocations d'assistance est passé de 61 % en 1986 à 75 % en 1998. Le pourcentage de celles qui ont reçu des prestations d'assistance sans travailler durant l'année a diminué parallèlement, passant de 20,4 % en 1986 à 5,6 % en 1998.

34. Scholz chiffrait déjà en 1986 le taux de surréclamation à 39 % (*overclaim*) (montant d'argent réclamé par erreur divisé par le montant total réclamé).

Il est difficile cependant de rattacher ces changements à l'action exclusive de l'EITC puisque d'autres facteurs sont intervenus dans l'augmentation du niveau de l'emploi des mères seules avec enfants<sup>35</sup>, comme les réformes parallèles du dispositif d'assistance, les transformations des marchés locaux d'emploi et la croissance économique soutenue et relativement forte enregistrée aux États-Unis durant cette période, soit une croissance durant 120 mois consécutifs à partir de mars 1991. La majorité des études prêtent cependant à l'EITC un effet réel, sinon important, dans le déclin du recours à l'assistance et l'augmentation du taux d'activité des mères cheffes de famille (Grogger, 2001).

Les réformes successives de l'EITC constituent autant d'expérimentations naturelles où l'on peut chiffrer et comparer les comportements moyens avant et après la réforme des groupes admissibles à l'EITC avec ceux des groupes non admissibles. Les recherches qui ont utilisé cette méthode dite de la « différence dans les différences » ont montré que les réformes et l'expansion de l'EITC ont eu un effet significatif et positif sur l'incitation au travail et plus particulièrement sur celle des mères seules avec enfants.

Eissa et Liebman (1996) ont été les premiers à examiner l'effet de la réforme de 1986 sur la participation au marché du travail des mères seules. Ils ont comparé les mères seules avec enfants, prises comme groupe expérimental, et les femmes seules et sans enfants comme groupe contrôle. Ils ont découvert que la réforme fiscale de 1986, dont faisait partie l'EITC, avait amené une augmentation de 2,8 % du taux d'emploi des femmes du premier groupe par rapport au deuxième. L'effet est apparu plus important pour les mères avec enfants n'ayant pas terminé leur secondaire.

Meyer et Rosenbaum (2000, 2001) ont procédé de manière similaire en comparant les données pour trois groupes touchés par les changements dans les réformes de l'EITC, soit les mères seules avec enfants de moins de six ans, les mères seules avec enfants qui n'ont pas terminé leur secondaire et les mères seules avec enfants, avec les données relatives à trois groupes non touchés par les réformes, soit les femmes seules sans enfants, les femmes seules sans enfants qui n'ont pas terminé leur secondaire et les hommes afro-américains. Les données compilées indiquent que le taux d'emploi des groupe contrôle est resté stable dans l'ensemble entre 1984 et 1996 et que le taux d'emploi de chacun des trois groupes touchés par la réforme a augmenté de façon significative après 1994, soit

---

35. Ainsi le pourcentage des mères seules a lui-même augmenté de 30,5 % entre 1984 à 1996, passant de 5,9 à 7,7 millions (Hotz *et al.*, 2003, p. 3).

après la réforme de 1993. Une hausse de 1 000 \$ du crédit fiscal augmenterait l'emploi des mères seules avec enfants qui n'ont pas fini leur secondaire de 4,5 % selon un calcul hebdomadaire et de 8,6 % pour une année. Dans le cas des mères ayant une scolarité collégiale, l'effet serait respectivement de 1,4 % et 1,1 %. À l'égard de tous les paramètres pris en compte dans l'augmentation de l'emploi et des heures travaillées des mères seules avec enfants, l'EITC leur est apparu le facteur décisif.

Eissa et Hoynes (1999) ont utilisé de nouveau la méthode de la différence dans les différences pour étudier l'effet de l'offre de travail sur les couples. L'activité des hommes mariés serait peu influencée par l'EITC, mais celle des femmes mariées serait par contre modérément affectée. L'expansion de l'EITC entre 1984 et 1994 aurait réduit leur taux de participation au marché de l'emploi de plus de 1 %. Cet effet, qualifié de modeste par les auteurs, masquerait cependant l'hétérogénéité relativement importante de la population des femmes mariées admissibles à l'EITC. Les femmes mariées dans la phase de sortie du dispositif travailleraient moins (5 %). Comme les couples mariés qui travaillent sont davantage situés dans la phase de sortie du crédit en termes de revenus, l'EITC influencerait le taux d'activité du travailleur secondaire du couple. Celui-ci se trouverait à subir pour chaque dollar gagné un taux de prélèvement élevé. Les auteurs concluent devant ces résultats que l'« EITC subventionne effectivement les femmes mariées à rester à la maison » (Eissa et Hoynes, 1999, p. 30).

Certains auteurs, comme Hotz et Scholz (2000), après avoir présenté les résultats des recherches utilisant la méthode de la différence dans les différences, émettent cependant des réserves méthodologiques. La raison viendrait de la difficulté d'isoler l'effet propre de l'EITC par rapport aux autres changements concomitants dans l'environnement économique et politique des mères seules avec des enfants. Les estimations de la méthode pourraient contenir des biais. Les changements et les conditions nouvelles introduites dans les programmes d'assistance en particulier vis-à-vis des mères seules avec enfants pourraient avoir affecté leur offre de travail contrairement aux femmes seules, peu touchées par ces changements.

D'autres ont utilisé une méthodologie différente en appliquant des modèles de simulation ; ils sont arrivés à des résultats équivalents aux recherches précédentes. Keane (1995) a estimé à 10 % l'effet de l'expansion de l'EITC sur l'augmentation du taux d'emploi des mères seules pour la période de 1984 à 1996. Dickert, Houser et Scholz (1995) ont, quant à eux, estimé que les changements introduits dans le programme EITC entre 1993 et 1996 ont augmenté de 3,3 % le taux d'emploi des mères seules. Meyer et Rosenbaum (2001) ont aussi attribué aux réformes de l'EITC 62 % de l'augmentation hebdomadaire (61 % selon un calcul

annuel) du taux d'activité des mères seules avec enfants pour l'ensemble de la période de 1984 à 1996; pour la période 1992 à 1996, ce pourcentage était de 27 % (35 %).

Scholz (1994) a montré que le traitement fiscal du travailleur secondaire du couple à deux revenus a entraîné un effet négatif, quoique modeste, sur son taux d'activité. L'effet de l'EITC sur les heures travaillées serait aussi légèrement négatif pour les ménages déjà sur le marché du travail<sup>36</sup>. La force de cet effet négatif dépendrait du niveau de revenu du couple. Ceci se traduirait par une augmentation des heures travaillées à la phase d'entrée en particulier pour les femmes mariées, par une stabilisation à la phase plateau et par une diminution des heures travaillées à la phase de sortie. L'effet agrégé des heures travaillées serait, dans l'ensemble, positif si l'on fait la somme des heures qui augmentent pour les personnes qui entrent sur le marché du travail et de celles qui diminuent pour les personnes qui y travaillent déjà<sup>37</sup>.

Hotz *et al.* (2003) ont reconnu une augmentation plus importante du taux d'emploi des familles avec deux enfants ou plus, comparative-ment à celui des familles avec un enfant. Cette augmentation serait survenue parallèlement à la réforme de 1993 qui a bonifié le crédit des premières comparativement à celui des deuxièmes. Les auteurs ont cependant émis des doutes sur le lien de cause à effet entre l'EITC et ce résultat. Bien que le taux d'emploi ait augmenté différemment pour ces deux types de familles, on ne trouve pas en parallèle une augmentation significative des demandes d'EITC de la part des premières familles par rapport aux secondes. Le gain d'emploi des familles à deux enfants et plus qui ne reçoivent pas l'EITC apparaît aussi significatif par rapport aux familles avec un enfant. Devant ces constats, les auteurs de l'étude envisagent avec scepticisme que les recherches puissent découvrir un lien

---

36. L'effet serait faible, selon Liebman (1998), du fait que la relation de l'EITC avec les heures travaillées serait peu compréhensible pour la majorité des contribuables car la plupart de ceux-ci ne calculent pas eux-mêmes l'impôt à payer et font faire leur déclaration de revenu par un tiers.

37. Selon les calculs de Hotz et Scholz (2000), en 1997 une famille avec deux enfants où le revenu du mari était de 11 650 \$ recevait le crédit maximum (3 656 \$) si la femme ne travaillait pas. En retournant sur le marché du travail, l'épouse aurait vu son revenu taxé à 65 % si on prend en compte la diminution de l'EITC, les cotisations à payer à la sécurité sociale et les taxes d'État. La situation change pour les mères seules avec enfants. Selon les calculs de Ellwood (2000b), une mère seule retournant au travail à bas salaire pouvait espérer gagner en 1986, 2 800 \$ de plus que le montant de l'assistance, ce qui donnait un taux marginal d'imposition de 76 %. En 1998 cependant, les gains étaient de 7 600 \$ avec un taux réduit de 31 %.

causal entre l'EITC et l'augmentation de l'emploi. Les auteurs ne soumettent cependant pas d'hypothèses pour rendre compte de l'énigme constatée. Ils souhaitent seulement poursuivre leur recherche.

*Neither column gives any evidence that families with two or more children are more likely to file tax returns or claim the EITC, relative to one child families. These results cast doubt on whether the EITC is the causal factor driving employment changes observed in the data (Hotz et al., 2003, p. 26).*

En général, les chercheurs s'entendent plus sur la direction des effets de l'EITC sur l'offre de travail que sur sa magnitude. Les réformes de 1986 et de 1993 ont affecté positivement l'offre de travail des mères seules. Cette participation positive serait, selon Hotz *et al.* (2003), importante (*fairly substantial*). Meyer et Rosenbaum (2001) sont aussi fermes dans leur conclusion, en affirmant que les politiques qui visent à rendre le travail payant sont efficaces, en particulier pour augmenter le taux d'activité des mères seules. L'effet de l'EITC sur leur décision de participer au marché du travail serait positif et sans ambiguïté, selon eux. D'autres recherches ont montré un effet négatif modeste sur le travailleur secondaire du couple à deux revenus et un effet aussi négatif mais plus restreint pour les personnes qui sont déjà sur le marché du travail. Certains, cependant, comme Ellwood (2000a), restent plus circonspects au sujet de la capacité des recherches à chiffrer ou à départager l'effet propre de l'EITC sur le changement du taux d'activité, en particulier pour les mères seules. Selon lui, la comparaison de l'offre de travail des femmes du premier quintile de revenu par rapport à celles qui se situent dans le quatrième quintile ne laisse pas de doute. Il reconnaît une augmentation réelle du nombre de mères seules à faibles revenus présentes sur le marché du travail (*Truly unprecedented increase in labor market by low-income single mothers*). Il lui semble cependant périlleux, voire impossible, de décomposer les effets respectifs de la réforme de l'assistance, de la croissance de l'économie et des changements apportés à l'EITC durant les années 1980 sur l'offre de travail des travailleurs faiblement qualifiés. Il voit plutôt l'augmentation « sans précédent » de l'offre de travail des mères seules avec enfants à l'action combinée de ces changements. « *Combination of welfare sticks, EITC carrots and a remarkably strong economy had a multiplicative effect that is far greater than any one or two of these policies would have had on their own* » (Ellwood, 2000a, p. 1084).

### 5.1.3. L'efficacité redistributive

Les années 1980 ont vu une érosion des revenus aux États-Unis. En 1981, le salaire minimum se situait à 46 % du salaire moyen et en 1988 à 37 %. Sa valeur a chuté entre 1981 et 1986 de 4,50 \$ à 3,35 \$ (dollars de 1986)

(Ventry, 2000, p. 1003), entraînant un accroissement dans l'inégalité des revenus. L'EITC avait comme objectif secondaire d'arrêter la détérioration des bas salaires et de réduire cette inégalité croissante des revenus.

De 1986 à 1996, les dépenses pour l'EITC ont augmenté de 1,191 %. Le seuil de sortie est passé de 37 % à 67 % du revenu familial médian (*Idem*, p. 1005). Les données fiscales de 1999 indiquent que 26 % des demandeurs étaient dans la phase d'entrée et recevaient 24 % de l'ensemble des crédits, 19 % dans la phase plateau avec 20 % des crédits et 58 % dans la phase de sortie avec la moitié des crédits. Sur les 19,3 millions de bénéficiaires en 1999, 3,2 millions de ménages sans enfants avaient reçu 0,6 milliard de crédit, 7,8 millions de ménages avec un enfant 12 milliards et enfin, 8,2 millions de ménages avec deux enfants 19,3 milliards. Les deux tiers des crédits étaient distribués au premier quintile de revenus et 95 % étaient distribués aux travailleurs dont les salaires se situaient sous la médiane. En 2002, 29 % des familles bénéficiaires avaient des revenus annuels inférieurs à 10 000 \$ et 61 % inférieurs à 20 000 \$.

L'EITC a permis en 1999 à 4,7 millions de personnes, dont 2,6 millions d'enfants de franchir la ligne de pauvreté (Johnson, 2001). Plus de la moitié du déclin de la pauvreté des enfants, entre 1993 et 1997, serait due, selon Bennett et Lu (2001), aux changements apportés au système fiscal et plus spécifiquement à l'EITC. En 1998, celui-ci aurait permis que la pauvreté des enfants de moins de six ans passe de 23 % à 18,7 %, soit une réduction de 4,3 %. Selon Scholz et Levine (2001), près de 60 % des crédits EITC ont été distribués à des contribuables dont les revenus pré-EITC se situaient sous la ligne de pauvreté et la moitié de l'ensemble des crédits distribués ont servi à réduire l'écart de pauvreté. D'après les calculs de Liebman (1998), l'EITC, entre 1976 et 1996, a freiné pour 29 % le déclin des revenus du premier quintile et pour 9 % celui du deuxième quintile.

En 1976, la combinaison d'un revenu à plein temps (2 000 heures) au salaire minimum avec le crédit EITC était, pour une mère seule avec un enfant, de 7 226 \$ avec une ligne de pauvreté calculée à 8 737 \$. Elle était en 1997 de 13 956 \$ tandis que la ligne de pauvreté était établie à 12 802 \$. Le tableau 5.7 indique qu'en 2002 un travail à plein temps au salaire minimum ne permettait cependant pas à un couple avec un enfant ou deux enfants de franchir la ligne de pauvreté, même avec le crédit EITC.

L'EITC ne résoud cependant pas le problème de la pauvreté des plus pauvres (*poorest of the poor*). Il ne peut agir comme dernier filet de protection sociale, car il ne rejoint pas les familles dont les adultes ne peuvent travailler soit par manque de travail, incapacité ou absence de qualification. Comme 77 % des bénéficiaires de l'EITC ont des revenus qui correspondent

Tableau 5.7

**EITC selon le type de famille et leur niveau de revenu (2002)**

	Salaires bruts	Crédit EITC	Total
<i>Couple avec deux enfants</i>			
1. Salaire minimum (mi-temps)	5 350	2 150	7 500
2. Salaire minimum (plein temps)	10 700	4 140	14 840
3. Salaire égal à la ligne de pauvreté	18 244	3 360	21 704
4. Salaire : 150 % de la ligne de pauvreté	27 366	1 433	41 799
<i>Couple avec un enfant</i>			
1. Salaire minimum (mi-temps)	5 350	1 828	7 178
2. Salaire minimum (plein temps)	10 700	2 506	13 206
3. Salaire égal à la ligne de pauvreté	14 480	2 506	16 986
4. Salaire : 150 % de la ligne de pauvreté	21 720	1 354	23 074

Source : <www.financeprojectinfo.org>

à la phase plateau ou de sortie, on peut s'interroger sur la capacité réelle du programme de garantir des revenus suffisants pour les travailleurs à temps partiel. La capacité de l'EITC de faire sortir les enfants et leur famille de la pauvreté s'exerce surtout auprès de ceux ou celles dont les revenus de travail se situent légèrement en dessous de la ligne de pauvreté, car c'est à ce niveau de revenu que le crédit atteint son maximum<sup>38</sup>.

Comme l'EITC exerce son effet maximum pour un travail à plein temps au salaire minimum et qu'il diminue ensuite, il risque d'engendrer un effet « plafond » ou de stagnation, en encourageant les bénéficiaires à stabiliser leurs gains au niveau du salaire minimum. La structure du dispositif fait en sorte que les travailleurs à bas salaires sont peu encouragés à augmenter leurs qualifications. Selon Brewer (2001), pour les parents isolés, l'EITC serait un incitatif à accepter un emploi au salaire minimum mais il serait contre-productif pour augmenter les gains au-delà. Avec l'EITC, le salaire minimum à plein temps pourrait devenir pour eux plus un point d'arrivée que de départ. L'EITC risquerait alors d'encourager ses bénéficiaires à occuper des emplois à faible perspective de croissance ou à mobilité réduite. Il agirait alors comme plafond dans le développement des compétences.

38. Les travailleurs à faible revenu qui prennent en charge des parents âgés ou des enfants adultes handicapés sont aussi exclus du crédit (Mueller et Schwartz, 1998).

L'augmentation du salaire minimum ne serait-elle pas, dans ce cas, une meilleure solution pour lutter contre la pauvreté que les réformes successives de l'EITC? La lutte contre la pauvreté des petits salariés ne devrait-elle pas passer par une hausse du salaire minimum plutôt que par un impôt négatif qui cible principalement les familles des travailleurs pauvres? Le choix reste controversé.

Pour Burkhauser, Couch et Glen (1995), l'EITC apparaît plus efficace pour lutter contre la pauvreté qu'une augmentation du salaire minimum, car mieux ciblé comme mécanisme de redistribution. La stratégie sélective est préférée à une stratégie universelle. L'augmentation du salaire minimum concerne tous les travailleurs, contrairement à l'EITC qui vise une augmentation ciblée du revenu pour une population spécifique, soit les familles de travailleurs à faible revenu avec enfants. La justification en est une d'efficacité et de redistribution. Selon ces auteurs, l'augmentation du salaire minimum entre 1989 et 1995 a plus profité aux ménages de la classe moyenne qu'aux pauvres, et celle de l'EITC, pour la même période, davantage aux familles pauvres avec enfants. Près de 70 % de l'augmentation de l'EITC en 1996 visait les travailleurs qui vivent dans des familles pauvres et seulement 26 % de ces mêmes familles ont profité de l'augmentation du salaire minimum. Ce qui amène les auteurs à conclure :

*The evidence suggests that the link between low wages and low household income has become so weak that increases in the minimum wage are difficult to justify as an effective mechanism for helping the working poor relative to the benefits of the EITC (Burkhauser et al., 1995, p. 2).*

Les auteurs soulignent que la relation entre la pauvreté et le salaire minimum s'est profondément modifiée aux États-Unis au cours des années. En 1939, 85 % des travailleurs à faible revenu (défini comme la moitié du salaire moyen dans le secteur privé) vivaient sous le seuil de la pauvreté et 94 % d'entre eux étaient des chefs de famille (*head of households*). En 1959, le pourcentage de ces travailleurs à faible revenu vivant sous le seuil de la pauvreté tombe à 42 % et en 1989 à 20 %, avec seulement 8 % de ces travailleurs à faible revenu comme chefs de famille. La raison principale viendrait du fait que le travailleur au salaire minimum est souvent le deuxième ou troisième salaire dans le ménage. Selon les auteurs, plusieurs facteurs rendraient fragile le lien entre les emplois à faible revenu et la pauvreté comme l'augmentation des emplois pour les deuxième et troisième travailleurs dans le ménage, la baisse de la pauvreté, la croissance des transferts aux ménages à faible revenu. Avant, les bas revenus rimaient avec familles pauvres ; ce ne serait plus le cas aujourd'hui. L'augmentation du salaire minimum ne changerait pas la condition économique des familles pauvres puisque seulement 16,3 % des familles pauvres avaient, en 1997, un travailleur dont l'emploi se situait au salaire minimum ; l'augmentation

du salaire minimum n'aurait pu aider efficacement les 83 % des familles pauvres restantes qui gagnent plus que le salaire minimum et qui ne peuvent être aidées que par une augmentation de l'EITC.

La hausse du salaire minimum comme stratégie de lutte contre la pauvreté obéirait à un effet qualifié de paradoxal. Dans un marché compétitif, l'augmentation réglementaire, donc artificielle, d'un des facteurs de production, ici le salaire minimum, pousserait les employeurs, pour rester compétitifs, à procéder à des réductions d'effectifs, notamment dans les catégories d'emplois des travailleurs que la réglementation visait à protéger. Selon cette analyse néo-classique, quand le salaire minimum dépasse le prix qui serait déterminé par un marché compétitif, cela entraîne une augmentation du chômage. Seuls ceux qui réussissent à garder leur emploi après l'augmentation du salaire minimum en sortiraient gagnants, les autres, en particulier ceux qui perdent leur emploi et ceux qui ne sont pas engagés<sup>39</sup>, seraient pénalisés.

Les auteurs (Burkhauser *et al.*, 1995) ont fait aussi ressortir que la pauvreté était calculée par rapport aux ressources de la famille, contrairement au salaire minimum, qui ne concerne que les individus. Le revenu d'un ménage ou d'une famille ne dépendrait pas uniquement du salaire d'un seul membre du ménage, mais aussi du nombre d'heures travaillées par cette personne, du salaire et du nombre d'heures travaillées par les autres membres de la famille, des revenus d'autres sources et du nombre de personnes dans le ménage. L'examen de la pauvreté se doit de prendre en compte l'ensemble de la situation du ménage plutôt que les gains de chaque individu pris isolément.

En résumé, la hausse du salaire minimum, en majorant le coût du travail à faible qualification, augmenterait en même temps le chômage du groupe que l'on tente d'aider par une réglementation du salaire minimum. De plus, l'augmentation du salaire minimum constituerait un mécanisme inefficace de lutte contre la pauvreté, car la majorité des ménages de salariés au salaire minimum ne se situent pas dans la catégorie des ménages ou familles pauvres. Une mesure sociale comme le salaire minimum profiterait davantage aux ménages vivant au-dessus du seuil de la pauvreté, contrairement à l'EITC, qui serait une mesure de redistribution plus efficace en faveur des travailleurs sous le seuil de la pauvreté.

---

39. Burkhauser *et al.* (1995) conviennent, en particulier pour l'emploi des jeunes, que 10 % d'augmentation du salaire minimum entraîne une baisse de l'emploi de 1 % à 2 %. « A 10 percent increase in the minimum wage causes a decline of 1-2 percent in employment among teenagers and a decline of 1.5 to 2 percent in employment for young adults » (Burkhauser *et al.*, 1995, p. 8).

Le même raisonnement a été repris récemment par Neumark et Wascher (2001). L'EITC leur apparaît plus profitable (*more beneficial*) pour les familles pauvres que ne l'est le salaire minimum. Contrairement au salaire minimum, cette mesure inciterait davantage les ménages qui n'ont aucun membre sur le marché du travail à y entrer. En fait, les gagnants de la hausse du salaire minimum seraient ceux qui ont déjà un emploi, les perdants, ceux que cette hausse mène au chômage et ceux qui ne travaillent pas. À l'inverse, les gagnants d'une hausse de l'EITC seraient les familles sans emploi dont l'EITC stimule l'activité et l'autonomie économique à plus long terme.

*The evidence is consistent with the EITC doing much more to help poor families with no adult worker initially [...] The EITC effect is much larger than the minimum wage effect pointing in raising earnings, at least for the magnitudes of changes in policy enacted during our sample period* (Neumark et Wascher, 2001, p. 313).

Ce raisonnement est contesté par ceux qui font valoir que l'effet de l'augmentation du salaire minimum reste en général faible en termes de chômage et qu'il peut même entraîner une augmentation de l'emploi. L'impôt négatif apparaît ici plus comme une subvention indirecte aux entreprises, rendant moins nécessaire l'imposition de normes minimales de travail, comme le salaire minimum. L'impôt négatif se révélerait ainsi un gain pour les employeurs et une perte pour les salariés. Le mécanisme de l'impôt négatif, du fait de son implantation, arriverait à rendre moins nécessaire ou urgente une législation forte en termes de salaire minimum ou permettrait de légitimer une politique de modération sur le plan salarial. Les employeurs, compte tenu du supplément de garantie de revenu, auraient tout intérêt à garder les salaires bas. L'impôt négatif augmenterait la force de leur position dans la relation salariale. Les gagnants en seraient les employeurs, au détriment des travailleurs à faibles salaires.

## **5.2. LE PROJET D'AUTOSUFFISANCE (PAS) AU CANADA**

Plusieurs impôts négatifs partiels sont apparus au Canada à partir de la fin des années 1980, dont le supplément au revenu du travail intégré à la prestation fiscale fédérale pour enfants et le programme Apport (au Québec) qui sera remplacé à partir de janvier 2005 par la prime au travail. Ces programmes n'ont cependant pas l'ampleur et l'importance qu'a l'EITC aux États-Unis. Un projet pilote d'expérimentation sociale, le PAS (Projet d'autosuffisance ou *Self-Sufficiency Project* (SSP)) a cependant été mis sur pied dans deux provinces canadiennes dans les années 1990. Ce projet a fait l'objet d'un suivi régulier et a mené à la production de nombreux

rapports de recherche. Les conclusions sont positives en termes d'offre de travail et de lutte contre la pauvreté. Ces résultats contrastent avec les débats et les incertitudes des années 1970 autour du *Mincome*.

La crise économique du début des années 1980 au Canada a révélé la paupérisation de certains groupes et l'augmentation de la disparité des revenus, en particulier au niveau du revenu familial. Un groupe a été identifié comme particulièrement touché, les femmes cheffes de famille monoparentale<sup>40</sup>. Leur situation de pauvreté apparaissait d'autant plus inquiétante qu'une partie importante des transferts gouvernementaux leur était déjà destinée, ce qui posait de façon plus dramatique la question de la pauvreté des enfants. C'est dans ce contexte que fut mis sur pied le PAS, qui visait à rendre le travail plus lucratif par un programme de supplément du revenu pour les parents cheffes de famille monoparentale qui avaient été sur l'aide sociale depuis douze des treize derniers mois et qui acceptaient de quitter l'aide sociale pour un travail à plein temps (30 heures par semaine).

Le PAS cherche à récompenser le travail, afin que la bénéficiaire atteigne l'autosuffisance. Le but visé est de diminuer les transferts d'assistance, d'augmenter les gains provenant d'un emploi, en faisant en sorte que le travail paie plus que l'assistance. L'objectif n'est plus, comme dans les années 1960 et 1970, de combler l'insuffisance des revenus par les transferts de l'État mais plutôt de les diminuer et de les remplacer par des revenus de travail. Dans les années 1960, l'impôt négatif était une stratégie économique de lutte contre la pauvreté alors qu'il se présente, dans les années 1990, comme une stratégie intégrée à une politique de l'emploi. En rendant le travail payant, il devient plus profitable pour les participants de travailler que de « dépendre » de l'assistance, présume-t-on. On serait arrivé, par ce moyen, à trouver une solution au dilemme de l'incitation à l'emploi et de la réduction de la pauvreté.

Comparativement aux propositions des années 1960 et 1970 et même au *Mincome*, le PAS s'en distingue sur plusieurs points. Le programme est sélectif; disons plutôt qu'il opère une sélectivité dans la sélectivité. Il cible les populations qui vivent « une dépendance » à long terme (un an et plus) sur l'aide sociale et, à l'intérieur de cette population, il cible les familles monoparentales avec enfants. Les conditions d'allocation sont davantage strictes. Pour avoir droit aux allocations du PAS, il faut travailler à plein temps (30 heures). Un temps limite est posé pour devenir

---

40. Dans le Livre orange de 1973, les femmes cheffes de famille monoparentale étaient considérées comme une population « inapte au travail » à cause de la charge d'enfants. À partir des années 1980 et 1990, elles ont été davantage définies comme aptes au travail. Elles sont passées, pourrait-on dire, du statut de mère à celui de travailleuse (Canada, 1973).

admissible (un an) et les allocations sont de courte durée (trois ans). Le PAS repose aussi sur l'hypothèse qu'existent, pour les bénéficiaires de l'assistance, des possibilités d'emploi leur permettant d'augmenter suffisamment leur revenu pour sortir du dispositif d'assistance et de leur situation de pauvreté. On fait aussi l'hypothèse que ces familles choisiront de travailler plutôt « que de dépendre de l'aide sociale s'il existe un supplément au revenu du travail qui fait en sorte que l'écart entre les revenus du travail et de l'assistance devienne significatif » (<[www.drhc.com](http://www.drhc.com)>).

### CARACTÉRISTIQUES DU SUPPLÉMENT DE REVENU DU PAS

- Exigence de travail à temps plein. Le supplément a été versé presque exclusivement aux mères de famille monoparentale admissibles qui ont travaillé au moins 30 heures par semaine et qui ont renoncé à l'aide au revenu.
- Incitatif financier substantiel. Le supplément correspond à la moitié de la différence entre les gains de la participante et un « niveau de gains cible ». La première année du programme, le niveau de gains cible a été fixé à 30 000 \$ au Nouveau-Brunswick et à 37 000 \$ en Colombie-Britannique. Le niveau de gain cible a été rajusté graduellement pour refléter l'augmentation du coût de la vie et la générosité de l'aide au revenu. Le supplément était réduit de 50 cents pour chaque dollar d'augmentation des gains. Le revenu non gagné (comme les pensions alimentaires), les gains des autres membres de la famille et le nombre d'enfants n'avaient pas d'incidence sur le montant du supplément. Le supplément avait pour effet d'environ doubler les gains d'un grand nombre de travailleuses à faible revenu (avant les impôts et les dépenses liées au travail).
- Un an pour se prévaloir de l'offre. La personne pouvait se prévaloir de l'offre de supplément si elle trouvait un emploi à temps plein dans l'année suivant la répartition au hasard. Si elle ne se qualifiait pas au cours de cette année, elle n'était plus jamais admissible au supplément.
- Versement du supplément pendant un maximum de trois ans. Une personne pouvait toucher le supplément pendant une période allant jusqu'à trois années civiles à partir du premier versement, à condition de travailler à temps plein et de cesser de toucher l'aide au revenu. Cependant, personne n'était obligé de participer au programme de supplément. Les participantes pouvaient en tout temps retourner à l'aide au revenu, à condition de répondre aux critères d'admissibilité du programme d'aide au revenu.

Source: Michalopoulos *et al.*, (2000).

Le PAS offre un « supplément temporaire de leurs gains » à des chefs de famille monoparentale qui, pour participer au programme, devaient être « assistés sociaux de longue date » (douze des treize derniers mois). Ce programme expérimental a été implanté dans la province du Nouveau-Brunswick et dans la région ouest de la province de la Colombie-Britannique de novembre 1992 à 1999. À partir des listes d'assistance, 5 686 parents de familles monoparentales, dont 95 % de femmes, ont été sélectionnés au hasard. La moitié des personnes a été affectée de façon

aléatoire au groupe programme (expérimental) admissible au supplément du PAS et l'autre moitié au groupe témoin ou contrôle, qui pouvait se prévaloir de tout autre programme d'assistance.

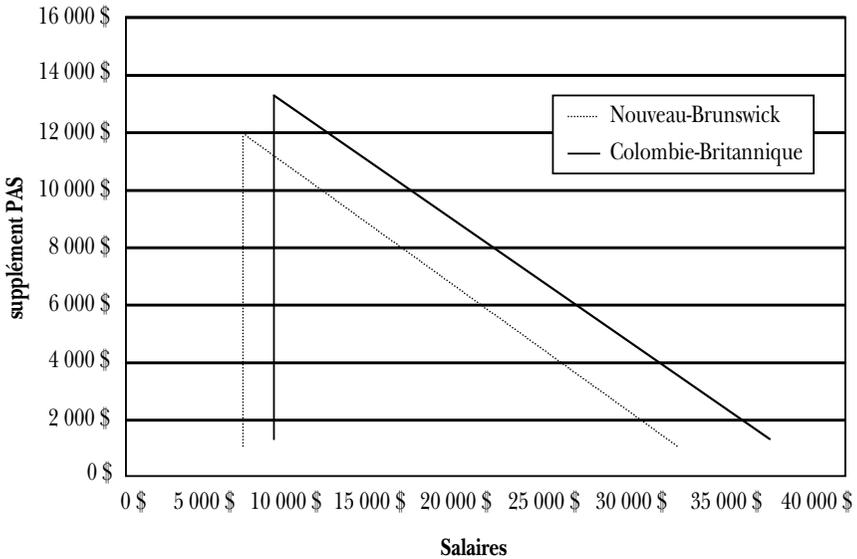
Le supplément consistait en un versement mensuel distribué aux parents du groupe programme qui travaillaient à plein temps<sup>41</sup> (30 heures par semaine), au cours de l'année suivant l'adhésion au programme. Après un an sans travail, le parent n'était plus admissible au programme. Les personnes admissibles devaient se trouver un emploi d'au moins 30 heures par semaine sur le marché privé. Le programme ne créait pas d'emploi et n'offrait ni emploi ni aide à l'emploi, sauf pour un sous-échantillon. Le supplément s'ajoutait aux gains d'emploi, pouvait être accordé dans l'intervalle d'une semaine et pouvait être versé pour jusqu'à trois années consécutives, à la double condition que la personne continue à travailler à plein temps et qu'elle ne reçoive pas de prestations d'assistance. La personne recevait immédiatement son supplément si elle travaillait. Le supplément correspondait à la moitié de la différence entre les gains et un niveau de gains cible qui a été fixé la première année à 30 000 \$ au Nouveau-Brunswick et 37 000 \$ en Colombie-Britannique. Ce niveau de gain a été ajusté au coût de la vie et aux changements de l'assistance publique pour garder un écart équivalent. Ce supplément était réduit de 50 cents pour chaque dollar d'augmentation des gains. Il faut noter que le nombre d'enfants ainsi que certains revenus comme les pensions alimentaires et les gains des autres membres de la famille n'étaient pas pris en compte. Le supplément arrivait en général à doubler les gains (avant l'impôt et les dépenses liées au travail) des parents qui, en général, occupaient des emplois au salaire minimum. Ainsi, un participant du Nouveau-Brunswick<sup>42</sup> travaillant 35 heures par semaine à 6,00 \$ l'heure gagnait 10 920 \$ par année et recevait un supplément annuel de PAS de 9 540 \$ ( $30\,000 - 10\,920 = 19\,080 \div 2 = 9\,540$ ) pour un revenu brut de 20 460 \$. Le montant du supplément, contrairement à l'EITC, n'est pas lié à la taille de la famille. Il peut être considéré comme une forme de salaire horaire garanti, représentant un pourcentage fixe de l'écart entre le salaire garanti et le salaire réel du participant.

---

41. Pour éviter que des personnes déjà actives sur le marché du travail réduisent leur offre de travail pour toucher les suppléments, ces derniers ont été rendus conditionnels à un travail à plein temps.

42. Une participante de la Colombie-Britannique qui travaillait 35 heures par semaine à 7 \$ l'heure gagnait 12 740 \$ par an et recevait un supplément de 12 130 \$ par année ( $3\,700 - 12\,740 \div 2$ ) pour un revenu brut de 24 870 \$. Pour une personne travaillant à plein temps au salaire minimum, le revenu total avant impôt correspond au double environ de ses gains d'emploi (Michalopoulos *et al.*, 2002).

Graphique 5.2

**Supplément PAS et revenus annuels d'emploi**

Le PAS a mené à trois études<sup>43</sup>. Nous nous limiterons à la présentation de l'étude principale, qui cherchait à évaluer l'effet du programme en termes d'emploi et de lutte contre la pauvreté.

Les conclusions de l'étude principale sont que le PAS a fait augmenter l'emploi à temps plein et les gains tout en réduisant le recours à l'assistance et le taux de pauvreté des participants qui faisaient partie du groupe programme. La plupart des emplois générés par le PAS ont été stables ; pour les personnes qui se sont prévaluées de l'offre du PAS, le salaire a augmenté graduellement (Michalopoulos *et al.*, 2002).

43. La deuxième étude (PAS-Plus) (229 sujets) a évalué les effets du PAS offert avec les services en matière d'emploi au Nouveau-Brunswick seulement et la troisième, celle des demandeurs, a étudié les effets incitatifs du supplément sur un groupe de nouveaux requérants de l'assistance en Colombie-Britannique pour voir s'ils avaient prolongé la période pendant laquelle ils touchaient de l'aide sociale afin de devenir admissibles au supplément.

Tableau 5.8

### Impact du PAS sur l'emploi, les gains, l'aide au revenu et les paiements de transfert

Résultat	Groupe programme	Groupe témoin	Différence (impact)
<i>Taux mensuel d'emploi à temps plein (%)<sup>(a)</sup></i>			
Année 1	18,0	11,4	6,6***
Année 2	28,5	15,5	12,7***
Année 3	27,7	18,1	9,6***
<i>Gains moyens (\$)</i>			
Année 1	2 793	2 208	584***
Année 2	4 451	3 198	1 254***
Année 3	4 717	3 852	865***
<i>Taux mensuel de réception d'aide au revenu (%)</i>			
Année 1	85,4	91,7	-6,3***
Année 2	65,9	78,9	-12,9***
Année 3	61,3	70,7	-9,4***
<i>Prestations moyennes d'aide au revenu (\$)</i>			
Année 1	9 075	9 503	-428***
Année 2	7 033	8 271	-1 238***
Année 3	6 207	7 113	-906***
<i>Taille de l'échantillon (total = 4,961)</i>	2 503	2 458	

Le niveau de signification statistique \*\*\* = 1 %.

<sup>(a)</sup> « Emploi à plein temps » est défini comme 30 heures de travail ou plus pendant au moins une semaine durant le mois.

Source : (Michalopoulos *et al.*, 2000). Calculs fondés sur les dossiers administratifs de l'aide au revenu, les relevés de paiement du système d'information sur la gestion du programme PAS, l'enquête de référence après 18 mois et 36 mois.

Plus spécifiquement, le PAS a eu pour effet d'augmenter de manière significative le taux mensuel d'emploi des participants au programme, comparativement à celui du groupe témoin. On constate au tableau 5.8 que le taux mensuel d'emploi à plein temps pour le groupe programme était pour la première année de 18 %. Ce taux est passé à 28,5 % la deuxième année et il s'est maintenu à 27,7 % pendant la troisième année. La comparaison des taux du groupe programme avec ceux du groupe témoin donne une idée plus juste de l'effet spécifique du PAS. Au cours de la deuxième année, le taux mensuel d'emploi à plein temps du groupe programme a presque doublé par rapport au groupe témoin avec une différence de 12,7 % et de près de 10 % pour la troisième année. Les différences sont statistiquement significatives pour les trois années de l'expérience. Cela signifie que le PAS a fait augmenter l'emploi mensuel à plein

temps des assistées sociales, en persuadant d'opter pour le travail près de 10 % de celles qui ne l'auraient pas fait sans le supplément du PAS. Ces résultats sont qualifiés d'appréciables par les auteurs du rapport final de recherche. Il s'agit, selon eux, de l'un « des effets les plus considérables sur l'emploi généré dans une étude à assignation aléatoire d'une politique visant à encourager les assistées sociales à travailler » (Michalopoulos *et al.*, 2002, p. 187). Le constat d'un effet positif se trouve confirmé dans deux provinces fort différentes tant par leur population, leur économie que par leur système d'assistance<sup>44</sup>; cette situation rend, selon les auteurs du rapport final, d'autant plus « crédible la notion selon laquelle l'offre d'un supplément de revenu peut avoir d'importantes répercussions dans diverses circonstances et à des endroits différents (*Idem*, p. 15)<sup>45</sup>.

Le PAS aurait eu un impact beaucoup plus positif et significatif en termes d'offre de travail que des expérimentations similaires faites aux États-Unis<sup>46</sup>. Greenberg *et al.* (1999) ont calculé que le PAS a suscité une augmentation de plus de 10 % du nombre de participantes du groupe programme ayant travaillé plus de 1 500 heures comparativement au groupe témoin. En termes d'emploi, ces résultats apparaissent surprenants à Blundell (2001), du fait de la difficulté, pour ce type de population, c.-à-d. les parents isolés et les assistées sociales de longue durée, à s'insérer durablement sur le marché du travail, car leurs liens d'attachement au marché du travail sont en général faibles.

Si l'on revient au tableau 5.8 et que l'on compare le taux mensuel de réception d'aide au revenu (allocations d'assistance) du groupe programme par rapport au groupe témoin, on note que le taux de recours

---

44. Certains changements dans le système d'assistance offert par les deux provinces peuvent aussi avoir affecté le taux de participation à l'emploi. En 1996, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a introduit un système de pénalités pour les personnes qui avaient quitté volontairement leur emploi et qui faisaient une demande de prestations d'assistance. Certains effets peuvent aussi venir plus de l'administration du programme lui-même que des suppléments comme tels car le « PAS a bénéficié d'une généreuse dotation en personnel. Le personnel disposait de plus de temps pour travailler avec les participants » (Michalopoulos *et al.*, 2002, p. 145).

45. Le PAS a agi sur le retour à l'emploi pour les participants au programme mais ses effets se sont atténués une fois la période d'admissibilité terminée. Ainsi, au milieu de la cinquième année, soit après la fin du programme, les participants ne recevaient plus de supplément, le taux d'emploi mensuel à plein temps s'est avéré faible (28 % et 26,5 %), sans différence statistiquement significative entre les participants du PAS et les membres du groupe témoin.

46. Rappelons que la recherche Eissa et Leibmann (1996) était arrivée à des taux de 2,8 % d'augmentation de l'offre de l'emploi pour les mères seules avec enfants après la réforme de l'EITC de 1986. Les évaluations de l'effet du WFTC (*Working Family Tax Credit*) britannique sur l'offre d'emploi des mères seules avec enfants sont encore plus faibles, entre 1,6 % et 2,3 %.

au programme d'assistance diminue chaque année dans les deux groupes mais que cette diminution est plus prononcée dans le groupe programme et que cette différence est significative statistiquement pour chacune des trois années. La différence est plus marquée durant la deuxième année, avec un taux de 12,9 %, et elle se maintient plus faiblement en troisième année (9,4 %) mais à un taux plus élevé qu'en première année (6,3 %).

Le PAS a accru les gains moyens des participants au groupe programme durant les 36 premiers mois (si 56 mois) de 2 700 \$ (3 400 \$) soit à un niveau de 33,3 % (20 %) supérieur à ceux du groupe témoin. Comme le tiers seulement du groupe programme a perçu le supplément, cela signifie que le programme a augmenté le gain moyen de près de 8 000 \$ (9 000 \$) pour celles qui ont touché le supplément. Tout au long de la période de suivi, les membres du groupe programme ont touché en moyenne 5 500 \$ (6 300 \$) de plus en revenu combiné provenant des gains, des versements d'aide sociale et des suppléments offerts par le PAS que les membres du groupe témoin.

Le même raisonnement s'applique pour les gains. Comme le PAS a eu pour effet d'augmenter le revenu des participants en haussant à la fois les gains et les paiements de transfert, il a permis de réduire la pauvreté. Après 36 mois, près de 23,6 % des participants du groupe programme percevaient un revenu supérieur au seuil de la pauvreté, ou de faible revenu tel que calculé par Statistique Canada, comparativement à 14,2 % pour le groupe témoin. Le PAS a alors réduit de près de 10 points de pourcentage (9,4) le taux de pauvreté des familles du groupe programme par rapport au groupe témoin. La différence dans la réduction du taux de pauvreté extrême (moins de 50 % du seuil faible revenu) entre les deux groupes est de 2,7 % ; à l'égard du taux moyen (de 50 % à 75 % du seuil de faible revenu) elle est de 7,6 %. Cette différence en termes de réduction du taux de pauvreté entre les deux groupes était plus importante après dix-huit mois, soit 12 %.

L'ampleur relative de l'effet du PAS en termes de réduction du taux de pauvreté reste cependant plus faible que celle de son effet sur l'emploi. Les auteurs le reconnaissent, en notant que « l'importance des impacts maximum du PAS sur l'emploi à temps plein, le revenu total et la réception d'aide au revenu (assistance) a dépassé les effets sur l'allègement de la pauvreté » (Michalopoulos *et al.*, 2002, p. 189). Cette situation ne soulève cependant pas, chez eux, d'inquiétude ou de critiques, car l'effet sur la pauvreté totale reste un objectif secondaire par rapport au but principal du PAS. Se dévoilent ici des choix en faveur de l'efficacité économique par rapport à ceux de redistribution.

Le PAS a été conçu de façon adéquate pour atteindre son principal but, qui était d'aider les prestataires d'aide sociale de longue durée chefs de famille monoparentale à opter pour le travail de préférence à l'aide sociale. Et c'est bien ce que le programme a fait (Michalopoulos *et al.*, 2002, p. 190).

On peut aussi s'interroger sur le type d'emploi « choisi » par les mères monoparentales assistées sociales de longue durée pour toucher le supplément PAS. Le niveau de salaire des emplois était de moins de 2 \$ par rapport au salaire minimum horaire provincial. L'étude de Foley (2004) a montré que les emplois étaient dans la majorité des cas des emplois de faible qualité (*lower-quality job matches*). Le choix de ce type d'emplois par les participantes au PAS, s'expliquerait, selon cet auteur, par la courte fenêtre d'opportunité (un an) donnée aux participantes pour trouver un emploi. Il faut pousser plus loin le raisonnement. Au-delà de cette contrainte de temps inscrite dans le dispositif, il faut aussi prendre en compte les contraintes spécifiques du marché des emplois auxquels sont « destinées » les personnes sur l'assistance et se questionner sur la qualité des emplois qu'encouragent les programmes qui visent à rendre « l'emploi payant ». Un risque demeure que les programmes du type PAS conduisent à des emplois à bas salaire, sans véritable possibilité de progression, ce qui ne constitue pas un gage « d'autosuffisance » à long terme<sup>47</sup>.

Il est difficile de statuer sur l'effet à long terme de l'offre de travail si le PAS était permanent. Le tiers<sup>48</sup> de ceux qui avaient accepté l'offre du supplément durant la première année avaient déjà perdu leur emploi à plein temps au début de la deuxième année. On risque de voir l'apparition de cycles ou un phénomène de porte tournante entre l'assistance et l'emploi. Il faut ajouter que près des deux tiers des participants au groupe programme n'ont pas reçu de supplément PAS durant les 36 mois du programme. Le supplément au travail n'a donc pas eu d'effet sur leur comportement de travail. Les raisons invoquées sont pour 38,2 % d'entre elles l'impossibilité de trouver un emploi, pour 11 % l'incapacité de travailler le nombre d'heures requises, pour 25 % et 10 % des raisons de responsabilités familiales et des problèmes de santé. Ces raisons renvoient à des obstacles de type social et structurel pour des personnes assistées de longue durée à l'égard desquelles l'incitatif financier apparaît peu efficace.

---

47. Card et Michalopoulos (2001) ont estimé la croissance des revenus des participants au PAS entre 2,5 % et 3 %, taux similaires à ceux des personnes qui avaient quitté l'assistance sans le PAS.

48. Ce taux diminue à 50 % si on ajoute les services d'aide à l'emploi.

Un effet « d'écémage » se ferait également sentir dans le programme PAS<sup>49</sup>. Les suppléments de revenu n'ont pas été distribués uniformément dans la population assistée de longue durée. Une minorité en a touché (34 %) durant les trois années du programme et, à l'intérieur de cette minorité, un quart a reçu près de la moitié (43,1 %) de l'ensemble de tous les paiements versés à titre de suppléments. Cette population gagnante se distingue par un niveau d'éducation plus élevé et une plus grande expérience de travail comparativement aux personnes qui ont reçu un plus faible supplément et à celles qui n'en ont pas touché. Les mêmes inégalités que l'on avait constaté à l'intérieur de la population pauvre pour l'EITC se retrouvent dans le PAS<sup>50</sup> (tableau 5.9).

Tableau 5.9

### Montant des suppléments parmi les prestataires classés par quartile

	Nombre de prestataires	Supplément moyen (\$)	Pourcentage de tous les paiements	Pourcentage cumulatif de tous les paiements
Prestataires dont les paiements sont parmi :				
Les 25 % les plus élevés	219	31 474	43,1	43,1
La deuxième tranche de 25 %	219	22 698	31,1	74,2
La troisième tranche de 25 %	219	13 913	19,1	93,2
La tranche inférieure de 25 %	219	4 940	6,8	100,0
Tous les prestataires	876	18 256	100,0	100,0

Source: Michalopoulos *et al.* (2000).

Un autre problème concerne l'efficacité réelle des suppléments au revenu de travail, car tout programme qui offre des incitatifs financiers pour encourager l'offre de travail distribue inévitablement des prestations à des personnes qui, même sans ces incitatifs financiers, auraient été encouragées à travailler pour d'autres raisons. Ces personnes se trouvent avec des revenus plus élevés sans que leur effort de travail ait augmenté. Les contribuables et le gouvernement se retrouvent ici devant une perte

49. Il faut aussi se souvenir que par construction, l'impôt négatif dit de la deuxième génération ne bénéficie pas aux ménages les plus pauvres mais à ceux situés entre le deuxième et le cinquième décile.

50. 219 sur 2 503 personnes du groupe programme ont touché 43,1 % de tous les paiements de suppléments.

sèche. Plus est important ce type de participants jouissant d'un effet d'aubaine (*wind fall*), plus la perte en termes de coût sera élevée. Greenwood (1999) a chiffré au tiers les participants du groupe programme qui ont reçu le supplément et qui auraient travaillé quand même sans ce supplément (*wind fall recipients*).

Quant à la rentabilité fiscale du PAS, il est difficile de porter un jugement définitif. L'administration du PAS a coûté environ 1 500 \$ en moyenne par membre du groupe programme alors que le supplément versé a été de 3 200 \$ en moyenne par personne, soit un total de 4 700 \$ par personne du groupe. Les membres du groupe programme ont gagné 4 100 \$ de plus que s'ils ne s'étaient pas prévalus du programme et les gouvernements ont reçu environ 2 100 \$ par personne en moyenne en impôt en raison du taux d'emploi plus élevé. Si le programme était universalisé à l'ensemble des ménages canadiens, on pourrait difficilement prévoir une grande économie fiscale. Si on vise une réduction des coûts fiscaux, la soustraction des dépenses par rapport aux recettes fait en sorte que cet objectif est loin d'être atteint.

Malgré ces limites, les auteurs du rapport final défendent le programme PAS. Tout impôt négatif sous forme de supplément du revenu, lorsqu'il est bien structuré, leur apparaît une formule gagnante à un triple niveau, en encourageant en premier lieu le travail à plein temps, puis en augmentant le revenu et, enfin, en réduisant la pauvreté grâce à un incitatif financier constant au travail. Les programmes qui combinent des prestations conditionnelles à un travail et un supplément au revenu apparaissent aussi à Saez (2000) comme la stratégie la plus efficace pour assurer la transition entre l'assistance et l'emploi. Blank (2002) considère qu'il s'agit là de la voie de réforme la plus prometteuse dans le champ du bien-être (*most promising avenue of policy change to come*). Ces nouveaux modèles de réforme (*the best model of new welfare programs*) sont ceux qui se montreraient les plus efficaces pour augmenter l'effort de travail et redistribuer les revenus (Blank, 2002, p. 1159). Comparativement aux expérimentations américaines sur l'impôt négatif où le gouvernement devait dépenser 2 \$ pour une augmentation de revenus de seulement 1 \$ à cause de la réduction de l'offre de travail, le programme PAS a montré que 1 \$ de transfert gouvernemental augmentait de 2 \$ le revenu des parents isolés, assistés sociaux de longue durée (Blank, 2002, p. 1150). Ceci signifie que l'augmentation du revenu après impôt du groupe programme représente près du double de la dépense du gouvernement<sup>51</sup>.

---

51. Chaque augmentation de 1 \$ de paiement de transfert du gouvernement a fait augmenter le revenu mensuel des participants de 2 \$ (gains moyens de revenu par participant 1849 divisé par transfert moyen payé 948 = 1,95) (Michalopoulos *et al.*, 2000).

## 6. UNE SOLUTION D'AVENIR ?

Un consensus serait en voie de formation, selon Duncan *et al.* (2003), autour de la mise en place de programmes sociaux visant à rendre « le travail payant » et les dispositifs d'impôt négatif implantés dans plusieurs pays iraient dans ce sens, comme la prime pour l'emploi en France, l'EITC aux États-Unis, le *Working Tax Credit* en Grande-Bretagne ou le PAS au Canada. Ces dispositifs reposeraient sur un projet commun d'atteindre trois objectifs interreliés : aider les familles à faibles revenus, réduire la pauvreté et encourager l'emploi. La raison de la convergence de ces programmes viendrait, selon ces auteurs, de la globalisation des échanges qui fait en sorte que chaque pays est informé et incité à adopter ou adapter des politiques venant d'ailleurs lorsqu'elles apparaissent plus efficaces et innovatrices que les politiques en vigueur (*policy transfert : process of adopting or adapting policies from elsewhere that are deemed to be more efficacious than current practice*) (Duncan *et al.*, 2003, p. 21). On se trouverait, avec l'impôt négatif, devant un transfert de politique (*policy transfert*) défini comme un processus d'adoption ou d'adaptation de politiques provenant d'autres pays qui auraient montré plus d'efficacité que les politiques actuellement en vigueur (*Idem*, p. 21). La comparaison internationale participerait, dans ces circonstances, d'un processus plus large d'apprentissage mutuel (*mutual learning and lesson-drawing*).

Cette convergence est toute relative. L'impôt négatif oblige à faire des choix vis-à-vis de chacun des paramètres comme l'admissibilité (individus ou familles, dispositifs ciblés sur certains ménages ou universels, minimum ou non d'activités requises, comme le nombre d'heures de travail), la générosité (montant maximal versé) et la structure (traitement du temps partiel). Ainsi, l'EITC est moins concentré sur les mères seules avec enfants que le PAS qui est cependant plus généreux dans le maximum du crédit accordé. Il faut dans chaque cas faire des choix : calculer le crédit sur une base individuelle ou familiale<sup>52</sup>, le réserver aux ménages ayant des enfants ou non, tenir compte ou non du nombre d'enfants, favoriser les personnes travaillant à temps partiel<sup>53</sup> ou à plein temps, prioriser le retour

52. Les crédits sont en général familiarisés (on tient compte de la situation familiale) plutôt qu'individualisés car on diminue ainsi la population admissible, le nombre de bénéficiaires et le coût du dispositif. Dans d'autres cas, les individus sont admissibles mais avec des niveaux de crédit plus faibles.

53. « Dans tous les pays se pose la question de ceux qui ne travaillent qu'un très faible nombre d'heures. Comment éviter qu'ils ne bénéficient trop du dispositif ? Ceci peut être fait de deux manières : soit le gain est progressif avec le revenu, de sorte que le taux marginal de taxation soit négatif dans le passage du temps, très partiel au temps plein, soit, une condition de minimum d'heures travaillées est imposée pour bénéficier du dispositif » (Pearson, 2003, p. 260).

à l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail ou réduire la pauvreté des travailleurs pauvres, accorder un crédit plus généreux pour les ménages les plus pauvres ou cibler davantage les revenus proches de la ligne de pauvreté, ou les déciles intermédiaires de la distribution des revenus, aider en priorité ceux qui sont hors du marché du travail à y entrer ou ceux qui y sont déjà pour qu'ils y travaillent davantage. Tous ces choix obligent à arbitrer entre redistribuer ou inciter au travail, objectifs différents et potentiellement contradictoires, en particulier dans « un contexte de chômage élevé, causé par l'insuffisance de la demande de travail » (Legendre *et al.*, 2004, p. 44). Phelps (2000) voit, entre ces deux objectifs, une tension qui rend impossible de les réaliser simultanément. Cet auteur propose comme alternative à l'impôt négatif une subvention directe à l'entreprise pour les emplois faiblement qualifiés. Cette stratégie lui apparaît plus efficace pour rendre le travail payant, car elle n'introduit pas de distorsion dans le choix de la durée de travail, comme peut le faire l'EITC. Elle permettrait, selon lui, de rejoindre en plus les hommes célibataires peu concernés par l'EITC même s'ils sont nombreux parmi les travailleurs pauvres (Phelps, 2000, p. 262).

Même si on peut penser l'impôt négatif comme un dispositif souple qui accompagne les transformations de la société et les changements ou les ruptures dans la vie des individus au plan familial et du travail, à un coût raisonnable pour la collectivité, celui-ci n'est pas exempt d'effets pervers, comme les effets d'aubaine pour les ménages qui iraient travailler même sans le crédit, des biais de genre en décourageant l'activité des femmes mariées, surtout si le crédit est basé sur le revenu familial ou s'il favorise le retrait partiel ou total du marché du travail pour un des membres du ménage à deux revenus, et des effets plafonds en enfermant les bénéficiaires dans des filières « sans carrière salariale ».

L'impôt négatif trouve sa raison d'être dans une vision du marché du travail et des solutions aux problèmes du chômage ou de l'assistance à long terme qui met principalement l'accent sur les comportements et la rationalité individuelle. Cette mesure se base sur l'hypothèse d'une faible incitation pour les bénéficiaires de l'assistance sociale à reprendre une activité rémunérée du fait du faible écart existant entre le niveau de revenu procuré par les transferts et celui offert par le marché du travail. Confrontée au choix de décider d'un retour sur le marché du travail à mi-temps au salaire minimum et le maintien sur l'assistance sociale, la rationalité du choix, pense-t-on, oblige à l'inactivité. L'impôt négatif introduit un paramètre nouveau dans le choix, il vise à inciter davantage les personnes inactives à retourner sur le marché du travail en augmentant l'écart entre le revenu tiré du travail même à temps partiel au salaire minimum et l'allocation sociale. Mais l'incitation n'est pas assurée dans

tous les cas. Le dispositif peut aussi inciter certaines personnes à un retrait partiel du marché du travail, surtout si la diminution des heures travaillées leur permet de toucher un revenu en substituant aux heures travaillées des heures de loisir. L'impôt négatif peut alors favoriser une stagnation ou une diminution de l'offre de travail si un déséquilibre se fait entre la reprise d'activités pour certains (incités au retour au travail par l'impôt négatif) et un retrait plus prononcé du marché du travail pour d'autres qui adoptent ce comportement afin de devenir admissibles à ce même revenu. En plus d'une redistribution négative de l'emploi, l'impôt négatif menace d'entraîner le retrait des femmes peu qualifiées du marché du travail, surtout s'il est fonction du revenu du ménage et non des individus. On pourrait alors faire face à des effets pervers où l'impôt négatif, créé pour inciter à retourner sur le marché du travail, aurait un effet net de désincitation et de diminution de l'offre de travail. La réponse dépend en partie de l'architecture du dispositif, en particulier de la fixation de l'écart entre les seuils. Pour favoriser une incitation au travail, il devient nécessaire d'augmenter le niveau du seuil supérieur. Ce qui heurte cependant l'objectif de contrôle des coûts.

Pour certains critiques du programme, ce choix de politique sociale ne tient pas suffisamment compte de la dynamique des transitions entre l'inactivité et l'activité. Pour d'autres, les comportements imputés aux bénéficiaires de l'assistance sociale ne sont pas réalistes et renvoient aux présupposés que l'insertion à l'emploi ne tient qu'à la motivation des pauvres ou, plus simplement, que l'on impute aux pauvres la responsabilité de leur situation. La désincitation au travail tiendrait plutôt à la faible qualité des emplois et à la précarité du marché du travail.

Clerc (2001a) qualifie l'impôt négatif de mesure libérale dont la finalité serait de laisser les salaires fluctuer librement sur le marché. Pour Greffe, le projet d'impôt négatif reposerait sur une série d'hypothèses contestables. Il correspondrait à une vision néolibérale du monde social qui détourne l'attention de plusieurs mécanismes sociaux et culturels importants qui ont un effet sur la perpétuation de la pauvreté. L'impôt négatif ne réussirait pas à intégrer dans ses analyses les phénomènes collectifs d'inégalité et de discrimination ou de segmentation du marché du travail (Greffe, 1978, p. 182).

En ne faisant pas remonter l'inégalité aux places différentielles des individus dans la société, non seulement on gomme l'espace des rapports sociaux, mais on les conforte réellement puisqu'on évite de les remettre en cause tout en prétendant lutter contre l'inégalité (*Idem*, p. 293).

Prétendre résoudre les problèmes de la pauvreté par l'impôt négatif lui apparaît illusoire. Il parle à ce propos d'une « justice de bois dormant » (*Idem*, p. 8), où la notion de justice s'inscrit dans un « discours parfaitement compatible avec le maintien du système en place et la production d'une pauvreté institutionnalisée derrière la fiction d'un marché intégrateur » (*Idem*, p. 9). L'impôt négatif prendrait ses racines dans une vision marchande et individualiste et équivaldrait à un impôt du pauvre et à une monétarisation systématique de l'aide sociale, en limitant le plus possible « les atteintes à l'économie du marché, tout en acceptant une correction active de ses effets » (*Idem*, p. 6).

Même si l'impôt négatif présente certains avantages comme la simplification des systèmes de transfert en liant transferts et fiscalité et une efficacité en termes de lutte contre la pauvreté pour les populations visées, il risque, dans un autre sens, de fonctionner comme une prime pour les entreprises qui emploient des salariés à bas salaires. Il constitue pour elles un désincitatif à rehausser les bas salaires sous prétexte que l'impôt négatif y pourvoira. La mise en place d'un tel programme risque aussi de faire stagner le salaire minimum et d'entraîner, à terme, un appauvrissement pour les travailleurs à bas salaires, dont les revenus dépendront en partie de la situation fiscale des gouvernements.

En soutenant l'emploi faiblement qualifié, en se substituant en partie au salaire minimum, l'État offre, par l'impôt négatif, des opportunités aux entreprises de flexibiliser davantage le marché du travail, ou tout au moins d'accroître la flexibilisation des salaires. Cette aide supplémentaire aux travailleurs pauvres viendrait rendre plus supportable, pour les salariés, les petits boulots mal payés. Le Welfare Right Organisation a rejeté les divers projets d'impôt négatif aux États-Unis sur la base que cet impôt leur apparaissait plutôt comme un moyen de subventionner les employeurs, qui pourraient être encouragés à payer des salaires moindres grâce au supplément fourni par l'impôt négatif. D'autres pensaient, à la même époque, que l'offre d'un supplément de revenu aux travailleurs pauvres, en augmentant l'offre de ce type de travailleurs, pourrait exercer une pression à la baisse sur le taux des salaires sur le marché ; le supplément devenant un gain pour les employeurs.

En abaissant le coût net des emplois non qualifiés pour l'employeur, l'impôt négatif participerait au développement d'un marché d'emplois précaires, flexibles, à durée limitée et offrant peu de possibilités de mobilité sociale. L'impact de l'impôt négatif sur la politique salariale des entreprises, sur les normes d'emploi et de salaires sont peu ou pas pris en compte dans les diverses recherches évaluatives consultées. Selon Sterdyniack (2003), l'impôt négatif, en subventionnant le temps partiel, risque d'inciter les entreprises à proposer des emplois à mi-temps au lieu d'emplois à temps

complet, aboutissant « à créer une catégorie spécifique d'emplois, mal rémunérés, à temps incomplet et sans perspective de carrière » (Sterdyniak, 2003, p. 270).

Plutôt qu'une stratégie néolibérale de marchandisation de la protection sociale, d'autres y ont plutôt vu une stratégie conservatrice favorisant un retour des femmes au foyer. Comme l'impôt négatif est établi, dans la plupart des projets de réforme, sur la base des revenus familiaux et de la taille de la famille, des auteures féministes l'ont remis en question, craignant une augmentation de la ségrégation des rôles dans la famille. Pour Quadagno, l'impôt négatif risque d'inciter les femmes à retourner à la maison et à assurer les tâches traditionnelles de mère au foyer, ce qui a pour conséquence, selon elle, d'augmenter leur dépendance. L'impôt négatif agirait alors comme un mécanisme de contrôle des femmes dans l'unité domestique. Ainsi, le projet Nixon, en subventionnant le travail des hommes afro-américains ayant une faible qualification, aurait encouragé du même coup les femmes à assumer un rôle de mère au foyer, ce qui risquait, selon Quadagno, de « réinstaller la domination de l'homme noir sur la femme au foyer et renforcer la domination des hommes de race blanche sur les hommes de race noire sur le marché du travail » (Quadagno, 1990, p. 1).

Pour plusieurs groupes de gauche, l'impôt négatif apparaît moins comme un nouveau droit social qu'un dispositif de politique fiscale et budgétaire priorisant la diminution des coûts, l'incitation au travail au détriment de la lutte contre la pauvreté. Cet impôt resterait foncièrement ambigu car son maintien dépend de décisions budgétaires annuelles. Les gagnants identifiés sont davantage les entreprises (incitation à garder les salaires bas, développement d'entreprises à main-d'œuvre faiblement qualifiée) et le gouvernement (conversion d'un droit social en stratégie fiscale, réduction des coûts), plutôt que les populations pauvres (incitation à intégrer des emplois faiblement qualifiés, et précaires, appauvrissement relatif, segments de population pauvre exclus du dispositif).

Ce qui est sûr, c'est que l'impôt négatif oblige à des arbitrages entre le contrôle des coûts, l'incitation au travail et la réduction de la pauvreté. Tout porte à croire que les objectifs d'austérité budgétaire et d'efficacité économique l'emportent souvent sur ceux de redistribution et de lutte contre la pauvreté. Quand on fiscalise ainsi un droit social, c'est souvent la logique fiscale et budgétaire qui l'emporte sur la logique sociale, qui se trouve ainsi fragilisée dans une logique budgétaire. C'est pourquoi plusieurs proposent de remplacer l'impôt négatif par un revenu universel qui agirait comme revenu minimum garanti et refondation du dispositif d'assistance et même de protection sociale.

## 6

**LE REVENU UNIVERSEL****1. INTRODUCTION**

Garantir un minimum social à ceux qui sont sans ressources et en situation de besoin constitue un des principes à la base du contrat social des sociétés libérales. Cependant, devant l'appauvrissement de certaines catégories sociales et la difficulté de l'État providence à solutionner réellement les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il a été proposé de radicaliser en quelque sorte ce minimum social en le garantissant comme universel et inconditionnel au nom de la justice sociale ou de l'efficacité économique. Au Canada, la Commission Royale d'enquête sur l'union et le développement économique au Canada (McDonald) a mis de l'avant, en 1984, en lien avec le libre-échange, une réforme globale des politiques sociales qui passerait par un régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Elle s'est faite l'avocate d'un revenu minimum garanti universel pour des raisons d'efficacité et de croissance économique (Canada, 1985). Plus récemment, Charles Sirois (1999), auparavant président de Télélobe Canada, l'a suggéré au nom du libéralisme économique et de la rentabilité marchande. Au même moment, l'Union des forces progressistes, qui se positionne à gauche sur l'échiquier politique au Québec, l'a choisi comme un élément central de sa plate-forme politique. Il a l'appui de groupes de chômeurs et d'assistés sociaux, qui y voient une stratégie efficace pour atteindre l'objectif de pauvreté zéro.

L'idée d'un revenu minimum garanti universel et inconditionnel n'est pas limitée à l'espace canadien. Elle fait l'objet d'une attention soutenue en Europe et elle y a même mené à la formation d'un réseau international, le BIEN (Basic Income European Network), voué à sa promotion. Ce réseau, créé en 1986, « cherche à établir des liens entre

individus et groupes, engagés ou intéressés à l'allocation universelle ». Son comité exécutif regroupe des chercheurs, des enseignants, des fonctionnaires d'organismes internationaux et des parlementaires. On retrouve ainsi, dans plusieurs pays, des réseaux ou regroupements d'intellectuels et de militants qui travaillent à sa promotion. Il s'agit en France, de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE) ; en Grande-Bretagne, du Citizen's Income Study Center ; en Hollande, du Vereniging Basinkomen ; en Irlande, le BIEN Ireland ; en Espagne, de l'Association Renda Basica (AREBA) ; en Nouvelle Zélande, de l'UBINZ et en Australie de l'Organisation Advocating Support Income in Australia (OASIS). On retrouve même en Belgique un parti politique (Vivant) dont l'article premier du programme vise l'instauration d'un revenu minimum universel.

Mais tous ces acteurs-réseaux défendent-ils la même idée ? Retrouvons-nous au fondement de cette proposition une même manière de penser, une même problématique ? Y a-t-il des questions non résolues à l'état de débats ? Telles sont les questions qui ont guidé mon cheminement dans l'étude de la littérature sur cette question. Les réponses constituent chacune des parties de ce chapitre.

Dans la première partie, j'examinerai la proposition elle-même<sup>1</sup>, ce que Van Trier (1995) et Fitzpatrick (1999) nomment « le modèle minimum », soit le plus petit commun dénominateur. On cherchera à préciser sa définition, à indiquer les caractéristiques principales et à montrer les différences spécifiques par rapport aux autres modalités de protection sociale. La deuxième partie procédera davantage à un travail de déconstruction, afin de repérer les débats internes, les tensions, les oppositions et la multiplicité des usages que cette proposition laisse apercevoir. On est ainsi obligé de faire éclater son unité apparente et d'en relativiser les structures d'argumentation. On se trouve devant des systèmes d'argumentation complexes, traversés de tensions multiples et contradictoires. La troisième partie s'intéressera moins aux justifications idéologiques ou philosophiques mais plus aux enjeux autour de son opérationnalisation ou de sa réalisation. Cette partie exposera les dilemmes pratiques de sa mise en œuvre et les débats autour de sa viabilité économique et de sa faisabilité politique comme stratégie d'action et de protection sociale.

En résumé, la première partie répond à la question de la nature du revenu universel, la deuxième partie s'interroge sur sa désirabilité philosophique et socioéconomique et la troisième partie précise sa viabilité économique et sa faisabilité politique. L'objectif n'est pas de défendre

---

1. Nous avons opté pour le terme générique de revenu universel pour qualifier la proposition du revenu minimum garanti universel et inconditionnel.

l'idée<sup>2</sup> mais d'exposer la carte des débats et de montrer que l'idée est plus complexe qu'elle ne paraît et que son mérite vient du fait qu'elle soulève des questions de fond sur le rôle respectif de l'État, du marché et de la communauté dans la construction du lien social.

## 2. LA DÉFINITION OU LE MODÈLE MINIMAL

Cette idée de revenu minimum universel est présentée sous diverses formulations dans la littérature, telles qu'allocation universelle, revenu de base, revenu de citoyenneté ou dividende social. Ces diverses appellations sont considérées par ses promoteurs comme synonymes, bien qu'elles renvoient à des registres différents de justification ou d'argumentation que je développerai ultérieurement. Dans cette partie, je ne vise pas à procéder à une revue exhaustive de l'ensemble des définitions du revenu universel. J'ai plutôt tenté de présenter le plus petit commun dénominateur, ce qu'on peut identifier comme le « modèle minimal ». Le revenu minimum universel se présente à la fois comme une allocation ou une prestation sociale, comme un dispositif institutionnel de protection sociale ou un droit social et, enfin, comme un régime de politiques sociales. On passe successivement d'un registre micro (allocation) à un registre macro (régime d'État providence).

Contrairement à la prestation d'assistance qui tend à différencier les populations bénéficiaires selon leur aptitude au travail et à établir ses barèmes par rapport au salaire de l'ouvrier le plus pauvre selon le principe de la moindre admissibilité, le revenu universel refuse de catégoriser les populations bénéficiaires à partir de ce qui les différencie mais se détermine, au contraire, à partir de leur « commune » appartenance à la communauté. L'allocation n'est pas versée, dit-on, pour exister mais parce que l'on existe ; c'est la condition de citoyen qui justifie l'allocation et non la situation de besoin ou l'état de pauvreté, comme c'est le cas pour la prestation d'assistance. Ce revenu minimum universel devient, comme l'éducation ou la santé, une condition de l'exercice de la citoyenneté et favorise du même coup le sentiment d'appartenance sociale à la cité. Il

---

2. Dans la plupart des comptes rendus sur le revenu universel, on en arrive inévitablement à faire ressortir le caractère innovateur et réformateur de la proposition, ce qui risque toujours de participer à un travail de légitimation idéologique ou politique et de rester dans un registre de complaisance complice qui « empêche d'apercevoir les contradictions du raisonnement », voire les « doubles ententes et les malentendus entendus qui assurent au double jeu prophétique ses audiences multiples et contradictoires » (Bourdieu *et al.*, 1968, p. 49).

constitue alors une condition sociale nécessaire à l'intégration sociale et à l'égalité des chances. C'est pourquoi l'allocation doit être inconditionnelle, universelle, permanente et irrévocable.

Pour le Collectif Charles Fourier, l'inconditionnalité de l'allocation signifie qu'elle est distribuée « indépendamment de la situation familiale, de toute prestation passée, de la volonté présente d'accepter un emploi, mais aussi du fait que l'on bénéficie ou non d'autres revenus » (De Villé et Van Parijs, 1985, p. 361). Cela veut dire que le revenu minimum n'exige aucune disponibilité ou condition vis-à-vis de l'emploi ; il est distribué même à ceux qui refusent de travailler, qu'il soient riches ou non, vivent ou non maritalement, aient ou non un domicile fixe. Il peut aussi être cumulé avec d'autres revenus, quelle qu'en soit la source. Ferry (1996) parle à ce propos d'un renversement entre le revenu social et le revenu de l'emploi car, avec le revenu universel, c'est la répartition primaire qui devient sociale et la répartition secondaire qui devient soumise à une logique marchande.

Étant automatique et irrévocable, le revenu minimum exige une administration simple et transparente. Il protège de ce fait l'autonomie et la dignité des personnes ; il garantit une non-ingérence dans leur vie ou leur laisse une pleine liberté de choix dans l'utilisation de leur revenu. Il élimine toute forme de stigmatisation ou d'exclusion qu'engendreront les tests de moyens, de ressources ou de besoins.

Pour Groot (1997), le revenu universel réalise pleinement la visée institutionnelle<sup>3</sup> des politiques sociales. Il constitue un plancher permanent et universel de protection sociale. Il garantit, selon lui, que les besoins de base vont être satisfaits pour tous et qu'un partage minimum de la richesse ou des ressources va être assuré. C'est autant le caractère permanent qu'universel qui donne au revenu universel sa dimension institutionnelle. Dans ce sens, il constitue un nouveau socle de la vie en société.

---

3. Rappelons que la conception institutionnelle s'oppose à la conception résiduelle des politiques sociales. Dans la vision résiduelle, la satisfaction des besoins est assurée par les institutions de base de la société soit la famille et le marché. Les politiques sociales n'entrent en jeu qu'en cas de défaillance de ces institutions. L'intervention se doit d'être une de dépannage, temporaire et ponctuelle. Les mécanismes d'assistance ont été longtemps conçus dans cette optique résiduelle. Ils ne rejoignent que les populations inaptes au travail dont la famille ne pouvait assurer la prise en charge comme les personnes âgées, les handicapés ou les mères nécessiteuses. Les personnes aptes au travail devaient avoir recours à l'assistance de façon occasionnelle car elles devaient assurer par elles-mêmes la satisfaction de leurs besoins. Les allocations se devaient d'être temporaires et d'obéir au principe de moindre admissibilité.

On parle ici d'un nouveau droit social, qui jouerait un rôle aussi nécessaire dans la vie démocratique que l'égalité de tous devant la justice ou le vote. Le revenu universel est pensé comme une dette sociale qui s'inscrit comme un droit fondamental à des moyens d'existence et un droit à la liberté. C'est pourquoi il ne peut fonctionner comme une prestation de dépannage et doit s'inscrire dans la durée (Parker, 1989, p. 146). Les transformations du contexte familial et du travail le rendent d'autant plus nécessaire que les dispositifs traditionnels de protection tels que l'assistance et l'assurance, s'avèrent inefficaces à cause des conditions imposées pour leur mise en œuvre. Pour l'assistance, il faut faire la preuve de son état de besoin ou de pauvreté et pour l'assurance avoir déjà cotisé et avoir été, pour une période prolongée, sur le marché du travail. Si l'allocation du revenu universel est établie à un niveau suffisant, elle empêcherait de se retrouver en situation de pauvreté ; elle agirait alors à titre préventif.

Du point de vue comptable, le revenu universel et l'impôt négatif peuvent être considérés comme équivalents au niveau du revenu minimum net disponible. Les masses financières prélevées et distribuées restent cependant très distinctes et de beaucoup inférieures pour l'impôt négatif. Chacun de ces dispositifs obéit aussi à des logiques différentes. L'impôt négatif est conditionnel aux revenus dans le ménage et son montant varie selon le nombre d'heures travaillées. Le revenu universel est inconditionnel, il s'établit sur une base individuelle et il reste uniforme. Il est distribué indépendamment de l'état des besoins, des revenus ou du mode de vie familial. Certains auteurs, pour souligner ces dimensions, ont mis de l'avant le rôle libérateur du revenu universel vis-à-vis des contraintes de la famille, de l'espace domestique et du marché du travail. Le revenu universel irait dans le sens d'une décommodification des besoins et d'une démarchandisation des activités du travail en assurant le développement d'activités d'utilité sociale. Dans ce sens, le revenu universel apparaît comme une politique sociale autonome, indépendante des politiques fiscales et du marché du travail.

En plus d'être un dispositif institutionnel garantissant un droit social, le revenu universel est aussi présenté comme un nouveau régime de protection sociale qui invite à une reconceptualisation de l'État et de l'ensemble des politiques sociales. Il fonderait, selon Ferry (1996), un nouveau paradigme de répartition ou un nouveau contrat social. Le revenu universel est, dans ce raisonnement, plus qu'une prestation ou un nouveau droit social ; il exige, pour sa réalisation, une modification des règles qui gouvernent les choix collectifs et implique un changement à l'agenda public et politique. Il devient ici un projet de réforme qui concerne l'ensemble de l'État providence dans ses mécanismes de solidarité.

L'allocation universelle apparaît en effet précisément comme l'un des paradigmes les plus promoteurs non seulement pour projeter une alternative mobilisatrice quant à l'avenir de nos sociétés, mais encore pour lire d'un regard nouveau leur réalité actuelle (Ferry, 1996, p. 121).

C'est Van Parijs (1996a) qui est allé le plus loin dans ce sens, en identifiant le revenu universel à un modèle spécifique de l'État providence qualifié de modèle painéen qu'il distingue des modèles bismarckien et beveridgien.

Le classement des modèles institutionnels de l'État providence s'appuie sur des différences qui tiennent à des fondements normatifs distincts. Le modèle bismarckien repose, selon l'auteur, sur deux traits ou fondements: « pas de transfert *ex ante* et pas de transfert sans volonté de travailler » (Van Parijs, 1996a, p. 22). Ceci signifie que ce modèle tire sa logique du mécanisme d'assurance. L'indemnisation ou le transfert n'intervient qu'après que le risque se soit produit (*ex-post*) et que le bénéficiaire ait cotisé à un fonds; cette cotisation repose sur les revenus du travail<sup>4</sup>. Pour cet auteur, le modèle beveridgien s'appuie sur une base éthique plus exigeante; sur un principe non plus d'assurance comme précédemment, mais de solidarité. Ce modèle fournit « à tout membre de la société un niveau minimum de ressources » (*Idem*, p. 14). Cette redistribution reste cependant conditionnelle à une évaluation préalable des besoins. Le modèle painéen, au contraire, exige une solidarité élargie qui peut aller au-delà des frontières nationales. En distribuant inconditionnellement à tout membre de la société un revenu uniforme, ce modèle se fonde sur des principes d'équité et n'exige pas du bénéficiaire, contrairement au modèle bismarckien, des conditions préalables en termes de cotisations ou de travail. Il se distinguerait aussi du modèle beveridgien du fait qu'il ne limite pas les transferts à ceux qui sont dans le besoin. Ce sont les deux traits d'universalité et d'inconditionnalité qui rendent l'équité réalisable et nécessitent pour leur mise en œuvre un changement de perception (*Gestalt Switch*) (*Idem*, p. 39). Ce qui est en jeu dans la redistribution, ce n'est pas seulement la solidarité, mais aussi l'équité.

L'équité dont il a été question dans ce troisième modèle ne concernait que la distribution équitable des ressources externes, et une conception cohérente intégrée de la justice requiert que le souci de l'égalisation des ressources internes soit adéquatement pris en compte (*Idem*, p. 42).

---

4. Pour l'auteur, le modèle bismarckien repose sur une solidarité faible car il exclut de la protection une partie de ceux qui ont un rapport intermittent ou précaire au marché du travail.

### 3. LES JUSTIFICATIONS ET LES OBJECTIONS

La littérature sur le revenu universel est souvent une littérature partisane. Les auteurs cherchent à défendre l'idée en répondant d'avance aux critiques qu'on pourrait chercher à faire à son endroit. L'idée mobilise des familles idéologiques diverses, hétérogènes et potentiellement contradictoires, dont les différences ou les conflits sont souvent occultés. Fitzpatrick (1999) fait exception ; il a essayé de montrer que l'idée d'un revenu de base sollicite une diversité idéologique. Le but de l'auteur reste cependant la promotion de l'idée en cherchant à rallier autour de celle-ci des idéologies opposées comme la droite radicale, le collectivisme de bien-être, le socialisme, le féminisme et l'écologisme. Dans son raisonnement, ces idéologies sont présentées comme externes à l'idée elle-même. Mon projet ici est différent. Je cherche à identifier la diversité des justifications idéologiques à l'intérieur même des argumentations qui justifient son existence et sa légitimité. Ma démarche se veut davantage un travail de déconstruction que de légitimation de l'idée même de revenu universel.

J'ai, dans un premier temps, distingué deux registres d'argumentation, l'un philosophique, l'autre économique. Le premier s'interroge sur les fondements proprement philosophiques et éthiques du revenu minimum garanti. Le deuxième se réfère aux avantages engendrés par la dissociation du revenu et du travail sur la croissance économique, le développement du marché du travail, ainsi que la production de la richesse. Chacun de ces deux registres est lui-même traversé par une même opposition entre une orientation individualiste et une orientation solidariste. L'orientation individualiste fait davantage appel à la liberté, à la rationalité individuelle et à l'autonomie personnelle. L'orientation solidariste sollicite des principes fondés sur le vivre ensemble, l'équité et la solidarité.

Le croisement de ces dimensions ou axes d'argumentation permet d'identifier quatre traditions d'analyse ou orientations idéologiques (propriétaire, solidariste, néolibérale et posttravailliste) qui constituent autant de manières de penser le revenu universel. Pour chacune des orientations, j'ai qualifié différemment le revenu universel. Mon hypothèse est que ces quatre orientations constituent, en quelque sorte, la matrice des débats sur le revenu universel. Ces traditions d'analyse ou ces orientations ne sont pas le propre du revenu universel ; elles renverraient aux catégories permanentes du débat économique et politique, soit celles de la modernité démocratique.

Tableau 6.1  
Justifications du revenu universel

Registre	Orientation	
	Individualiste	Solidariste
Philosophique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation propriétaire</li> <li>• Dividende social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation solidariste</li> <li>• Allocation universelle</li> </ul>
Économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation néolibérale</li> <li>• Revenu de base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation posttravaille</li> <li>• Revenu de citoyenneté</li> </ul>

### 3.1. LES JUSTIFICATIONS PHILOSOPHIQUES ET ÉTHIQUES

Un important travail de réflexion et d'analyse a été entrepris afin de fonder ou de justifier le revenu universel à partir d'un ensemble de principes éthiques et philosophiques, lesquels s'appuient sur une conception raisonnée de l'équité et de la justice. Le droit à un revenu universel et inconditionnel découlerait d'un droit fondamental, celui de partager les fruits des ressources collectives ou communes qui appartiennent à tous. Le premier à avoir systématisé ce droit est Paine, un auteur, avec qui les divers courants de philosophie politique justifiant le revenu universel se reconnaissent une filiation commune. En 1796, il a déposé au Directoire un mémoire intitulé « La justice agraire ». Il y proposait une allocation universelle inconditionnelle sous la forme d'un montant forfaitaire distribué à tous les citoyens à la majorité (21 ans) et d'une allocation annuelle à partir de 50 ans. Le principe de ces allocations dérivait, pour Paine, d'une conception de la justice basée sur les rentes provenant de la terre qui appartenait à tous<sup>5</sup>. Les allocations, proposées par Paine, viendraient d'un fonds commun où chacun recevrait inconditionnellement une part égale. Elles constituent, pour lui, une juste compensation de la perte d'un droit originel sur un héritage commun qui a fait l'objet d'une appropriation privée.

Paine se demande si l'état de la société ou de la civilisation a augmenté ou diminué le bonheur des hommes. Il s'interroge alors sur l'état primitif de la société, son état naturel et constate que la civilisation a rendu « une partie des hommes plus riches, et l'autre plus pauvres qu'ils ne

5. Il faut comprendre que l'appropriation privée des terres ne date en Angleterre que du XVII<sup>e</sup> siècle. Celle-ci s'est réalisée dans le mouvement pour l'*enclosure* de terres jadis détenues par la communauté et accessibles à tous. « Sur ces terres (les communs) tout un chacun pouvait exercer un droit de pâture, de collecte du bois » (Kymlicka, 1999, p. 125). Paine défend le droit de chacun à une part égale de l'héritage commun de l'humanité qu'est la terre dans son état naturel.

seraient dans leur état primitif ou naturel » (Paine, 1996, p. 26). Il fonde son raisonnement autant sur la propriété privée que sur la nécessaire distribution de la rente foncière.

Pour Paine cependant, le problème ne réside pas dans la propriété ou l'appropriation privée de la terre ; au contraire, pour lui la propriété est gage d'améliorations et de richesses. Il pose plutôt la liberté et la propriété comme fondements des droits et distingue deux types de propriétés : la propriété naturelle et la propriété artificielle ou acquise. La première (propriété naturelle) appartient à tous et vient du Créateur ; la deuxième (propriété artificielle) reste une invention des hommes. L'égalité ne peut s'exercer que pour la première. On ne peut partager également la deuxième car il faudrait, pour cela, dit Paine « que tous les hommes y contribuent dans la même proportion » (*Idem*, p. 23). Tout individu possède cependant des droits sur la propriété naturelle, ces droits étant équivalents au droit de vote.

Le supplément de valeur que le travail humain fait « subir » à la terre devient la juste propriété du cultivateur. Paine plaide ici pour la légitimité « des droits du possesseur sur la portion qui lui appartient », mais la propriété a dépouillé de leur droit ceux qui en étaient les propriétaires naturels car chaque individu, en « qualité d'habitant de la Terre, en a légitimement l'usufruit dans son état naturel » (*Idem*, p. 27). D'où une dette à la collectivité de tout possesseur de terre, qui « doit à la communauté une rente foncière ». Cette rente est alors présentée comme « une indemnité en compensation de la perte de ce droit naturel à la propriété commune ». La compensation pour la perte de la propriété naturelle doit être égale pour tous les individus, « indépendamment des propriétés qu'ils peuvent avoir créées ou requises par hérédité ou de toute manière » (*Idem*, p. 28).

Cette rente foncière, qui devrait être distribuée également à tous, est revendiquée au nom de la justice et non pas de la charité. Ce droit se réaliserait par la création d'un fonds national, qui distribuerait à tous les individus une somme de 15 livres à l'âge de 21 ans, à titre d'indemnité à l'égard du droit naturel dont le système des propriétés territoriales les a dépossédés et une somme de 10 livres à chaque année pour ceux âgés de 50 ans et plus.

La raison plus profonde qui motive Paine n'est pas seulement de trouver un fondement légitime à la propriété, mais surtout de s'assurer qu'« aucun individu né dans un état civilisé ne puisse se trouver dans une situation pire que celle où il serait s'il fut né avant l'établissement de cette civilisation » (*Idem*, p. 28). Pour l'auteur, la civilisation dans la situation présente est aussi odieuse qu'« injuste » et la distribution de cette rente foncière permettra de corriger les injustices engendrées par la civilisation

tout en faisant disparaître trois classes misérables, « les aveugles, les estropiés et les vieillards indigents et fournira à la génération naissante les moyens de prévenir l'indigence » (*Idem*, p. 31).

Tout se passe comme si, dans son argumentation, Paine essayait de faire tenir ou de justifier en même temps les concepts de propriété et de solidarité. Pour lui, ces deux notions perdent leur caractère antagoniste ou contradictoire grâce au fonds commun, prélevé sur l'héritage de la propriété et redistribué à tous les habitants, quel que soit leur statut. Sa pensée ou ses justifications gardent un caractère autant propriétaire que solidariste. Paine reste propriétaire dans la défense de la propriété comme productrice de richesse, dans la critique de la sollicitude charitable vis-à-vis des indigents, qui reproduit dépendance et pauvreté. La proposition d'un fonds comme base de contrat agirait comme solde de toute dette. Paine reste aussi solidariste dans sa critique de la pauvreté et de l'indigence engendrées par la civilisation, dans sa dénonciation du dépouillement engendré par la propriété artificielle et dans la défense de la nécessité de reconnaître qu'il existe une dette de réparation et qu'il faut l'assumer afin de permettre une égalisation des conditions de vie.

Aujourd'hui, l'héritage de la pensée sociale de Paine sur la justice est double, pourrait-on dire. Une tradition libérale propriétaire, qui fait sienne la défense de la propriété, reste critique vis-à-vis de l'État et défend un dividende social fondé sur les ressources naturelles<sup>6</sup>. Une tradition libérale solidariste, plus sensible au dépouillement entraîné par l'appropriation privée des ressources naturelles et sociales, défend une allocation universelle qui devrait intervenir comme une réparation et constituer un nouveau fondement à la solidarité.

### 3.1.1. L'orientation propriétaire

La pensée propriétaire se réfère autant à Locke (1689, 1690, 1968) qu'à Paine pour justifier la distribution d'un dividende social. La pensée propriétaire reprend les argumentations de Paine, tout en faisant sienne la clause lockéenne dans l'analyse du fondement de la propriété (Dang, 1995 ; Steiner, 1989).

Selon ce courant, la propriété est la condition de l'autonomie et de la liberté individuelle car l'individu possède un droit absolu, inviolable, sur sa propre personne et ses biens ; il peut ainsi exercer pleinement sa liberté. La liberté se confond, dans cette pensée, avec la propriété. L'idéal

6. Ce qui est en jeu, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ce n'est plus la terre agricole comme au temps de Paine mais la terre comme équilibre écologique. Les ressources naturelles de la planète sont ainsi considérées comme la propriété commune de toute l'humanité.

propriétaire est un individu doté de droits exclusifs sur sa personne, sur ses biens et sur sa liberté. Pour Paine et Locke, la société fonctionne, pourrait-on dire, comme une association de propriétaires qui permet à chacun de jouir pleinement des droits. La cité ne correspond plus, comme dans la tradition héritée de l'Antiquité, à l'accomplissement ou à la réalisation politique de l'homme, elle est plutôt le moyen de la réalisation des intérêts des individus. « Les vices privés font, par-là, le bien public ». Dans ce sens, la collectivité devient moins le résultat d'un destin que le fait de l'action humaine, elle est le terrain des intérêts, de l'échange et de l'utilité.

Cette priorité « absolue » donnée à la liberté confère alors à la propriété et au marché un rôle important dans la définition et l'actualisation des normes de justice et d'équité. Toute forme de redistribution qui violerait la liberté individuelle et les droits de propriété est rejetée comme non conforme à la justice. Dans ce sens, la pensée propriétaire reste critique vis-à-vis de toute forme d'action de l'État ; la taxation est vécue comme une injustice, ou une extorsion illégitime de ce qui revient en propre à l'individu provenant du fruit de son travail ou de son activité. Le droit de propriété devient un « droit inviolable et sacré », car il constitue la base et le fondement de la liberté et de l'exercice de la démocratie.

Le caractère juste et injuste ne réside pas dans les résultats mais dans les règles du contrat, dans la façon dont les procédures assurent l'exercice des droits individuels. Ce contrat libéral oblige à respecter une contrainte : la clause lockéenne, laquelle vise à résoudre une tension, d'autres diraient une contradiction, au fondement de la pensée propriétaire. Comment peut-on devenir propriétaire d'un objet, ici la terre ou le sol, qui n'était auparavant la propriété de personne ? C'est la question de l'appropriation originelle.

La clause lockéenne répond à cette question. Elle a été élaborée par Locke pour expliquer « sous quelles conditions moralement légitimes » des individus, initialement dépourvus de propriétés pouvaient avoir des droits de propriété sur un monde extérieur, ici les terres (les « communs »). Locke reconnaît le droit de propriété, si on laisse « en quantité et en qualité suffisante » pour les autres. Les tenants du dividende social reprennent la clause lockéenne et l'appliquent aux ressources naturelles.

La clause lockéenne reconnaît comme juste l'appropriation d'un objet s'il n'appartient à personne et si sa possession n'enfreint pas la liberté d'autrui. Le propriétaire doit en faire une utilisation raisonnable. Cette appropriation originelle n'est alors permise qu'à la condition « que ceux qui n'en profitent pas (directement ou indirectement) perçoivent une compensation leur assurant le niveau de bien-être dont ils auraient joui en l'absence d'appropriation ». La propriété privée de la terre est un

droit dérivé et non originel. C'est le travail qui est la justification du droit de propriété, car il est producteur de richesse, d'où découle le droit de jouir des fruits de son travail. La clause lockéenne devient une contrainte à respecter pour que le droit de propriété n'engendre ni injustice, ni exploitation ou extorsion. Comme l'affirme Paine, une société ne peut être juste si certains individus y connaissent un sort pire que celui qui serait le leur avant l'appropriation privée, soit à l'époque de l'état de nature.

La pensée propriétaire applique la théorie de Paine et la clause lockéenne non pas directement à la terre agricole mais à la terre comme espace bioécologique, comme ressources naturelles et à la planète comme écosystème. On reprend, dans le raisonnement, la distinction painéenne entre la propriété naturelle et artificielle. Les ressources naturelles sont considérées comme propriété naturelle, soit avant leur transformation par le travail. Elles sont une richesse et un héritage communs, appartenant à toutes les générations. Elles doivent être préservées et partagées. Le dividende social devient le prix de leur préservation et de leur exploitation. Les propriétaires et les utilisateurs des richesses naturelles paient une redevance à un fonds commun qui doit être redistribué entre tous les individus et entre les générations. La justification de ce revenu universel sous forme de dividende ne renvoie ni à une logique de besoin ni de solidarité. Le dividende versé est le juste prix de l'utilisation privée de ressources communes, car chaque habitant a droit « à une part inaliénable » de cet héritage ou de ce patrimoine commun, d'où la formule : « le droit à un revenu universel n'est pas un droit à un revenu pour exister mais parce qu'on existe ». Il fonctionne comme une rente prélevée sur l'exploitation des ressources naturelles et distribuée à tous de manière égale (Davidson, 1995 ; Pogge, 2001).

L'espace-temps est, pourrait-on dire, modifié par rapport à Paine. La terre est pensée comme un espace non plus limité aux terres agricoles mais elle renvoie à un espace écologique. De même, le temps de redistribution ne concerne plus seulement deux générations, comme chez Paine, mais prend en compte les générations futures non encore nées, afin de préserver le capital des ressources naturelles à transmettre. Le dividende social est alors à la base du contrat social. Chacun contracte une obligation ; l'un à céder son droit et l'autre à compenser l'appropriation de ce droit. Ce contrat social lie non seulement tous les habitants d'une société, mais aussi l'ensemble des générations, afin de prévenir un risque d'épuisement des ressources naturelles, d'empêcher un coût d'accès aux ressources trop onéreux pour les générations futures, de conserver et de transmettre une part égale de cet héritage aux prochaines générations.

Les propriétaires, contrairement aux solidaristes, imposent des conditions faibles à l'appropriation légitime et limitent davantage la base des ressources ou du patrimoine à partager ou à redistribuer. La seule exigence compensatoire est celle engendrée par la clause lockéenne qui demande qu'un individu ne souffre ou ne subisse pas de torts à cause de l'appropriation comparativement à la situation antérieure. Pour la pensée solidariste, cette clause lockéenne est considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante. Il faut élargir le champ des ressources à distribuer et tenir compte de la disparité engendrée par l'inégale distribution de ressources rares. Pour les propriétaires, une redistribution égalitaire des biens est définie comme injuste, quand elle entrave la liberté individuelle et extorque à l'individu ce qui lui appartient en propre, soit ses revenus ou les fruits de son travail, de son initiative et de sa liberté. Ce qui est en jeu pour eux, ce n'est pas tant une question d'égalité sociale qu'une question écologique, soit la préservation de l'héritage de l'humanité, un héritage universel, qui fonde un nouveau contrat social où chaque contractant jouit des mêmes droits et y trouve un avantage mutuel, le droit de propriété étant garant de la liberté.

### 3.1.2. L'orientation solidariste

La deuxième tradition d'analyse plaide pour l'instauration d'une allocation universelle en faisant davantage ressortir le versant solidariste de l'analyse de Paine et en incorporant la réflexion de Rawls (1987) sur la justice, plutôt que celle de Locke. Van Parijs (1995a) parle à ce propos d'une version de gauche de la pensée de Rawls dans l'analyse de la justice comme équité. L'allocation universelle devient alors, selon Van Der Veen et Van Parijs (1986), la voie capitaliste vers le communisme, car elle permet le passage de « chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins<sup>7</sup> ». Elle est présentée comme le nouveau socle de la société libérale. Elle devient une utopie à la mesure de notre temps et une « réforme porteuse d'espérances aussi fortes que l'abolition de l'esclavage ou l'instauration du suffrage universel » (Van Parijs, 1992b, p. 7).

Contrairement à la pensée propriétaire, la pensée solidariste intègre dans sa réflexion et son analyse la question des inégalités sociales et de la pauvreté. Elle se caractérise, selon Van Parijs, par une égale sollicitude à l'égard de tous les membres de la société. Comme pour les propriétaires, la liberté reste au fondement de l'exercice de la vie sociale, mais cette

---

7. « *If communism is to be approached within a capitalist society it must be by way of raising as much as possible the guaranteed income in the form of a universal grant [...] Communism is achieved when the whole social product is distributed irrespective of each person's contribution* » (Van Der Veen et Van Parijs, 1986, p. 647).

liberté reste formelle dans le contexte actuel de la propriété privée et de la distribution de la richesse. Le dividende social n'est pas suffisant et l'exercice d'une liberté réelle et effective exige un élargissement du patrimoine commun à redistribuer, afin de donner à cette liberté les moyens de sa réalisation.

La pensée solidariste reprend le raisonnement de Paine sur les effets inégalitaires entraînés par la civilisation, dont le dépouillement et l'appauvrissement. La solution de réparation s'inscrit dans un cadre de justice et non de charité, mais ce cadre de justice painéen doit être repensé en prenant en compte la pensée de Rawls sur la justice comme équité.

Pour fonder un principe de justice, Rawls (1987) imagine une situation hypothétique : la position originelle. Dans cette situation, les individus sont placés pour décider sous un voile d'ignorance, ce qui signifie que personne ne connaît sa position dans la société en termes d'emplois, de ressources ou de travail. Les individus rawlsiens en arrivent à la construction d'un système commun de justice, organisé autour de deux principes fondamentaux (Rawls, 1987) :

Principe I : Chaque personne doit avoir un droit égal à la plus grande liberté fondamentale, avec une liberté semblable pour tous (principe d'égalité de liberté).

Principe II : Les inégalités sociales doivent être telles qu'elles peuvent être justifiées seulement si elles sont :

- a) liées à des emplois et à des rôles accessibles à tous, dans des conditions d'égalité impartiale des chances (principe d'égalité des chances) ;
- b) pour le plus grand profit des plus désavantagés (principe de différence).

L'analyse de Rawls peut être comprise comme une théorie rivale et alternative à l'utilitarisme, mais qui se situe à l'intérieur d'une pensée libérale. Il substitue aux notions d'utilité et de bien-être les notions de « biens sociaux premiers », soit « les conditions et les moyens généraux dont nous avons tous besoin pour réaliser les buts que nous poursuivons dans notre vie, quels qu'ils soient » (Rawls, 1987, p. 93) ; l'égalité de liberté et l'égalité des chances font partie de ces biens sociaux premiers. Il existe cependant, pour Rawls, un « ordre lexical » entre ces principes. Le principe d'égalité de liberté a priorité sur les deux autres. Les inégalités sont justifiées pourvu qu'elles profitent aux plus désavantagés, principe connu sous le nom de principe de différence. Pour la pensée solidariste, ce principe de différence est un principe d'équité, où il faut faire intervenir le critère du « maximin », c'est-à-dire la maximisation de ce minimum.

Ce principe du maximin donne une priorité au souci des plus défavorisés et fonctionne aussi comme principe de rectification des injustices par le biais de l'allocation universelle. Pour véritablement s'exercer, le principe de différence doit être appliqué sous la contrainte des exigences de la solidarité car autrement, il risque de produire « une pauvre politique pour les pauvres ».

Le principe de différence exige l'amélioration de la situation des plus défavorisés, mais cet objectif ne devrait-il pas s'incarner plutôt dans une allocation ciblée en faveur des plus pauvres ? Cette dernière stratégie a le désavantage, selon la pensée solidariste, de rendre difficile l'exercice des biens sociaux premiers, qui sont plus particulièrement la liberté et les bases du respect de soi. La prestation ciblée risque de stigmatiser son détenteur et d'affecter le sens qu'a l'individu de sa propre valeur. Un ciblage des allocations pourrait induire en outre une certaine restriction à la liberté réelle.

Tout comme Rawls, Van Parijs (1992a) considère la liberté individuelle comme un droit irréversible ne devant souffrir d'aucune concession. La liberté réelle n'implique pas seulement un droit, mais aussi et surtout les moyens de son exercice, soit la liberté de pouvoir faire ou d'entreprendre ce que l'on veut ou désire réaliser. La vraie liberté implique que chacun puisse vivre de façon aussi non conventionnelle qu'il le désire (*the real freedom to live as unconventionally as one might fancy*). L'exercice de la liberté réelle repose sur « les avantages socioéconomiques dont nous avons besoin pour réaliser nos projets de vie, quelle que soit la nature exacte de ceux-ci » (Van Parijs, 1991a, p. 210). Le projet de l'allocation universelle cherche alors à maximiser la liberté réelle de ceux qui en ont le moins selon le critère du maximin, c'est-à-dire maximiser le minimum.

Van Parijs (1994) va plus loin que Rawls, en reprenant la « parabole des naufragés » telle qu'imaginée par Dworkin (1989). La situation imaginée est un groupe de personnes qui échouent, dépouillés de tout, sur une île déserte. Cette île est cependant riche en ressources de toutes sortes. La question qui se pose est celle de la répartition des richesses entre les naufragés. Doit-on donner une part égale des richesses de l'île à chacun des naufragés ? Cette solution égalitariste méconnaît les préférences individuelles. La solution la plus juste et la meilleure apparaît être de distribuer de façon égale, à chacun, une monnaie d'échange puis de procéder à une vente aux enchères des ressources de l'île. Cette solution garantit une égalité de traitement, en permettant l'exercice de la liberté et des choix individuels. L'allocation universelle joue le même rôle que la monnaie distribuée initialement dans l'île.

Contrairement à la pensée propriétaire, la pensée solidariste élargit considérablement le patrimoine commun, objet de la répartition et fondement de la solidarité. L'allocation universelle fonctionne comme une rente tirée d'un héritage commun qui prend en compte non seulement les ressources naturelles, mais aussi l'environnement naturel global, les héritages et les emplois.

L'allocation universelle est pensée comme une juste compensation pour l'utilisation des ressources naturelles et de l'environnement. Elle est aussi alimentée par une taxe sur les héritages et sur l'emploi, car dans une société où le chômage et la pauvreté sévissent, l'héritage et l'emploi sont des avantages qui se doivent d'être taxés, en particulier l'emploi considéré comme une ressource rare inégalement distribuée, dont les titulaires tirent des avantages non seulement à cause de leur effort mais à la suite de leur utilisation d'un héritage commun.

La théorie solidariste de la justice ne voit dans la pensée propriétaire qu'une équité du marchandage, et non celle de la démocratie. Cette dernière tient, selon Van Parijs, plus des coulisses que du forum (Van Parijs, 1991a, p. 277). La visée solidariste pointe les conséquences inégalitaires de la justice propriétaire en particulier vis-à-vis de ceux qui sont dépossédés de la propriété. Elle défend une justice de répartition où chacun des membres est traité avec un égal respect et une égale sollicitude (*Idem*, p. 248). L'allocation universelle est ici justifiée au nom du principe de la rectification des injustices. Dans un certain sens, les justifications de l'allocation universelle se construisent à partir d'une sorte de radicalisation de la pensée de Paine et de Rawls. Elles radicalisent Paine car elles ne limitent pas la propriété commune à la terre, mais l'élargissent aux ressources naturelles, à l'héritage et à l'emploi. Leur notion de propriété englobe des avantages qui doivent être distribués à partir du principe de différence de Rawls. Contrairement à ce que défend Rawls, ce principe de différence commande une allocation universelle et inconditionnelle, car toute autre forme de garantie, qu'elle soit ciblée ou conditionnelle, affecterait la liberté des individus et l'acquisition de biens premiers, en particulier les bases du respect de soi.

Ces justifications éthiques et philosophiques ont suscité plusieurs controverses. Certaines critiques ont porté l'objection au cœur même du raisonnement propriétaire et solidariste, en argumentant que la mise en œuvre d'un revenu universel irait à l'encontre des normes de justice défendues par chacune de ces deux orientations : à la position propriétaire, on oppose l'objection d'exploitation ; à la position solidariste, l'objection de réciprocité. Il y a ici un retournement du raisonnement. L'inconditionnalité du revenu universel défendu pour sa capacité de

réaliser les normes de justice est réinterprétée comme une institution injuste qui favorise l'exploitation, entraîne une redistribution régressive et transgresse le principe de réciprocité.

### 3.1.3. L'objection d'exploitation

Elster (1987) voit derrière le revenu universel une philosophie qui heurte la conception commune ou spontanée de la justice, où il est perçu comme injuste (*unfair*) qu'une personne apte au travail vive du travail des autres. Cette critique est qualifiée d'« objection d'exploitation », car le revenu inconditionnel apparaît comme une « exploitation du travaillant par le paresseux » (Elster, 1987, p. 719) (*a recipe for exploitation of the industrious by the lazy*). Le revenu minimum garanti permet de recevoir un ticket gratuit (*free ride*) ou de se comporter comme un « passager clandestin » qui vit du travail des autres, situation qui contredit ou viole un principe libéral important de justice, où chacun a le droit de jouir pleinement du fruit de son travail. Cette exploitation du travail d'autrui est ici considérée comme une atteinte à la liberté d'autrui.

*The proposal goes against a widely accepted notion of justice: it is unfair for able-bodied to live of the labour of others. Most workers would, correctly in my opinion, see the proposal as a recipe for exploitation of the industrious by the lazy* (Elster, 1987, p. 719).

Selon ce raisonnement critique, le bénéficiaire de l'allocation universelle tire avantage d'un privilège indu, celui de jouir des fruits d'un travail auquel il n'a pas contribué. Il y aurait ici exploitation du travail et de la liberté d'autrui. Le même raisonnement est à la base de la métaphore du surfeur de Malibu, où la question posée est de savoir s'il est juste qu'une personne puisse utiliser le revenu minimum pour aller surfer à Malibu pendant que d'autres se « tuent » à la tâche pour lui permettre de s'amuser. La réponse est dans la question, pourrait-on dire, car le revenu universel n'est pas neutre vis-à-vis des différentes préférences à l'égard des modes de vie, car il favorise le choix du loisir en pénalisant celui du travail ; le loisir de l'un devient le résultat de l'exploitation du travail de l'autre.

Une critique similaire a été développée par Rawls (1988) lui-même. Même si le loisir peut être considéré comme un bien premier, l'exercice de ce bien premier doit obéir au principe de différence, soit être à l'avantage des plus défavorisés. Le revenu universel ne réussit pas à réaliser ce principe et le surfeur de Malibu devrait, selon ce dernier, trouver les moyens de vivre par lui-même sans avoir droit aux fonds publics communs.

Le revenu universel heurterait une norme de justice universelle qui a même, dit-on, été formulée par Socrate et saint Paul, selon laquelle il faut travailler et ne pas vivre du travail d'autrui indûment (Widerquist, 1999). La proposition de Paine reste conforme à cette présomption, car

le dividende social proposé par Paine n'est pas attribué aux adultes en âge de travailler, soit entre 21 ans et 50 ans. Il ne concerne qu'une dotation donnée à la majorité et une allocation versée après 50 ans.

### 3.1.4. L'objection de réciprocité

Le revenu universel heurte aussi, dit-on, une autre conception de la justice selon le sens commun, celle qui fait référence aux règles de coopération qui lient les personnes en société. Ce sens de la justice s'appuie sur un principe de réciprocité qui stipule que chacun peut tirer profit des fruits de la coopération s'il a lui-même participé, à la mesure de ses moyens, à ce travail effectué en coopération. Pour White (1997), ce principe de réciprocité est au fondement même de la solidarité. Le revenu universel apparaît dans ce contexte comme un abus, puisque le bénéficiaire utilise les fruits de la coopération à ses propres fins. Ses concitoyens sont ainsi considérés comme des instruments pour la réalisation de son propre bien-être. Le caractère inconditionnel du revenu minimum transgresserait une obligation morale, celle de coopérer.

Caillé (1996) formule autrement ce même principe de réciprocité, en se demandant si « le don sans possibilité de pouvoir rendre n'écrase pas le bénéficiaire » (Caillé, 1996, p. 7). Plus fondamentalement, ce qui est en jeu, c'est la norme de justice à la base du contrat social. Tout se passe comme si ce principe de réciprocité ne souffrait d'aucune exception. Or, la vie en commun assure des droits, mais oblige aussi à des responsabilités ou à des devoirs en retour. Le revenu universel pêcherait par une absence de devoir ou de responsabilité sociale, car un revenu d'existence qui redistribue le produit de la coopération se doit d'être conditionnel à une forme quelconque de coopération de la part du récipiendaire, en fonction de ses capacités et de ses ressources.

Le revenu universel violerait alors une règle de solidarité fondée sur la réciprocité. Il ferait en sorte qu'une des parties au contrat ne serait pas solidaire de l'autre, celle qui bénéficie d'un droit au revenu garanti, sans devoir correspondant. Il y aurait, dans la proposition du revenu universel, des implications antisolidarité et antiégalitaire travestissant la visée de l'égalité des chances. Cette dernière règle exige le partage des bénéfices de la coopération sociale pour renforcer l'intégration et la coopération sociale mais elle ne viserait pas à encourager certains à se dédouaner de l'obligation de coopération sociale.

*The relevant principle here is a reciprocity principle, according to which: those who willingly enjoy the economic benefits of social cooperation have a corresponding obligation to make a productive contribution, if they are so able, to the cooperative community which provides these benefits (White, 1997, p. 317).*

## 3.2. LES JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES

Si les justifications éthiques ou philosophiques du revenu universel s'alimentent à une commune filiation à Paine, les justifications proprement économiques, par contre, se reconnaissent dans une commune opposition à Keynes. On devrait plutôt dire que le registre des arguments économiques favorables au revenu universel développe un même diagnostic critique vis-à-vis du modèle keynésien de politiques sociales et de gestion des relations entre le marché et le système de protection sociale, en faisant ressortir les effets négatifs engendrés en termes de chômage de longue durée, de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans le fonctionnement de ce modèle, on repère des blocages et des crises qui tiennent à son inadaptation au nouveau contexte économique, marqué par l'internationalisation ou la mondialisation de l'économie et la transformation du travail. Le revenu universel, en dissociant le revenu du travail, apparaît dans ce nouveau contexte comme une sortie de crise, qui permet de libérer de nouveaux espaces économiques et de lier efficacité et justice sociale.

On retrouve, à l'intérieur de ce registre de justifications économiques, deux courants de pensée : le premier, néolibéral, met de l'avant un revenu universel qualifié de revenu de base et le deuxième, posttravailliste, propose un revenu universel dit de citoyenneté. Ces deux courants donnent cependant des diagnostics contrastés et différents sur les politiques keynésiennes et voient, dans la mise en place du revenu universel, des avantages contradictoires, puisque chacun s'alimente à des problématiques et des visions sociales opposées du monde de l'économie et de la politique.

Le premier s'appuie sur une défense du libéralisme économique et voit le revenu de base comme un moyen de libérer le marché des entraves bureaucratiques et étatiques. Le deuxième, au contraire, s'appuie sur une vision critique du libéralisme et trouve dans le revenu de citoyenneté l'occasion de développer une économie alternative, davantage solidaire et attentive aux besoins sociaux non satisfaits. On se trouve devant un paradoxe, où le revenu universel est justifié à partir de cadres idéologiques ou théoriques opposés ; il devient capable d'engendrer des avantages eux-mêmes opposés, sinon contradictoires.

### 3.2.1. L'orientation néolibérale

Pour les partisans néolibéraux d'un revenu universel, le dynamisme de l'économie passe par « la restauration de la profitabilité », qui exige une flexibilité dans l'allocation des ressources, ce que ne réussissent pas à réaliser les politiques keynésiennes de la gestion de la demande et du plein emploi. Une trop grande régulation des marchés entraîne des rigidités et des distorsions dans l'allocation des facteurs de production. Grâce

au revenu universel, qualifié de revenu de base, on vise une plus grande flexibilité des salaires, une réduction des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et l'intensification de la concurrence, tout en assurant une protection sociale minimale universelle. Le revenu de base rendrait possible l'exercice d'un capitalisme à visage humain, où l'équité devient un moyen d'atteindre une meilleure efficacité marchande.

Les prestations sociales pour lutter contre le chômage et la pauvreté que favorisent les politiques keynésiennes provoquent un enfermement de leurs bénéficiaires dans ce qui est identifié comme une trappe de chômage ou de pauvreté<sup>8</sup>. Les prestations de chômage sont fixées à un niveau tel que leur différence par rapport au salaire réel désincite les prestataires à retourner sur le marché du travail ou les incite à prolonger «volontairement» la durée de leur participation au régime de protection en cas de chômage. On parle alors d'une trappe au chômage. De même, les prestations d'assistance entraînent une culture de dépendance à l'égard des prestations, puisque leur écart par rapport au taux de salaire d'équilibre des moins qualifiés n'est pas suffisant pour inciter les bénéficiaires de minima sociaux à retourner au travail. Il devient alors plus rationnel, selon cette position néolibérale, de recevoir des minima sociaux que d'intégrer le marché du travail, puisque le retour au travail occasionne des taux d'imposition excessifs, enfermant les bénéficiaires des minima sociaux dans une trappe à pauvreté ou dans un piège à la dépendance. L'exclusion sociale, qui se formule en termes de trappe de chômage ou de pauvreté, proviendrait des politiques sociales elles-mêmes et aux désincitatifs qu'elles introduisent par rapport au comportement de travail.

*Means testing entails high marginal rates of tax on the income of the poor which create poverty traps and encourage growth of the shadow economy [...] Welfare state capitalism produced rigid labour market, inadequate investment in skills, structural employment* (Standing, 1999, p. 368).

*Income support programs jeopardize work incentives because they narrow the gap between incomes in and out of a job* (Parker, 1995, p. 16).

À l'opposé, le revenu de base, parce qu'il est inconditionnel, augmenterait la liberté des individus. Il est jugé comme particulièrement bénéfique pour ceux qui sont placés au bas de l'échelle des revenus. Ceux-ci, grâce à ce revenu de base, seraient davantage incités à accepter des emplois même faiblement rémunérés, car ils ne seraient plus pénalisés

---

8. «*The unemployment trap is defined as the situation in which people who are out of work (unemployed, lone parents or long-term sick (disabled) find themselves worse off financially, or only marginally better off, by going back to work. The poverty trap is defined as the situation whereby people on low wage's find themselves almost no better off by earning more, due to extra tax liability and reduced entitlement to means-tested benefits*» (Parker, 1995, p. 27).

lors de leur retour sur le marché du travail par le retrait des prestations d'assistance ou d'assurance. Les trappes de chômage et de pauvreté s'en trouveraient éliminées.

Selon cette orientation néolibérale, les régulations introduites à l'intérieur même du marché, en particulier le salaire minimum et sa réglementation poseraient problème car la rémunération de l'un des facteurs de production devient plus élevée que sa valeur réelle. Cette situation entraîne des coûts supplémentaires pour les entreprises et exclut du marché certains secteurs, rendus non rentables par cette réglementation des salaires. La dérégulation du marché du travail, en particulier l'abolition du salaire minimum, abaisserait le salaire d'équilibre des moins qualifiés et serait à même d'éliminer les « mécanismes de rationnement qui écartent du marché ceux qui souhaiteraient y pénétrer et faire valoir leurs droits » (Maarek, 1995, p. 12).

La réglementation du salaire minimum aurait donc des effets contraires aux intérêts de ceux même qu'elle vise à protéger, car elle arrive à en exclure plusieurs du marché de l'emploi. Elle empêcherait que soit exercé un droit considéré comme fondamental, celui de vendre sa force de travail et celui de décider d'accepter ou non un travail à un salaire déterminé. Pour Brittan (1990), le salaire minimum est, dans ce sens, un déni de justice et une interférence indue dans les règles du marché. La baisse du chômage passe, pour lui, par une déréglementation du marché.

*Those most likely to suffer are just the people whom the proponents of minimum wages say they most want to help [...] minimum wages are a denial of human rights to sell one's labour to a willing buyer and to make one's own decision about whether or not to take paid work at going rates (Brittan, 1990, p. 7).*

Le revenu de base rend alors obsolètes les nombreuses mesures sociales créées autour du chômage et de l'assistance. Tout en réduisant la pression fiscale sur les entreprises, il permet aussi de rendre rentables des secteurs de l'économie qui, autrement, n'auraient pu voir le jour à cause des politiques keynésiennes de gestion de la main-d'œuvre. Il rend possible et acceptable socialement l'offre de salaires plus faibles.

*Some people now unemployed or out of the labour force would respond by taking lower paid or part-time or intermittent jobs. There would also be less stigma attached to employers who offered such jobs, as they would know that pay would be topped up by income transfers and workers would be able to afford to take them. Thus wages would be even lower in some low-paid jobs than they are at present. But standards of living at the bottom would not suffer (Brittan, 1990, p. 12).*

L'introduction d'un revenu de base qui implique une séparation du travail et du revenu ferait en sorte que l'incitation faite aux travailleurs de lutter contre une réduction/flexibilisation des salaires s'en trouverait réduite et le prix du travail pourrait ainsi atteindre un niveau d'équilibre (*market clearing price*). Ce revenu de base permettrait alors aux salaires et aux coûts reliés au travail de s'ajuster plus facilement et rapidement aux changements des conditions économiques.

En assurant une sécurité de base, le revenu universel favoriserait en outre une meilleure adaptation de la main-d'œuvre et du marché du travail au nouveau contexte de la mondialisation et de l'internationalisation de l'économie. L'exigence de flexibilité des marchés et d'adaptation aux règles de l'économie internationalisée risque de se traduire par une précarisation du travail, une perte de revenu ou un affaiblissement des garanties sociales. Le revenu de base viendrait prévenir ces conséquences négatives, tout en préservant l'efficacité du marché. En rendant possible la réalisation de politiques de flexibilité de la main-d'œuvre, le revenu de base permettrait une meilleure adaptation aux transformations rapides des marchés, aux nouveaux modes de production et à la restructuration des entreprises. La flexibilité de l'économie ne se conjuguerait donc plus avec pauvreté et exclusion sociale. « *The greater the flexibility of the labour market, the lower the economic costs of adjustment* » (Standing, 1999, p. 54).

Pour Brittan (1990), le revenu de base donne un visage humain au capitalisme. Il fait en sorte que le marché puisse se développer sans entraves et sans conséquences sociales fâcheuses ou négatives, puisqu'un filet social permanent et inconditionnel est garanti à tous, grâce au revenu de base.

Ce revenu de base permet donc de gagner sur le double tableau de l'efficacité et de l'équité. Il réussit en même temps la prévention de la pauvreté et la croissance économique. Il réunit les bienfaits assurés par la flexibilité du marché économique américain sans les conséquences négatives en termes de pauvreté ou de ghettos. « *The key problem for European economy and society [...] is how to obtain the benefits of a flexible US style labour market without US poverty or US ghettos* » (Brittan, 1990, p. 5).

En résumé, l'argumentation néolibérale repère, dans le modèle keynésien de protection sociale, une série de conséquences négatives ou de cercles vicieux affectant l'économie, la croissance et la désincitation au travail. Ces dysfonctionnements se trouvent éliminés par le revenu de base, qui assure une déréglementation de l'économie et amorce un cercle vertueux entre investissement, compétition et accroissement des parts du marché. La clé de ce nouveau développement réside dans la flexibilité du marché du travail, qui est rendue difficile par le présent régime de protection sociale et de réglementation du travail.

### 3.2.2. L'orientation posttravailliste

Contrairement à l'orientation néolibérale, le deuxième registre de justification économique dit posttravailliste construit son argumentation en opposition à la logique marchande et capitaliste qui est perçue comme productiviste et inégalitaire. Le revenu universel, identifié souvent en termes de revenu de citoyenneté, devient alors l'occasion pour ce courant de « poser la question » du devenir économique et politique des sociétés dites « postindustrielles ». Il est donc pensé comme un élément d'une alternative plus générale à la société capitaliste et productiviste.

L'analyse se fonde sur un double constat, accepté comme un fait accompli ou une évidence, soit la crise du modèle fordiste<sup>9</sup> et keynésien et la fin du travail ou de la société salariale. Ce nouveau contexte économique et politique engendre des conséquences négatives au plan du lien social, en particulier une précarité de l'emploi et une augmentation de l'exclusion sociale. Seule une séparation du travail et des revenus permettrait d'y mettre un frein, d'amorcer un processus de recomposition du tissu social et communautaire et de donner de nouvelles bases au développement de l'espace public.

Ce qui est mis en cause est le modèle fordiste comme mode de régulation socioéconomique. Celui-ci est jugé économiquement inefficace, socialement injuste et écologiquement dommageable (Little, 1998). Selon Perret (1999), la globalisation de l'économie, le développement de la communication et le mouvement d'individualisation ont remis en question la cohérence du modèle fordiste. La mondialisation des marchés, l'identification de la concurrence et le développement des technologies de production poussent aux gains de productivité, qui se réalisent au détriment du développement des emplois, entraînant une « diminution des emplois nécessaires à la production d'une même quantité de richesses ». Les progrès des gains de productivité amèneraient une remise en cause de la centralité du travail dans nos sociétés, ce qui aurait des effets non négligeables sur la constitution et la construction du lien social.

D'après cette orientation posttravailliste, les nouvelles exigences de l'économie entraînent le déclin du salariat comme forme historique et son remplacement par de nouvelles formes de travail et d'emplois qui rendent incertains ou fragmentent tout itinéraire professionnel (multiplication des formes d'emploi et éclatement des temps sociaux). Cela provoque

---

9. Le fordisme se caractérise par une répartition stable des gains de productivité entre l'accumulation du capital et l'accroissement de la consommation et, finalement, un taux de croissance régulier. La consommation de masse, en particulier par la classe ouvrière qui entretenait et développait la demande de biens, engendrait un cercle vertueux générateur d'emplois et de croissance.

une diversification des formes du travail précaire qui deviennent, en même temps, des « trappes à bas salaires ». Les modifications du travail, autant dans ses formes que son contenu, occasionnent aussi une précarité<sup>10</sup> du lien social, voire, selon certains auteurs comme Ferry (1996), une crise morale de civilisation, car « le grand intégrateur que le travail était jadis s'est effondré ». « On n'existe qu'à travers le miroir de l'emploi, l'emploi se brise en éclats » (Bresson, 1996, p. 110).

L'organisation de la protection sociale est vivement critiquée pour son inadaptation au nouveau contexte de mutation de l'emploi et de transformation de l'économie, mais aussi pour son inefficacité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À l'instar des néolibéraux, les posttravailleurs dénoncent les dispositifs d'assistance ou de minima sociaux pour leur effet d'enfermement ou de piège de la pauvreté. Les minima sociaux placeraient leurs bénéficiaires dans une situation que Caillé (1996) appelle « une injonction paradoxale négative<sup>11</sup> ». L'enfermement que provoquent les minima sociaux proviendrait moins de leur caractère désincitatif que des obstacles sociaux et institutionnels qu'ils dressent, obstacles qui constituent pour leurs bénéficiaires autant de barrières à l'intégration sociale. Ces obstacles, qu'il s'agisse de la discrimination ou de la stigmatisation sociales, les obligeraient à développer des stratégies de survie vis-à-vis des procédures d'assistance, complexes, opaques et souvent arbitraires. Ceci mènerait à un cercle vicieux de l'exclusion qui engendrerait une érosion des qualifications et une dégénérescence des savoirs productifs, une perte de liens sociaux aboutissant à une exclusion de la vie sociale et économique. « S'enclenche rapidement une rétroaction cumulative ; plus on sent ses qualifications s'éroder, plus on oriente ailleurs ses ambitions et moins on se focalise sur le travail salarié, moins on se soucie d'entretenir ses savoir-faire » (Van Parijs, 1996b, p. 97).

---

10. La métaphore de l'effritement reste très présente dans le discours posttravailleiste : effritement de la société salariale (Hunyadi et Manz, 1998b, p. 10), ébranlement de la société de travail en ses bases mêmes (*Idem*, p. 249), noyau qui s'effondre (Bresson, 1996, p. 105), effritement du modèle salarial universel (Caillé, 1996, p. 137), effritement salarial (Laville, 1999), le monde est en train de s'effriter (Caillé, 1994, p. 7), fin d'un modèle (*end of work-based society*) (Little, 1998, p. 20).

11. « Je vous ordonne de chercher un travail à plein temps dont je sais que vous ne le trouverez pas, je vous ordonne de chercher des revenus complémentaires dont je sais que vous ne les percevrez pas parce que, justement, je vais vous les ponctionner ».

La crise du salariat et la fin du plein emploi<sup>12</sup> signifient aussi une précarisation du travail et une augmentation du chômage de longue durée ; les minima sociaux servent alors de déversoirs ou de dispositifs balais pour des populations qui n'ont qu'un rapport intermittent et précaire avec le marché du travail, ce qui les empêche d'être admissibles aux mécanismes d'assurance. S'établit alors une sorte de cercle vicieux : la transformation de l'emploi entraîne une crise correspondante de l'État et les mécanismes de sécurité sociale tendent à participer aux processus d'exclusion sociale ou à les renforcer.

L'obstacle à une pleine compréhension des changements en cours est, pourrait-on dire, culturel. Il résiderait dans des schémas d'interprétation issus du keynésianisme de l'après-guerre, conception jugée ancienne et inadaptée. On se trouverait devant un décalage culturel (*cultural lag*) entre la représentation de la réalité et la réalité. Caillé (1994) parle d'un imaginaire ou d'un biais travailliste, qui resterait dominé par une conception archaïque de la société et de l'économie. Cette attitude, corporatiste et travailliste, fondée sur l'« idéologie du plein emploi salarial » (Ferry, 1996, p. 51), empêcherait de saisir une nouvelle réalité où l'emploi salarié à plein temps ne constituerait plus la norme. Elle nous fait garder, d'après Gorz, les yeux rivés sur le passé, « nous rend obnubilés par la recherche du plein emploi et nous fait renoncer à regarder la réalité en face » (Gorz, 1995, p. 23).

À l'effritement de la société salariale, on oppose un socle, une base nouvelle que fournit le revenu minimum garanti stable, cumulable, inconditionnel et universel. Ce revenu de citoyenneté met un frein à l'insécurité et ouvre l'espace des possibles. Il renverse, pourrait-on dire, les divers éléments du diagnostic élaboré précédemment. Devant l'instabilité du travail précaire et la trappe à bas salaires, il redonne aux salariés un pouvoir supplémentaire de négociation. Devant la crise du plein emploi, il rend possible la pleine activité ; au lieu d'une aliénation dans le productivisme, il permet le développement d'une économie sociale et solidaire. À l'exclusion, il substitue la solidarité et l'intégration sociale, car la dissociation du revenu du travail ouvre la porte à la recherche et à la mise en

---

12. On se trouverait devant la fin d'un modèle reposant sur l'emploi à plein temps à durée indéterminée. Les affirmations sur la fin du travail comme grand intégrateur, sur la fin de la société salariale ou la fin du plein emploi sont sans équivoque. Pour Bresson (1996) le « plein emploi est fini, il ne reviendra plus ». Pour Caillé, il « faut prendre acte de l'effritement du modèle salarial universel [...] ce qui est certain, c'est qu'il n'y aura désormais plus d'emplois salariés à plein temps pour toute la vie » (Caillé, 1996, p. 135).

place d'alternatives non productivistes, conviviales et solidaires. C'est dans ce sens que le revenu de citoyenneté apparaît, pour Hunyadi (1998a, p. 12), comme l'« un des paradigmes les plus prometteurs de notre temps ».

En garantissant la satisfaction des besoins essentiels, le revenu de citoyenneté donnerait aux travailleurs à faibles salaires, souvent obligés d'accomplir des tâches aliénantes, plus de pouvoir de négociation vis-à-vis de leur employeur et une possibilité de refuser ces tâches ou ces types d'emploi.

Le revenu de citoyenneté, en assurant plus d'autonomie et de liberté, amènerait une sorte de « révolution du temps choisi » où chacun pourrait aménager son temps de façon flexible et personnelle et choisir de le consacrer alternativement à l'étude, aux loisirs, au travail<sup>13</sup> ou à des activités d'intérêt public. Il s'agit ici d'un projet d'intégration et d'ouverture à l'espace public. La dissociation entre la contrainte de travail et le droit au revenu est considérée par Caillé (1996, p. 6) comme une clé de voûte du parachèvement des droits de l'homme permettant de renouveler la vie démocratique. Ferry (1996) et Van Parijs (1992a) comparent l'instauration de ce revenu au suffrage universel, car il ferait passer la citoyenneté d'un registre formel (vote) à un registre réel. La révolution du temps choisi que permettrait ce revenu universel favoriserait aussi l'exercice d'une nouvelle citoyenneté.

Contrairement à la logique marchande et capitaliste qui n'accepte que les activités rentables et sources de profitabilité pour le marché et les entreprises, le revenu de citoyenneté favoriserait le développement d'activités d'utilité sociale qui étaient, précédemment, rendues impossibles à cause des contraintes de rentabilité. En faisant sauter ce verrou, ce revenu-socle rend réalisables des activités de type bénévole, caritatives, aussi qualifiées d'« activités sociales et socialisantes, faiblement bureaucratiques, secteurs d'activité personnelle non mécanisables, de travail libre et d'intégration sociale » (Ferry, 1996, p. 104), que certains nomment « économie solidaire » et d'autres de « secteur quaternaire ». Ce qui devient possible, c'est la reconstruction de la solidarité et du tissu social, le développement d'une économie à l'échelle humaine qui répond à des besoins sociaux que ne réussit pas à satisfaire la logique marchande ou productiviste à cause de ses impératifs de rentabilité et de profit. On arriverait, avec le revenu de citoyenneté, à une redistribution entre le travail rémunéré et les activités non rémunérées et au développement d'une société à pluri-multiactivités afin d'accomplir le dépassement de la société salariale et

---

13. Comme ce revenu de citoyenneté est attribué aux individus, il assure aussi une libération vis-à-vis des contraintes du travail ou de l'espace domestique.

capitaliste. « Vers une société de pleine activité, libérée de l'économie capitaliste totalitaire de marché où peuvent se conjuguer l'accomplissement personnel et la production du lien social » (Hunyadi, 1998b, p. 252).

En résumé, le revenu universel comme revenu de citoyenneté marque la commune appartenance à la cité en donnant à tous les moyens dont ils ont besoin pour y participer. Il vise à assurer une décommodification des besoins, en permettant aux travailleurs d'exercer un arbitrage entre travail et loisir et d'avoir plus de pouvoir vis-à-vis des exigences du marché. Cette allocation propose une déprivatisation des activités sociales informelles et domestiques par le développement d'alternatives à l'économie marchande sous la forme d'une économie sociale et d'un quart secteur, qui peuvent prendre en charge des éléments de la vie sociale autrement non rentables. Ce triple rôle d'élargissement de la citoyenneté, de décommodification des besoins et de déprivatisation des activités informelles et domestiques n'est rendu possible que grâce à un revenu minimum garanti qui réalise une déconnection entre le revenu et le travail.

On se trouve, avec ces deux analyses, néolibérale et posttravailleuse, devant un même constat : l'épuisement ou la crise du modèle fordiste-keynésien, qui représentait une manière particulière et spécifique d'articuler l'économie et le social. Selon ces nouvelles analyses, les impératifs d'efficacité, tout comme le devoir de justice et d'équité, imposent le revenu universel afin de découpler le revenu et le travail et de permettre une meilleure adaptation de l'économie aux nouvelles conditions socio-économiques induites par l'internationalisation des marchés et la transformation du travail. Ces analyses mettent cependant en présence deux logiques de raisonnement économique opposées. Tout se passe comme si chacune donnait des significations différentes ou opposées aux constats mentionnés. On peut dégager, pour chacun de ces deux raisonnements économiques, l'argumentation en trois points qui le caractérise :

Pour l'orientation néolibérale :

1. la flexibilité du marché du travail est une condition nécessaire et suffisante de la croissance et de l'efficacité économique ;
2. la réglementation en matière de travail et les mesures sociales constituent des obstacles à la croissance ; elles introduisent de la rigidité sur le marché du travail, ce qui devient source de stagnation économique ;
3. le revenu de base permettra d'augmenter la flexibilité au niveau du marché du travail et d'amorcer un cycle de croissance et de développement.

Pour l'orientation posttravailliste :

1. on constate la fin du plein emploi, de la société salariale et du travail comme grand intégrateur de la vie sociale ;
2. l'imaginaire travailliste constitue un obstacle à la pleine appréhension des mutations du travail ;
3. le revenu de citoyenneté annonce la reconstruction du lien social et l'entrée dans la société postindustrielle.

On retrouve, au fondement du raisonnement néolibéral, un « *homo economicus* » rationnel, calculeur et utilitaire et, au fondement du raisonnement posttravailliste, un *homo reciprocans* relationnel, solidaire et soucieux de participer à la vie collective. La pauvreté ou la dépendance devient, pour l'un, l'effet d'une désincitation au travail, le résultat d'un comportement calculeur et rationnel entre les avantages et les coûts des prestations par rapport aux revenus du travail alors que, pour l'autre, ce serait l'effet d'une discrimination et d'une exclusion sociale traduisant une rupture du lien social et de la solidarité. Libérer les forces du marché signifie, pour l'un, permettre au capital de développer des marchés rendus non rentables par les réglementations ; pour l'autre, cela signifie promouvoir le développement de nouveaux secteurs économiques, de type non marchand.

C'est peut-être vis-à-vis de la signification à donner à l'abolition du salaire minimum que l'opposition<sup>14</sup> apparaît avec le plus de force. Pour l'orientation néolibérale ou marchande, le revenu de base permettrait d'exercer une pression à la baisse sur les salaires et d'assurer une plus grande rentabilité du capital investi dans des secteurs dont le développement marchand est rendu impossible par la contrainte du salaire minimum, lequel crée une rigidité dans l'attribution des salaires. Avec le revenu de base, les salaires dans les secteurs à faible productivité se négocieraient selon l'offre et la demande et ne seraient pas surévalués comme c'est le cas avec la réglementation du salaire minimum. Pour l'orientation posttravailliste, le revenu de citoyenneté exercerait une pression à la hausse sur les salaires des personnes faiblement qualifiées, car le revenu universel les placerait dans une position de force pour négocier et refuser

---

14. Pour la pensée néolibérale, le couple organisateur apparaît être rigidité/flexibilité et, inversement, pour la pensée posttravailliste, le couple effritement/socle. On se trouve alors devant une sorte de chassé-croisé des oppositions. La rigidité (pôle négatif pour la pensée néolibérale), devient un socle (pôle positif pour la pensée posttravailliste) ; à l'inverse, la flexibilité (pôle positif dans la pensée néolibérale), devient l'effritement (pôle négatif ; effritement de la société salariale, de l'emploi) pour la pensée posttravailliste. La transformation d'un terme à l'autre se fait par la médiation du revenu universel qui agit comme mécanisme de la métamorphose.

les salaires proposés par les employeurs à cause de la garantie d'un revenu de citoyenneté. Ce revenu permettrait alors une certaine liberté ou un certain pouvoir vis-à-vis de l'urgence ou du poids des premières nécessités.

Pour l'orientation néolibérale, le revenu universel est envisagé comme une réforme fonctionnelle dont on attend qu'il remplisse de nouvelles fonctions au niveau du marché du travail, en réduisant les rigidités et en éliminant le poids de la bureaucratie ainsi que les dépenses inutiles et inefficaces. Pour l'orientation posttravailliste, au contraire, le revenu universel se présente comme une réforme structurelle, qui vise à transformer les règles du marché et de l'État et à assurer la transition d'une forme d'organisation sociale à une autre. Dans ces circonstances, il ne faut pas se surprendre de la lecture que chaque orientation fait des argumentations de l'autre. La pensée néolibérale voit dans le raisonnement posttravailliste irréalisme et utopie, et ce dernier stigmatise ce qu'il appelle un conservatisme et un retour en arrière dans la pensée néolibérale.

### **3.2.3. Les objections: le statut donné au travail**

La proposition d'un revenu de base ou de citoyenneté alimente un débat déjà en cours sur le travail et ses transformations. L'inconditionnalité, qui implique une abolition probable du salaire minimum et de plusieurs prestations sociales, est au principe de plusieurs des critiques qui lui sont faites. On anticipe, avec son instauration, une détérioration des conditions de vie des salariés et une dérégulation néfaste du marché du travail. Les objections économiques principales concernent le statut donné au travail et les conséquences prévisibles vis-à-vis du droit au travail et du travail.

Une partie des objections au revenu de citoyenneté vient de ce que l'on peut nommer, pour être bref, « une pensée d'orientation travailliste » qui voit, dans la protection sociale organisée autour du travail, un gage de liberté, d'autonomie et de sécurité. On doute de la fin du travail comme principe ou norme d'organisation et d'intégration sociale. On craint que le revenu universel entraîne une nouvelle dualisation de la société ou provoque une discrimination ou une relégation pour ceux ou celles qui deviendront contraints à ne vivre que de ce seul revenu minimum.

Ce qui est surtout en cause, c'est l'idée d'un revenu distribué indépendamment du travail. Le travail constitue un fait d'identité et de socialisation ; la norme, affirme Meda (1999), est de travailler pour acquérir un revenu. Donner un revenu hors de tout travail c'est, dit-elle, placer son bénéficiaire hors norme ; c'est aussi le faire basculer dans l'assistance. Ceci entraînerait à terme, pour les titulaires de ce seul revenu de base ou de citoyenneté, un enfermement dans un nouveau piège de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le revenu universel apparaît, pour Friot (1999), comme une régression par rapport au salaire socialisé, ce dernier se définissant comme un « système de protection, de solidarité et de garantie par rapport au travail qui est le résultat de lutte par rapport au capital sous forme de compromis institutionnalisés » (Friot, 1999, p. 89). La déconnexion du revenu par rapport au travail entraînerait une érosion des droits du travail. Cette substitution du droit au travail pour un droit à un revenu minimum est perçue comme un échange pour un « plat de lentilles ». Clerc fonde son refus du revenu universel sur une répudiation de la vision sociale qui le soutient et sur les conséquences anticipées en termes d'augmentation des inégalités. « Il y aurait donc en quelque sorte une société à deux vitesses [...] avec un revenu qui aurait tendance à stagner et des revenus d'activités dynamiques qui recréeraient des inégalités croissantes avec le temps » (Clerc, 1996, p. 83).

Le revenu universel deviendrait un subside pour les employeurs, qui seraient en position de force pour faire baisser les salaires et diminuer la protection sociale avec comme conséquence une augmentation de l'insécurité et la précarité, en particulier pour les travailleurs à faibles revenus. La trappe de la pauvreté ou de l'exclusion réapparaît, pourrait-on dire, par la porte arrière. L'objection vise à redonner à l'adversaire la monnaie de sa pièce en retrouvant de façon cachée et implicite les effets pervers que le revenu universel avait comme projet d'éliminer.

Avec le revenu universel disparaîtrait le besoin d'un État fort comme instance collective chargée de régir le marché et de garantir une protection sociale. Le thème de l'équité n'aurait plus cours. On renoncerait alors, avec le revenu universel, à la capacité de l'État d'intervenir dans l'économie. On déléguerait au niveau local ou communautaire des responsabilités auparavant assumées par l'État dit providentialiste en suscitant le développement d'un secteur quaternaire d'activités autonomes. Ce secteur quaternaire développé grâce au revenu minimum inconditionnel risque, lui aussi, de rester dans une logique assistantielle, devenant un secteur balai qui n'intègre que ceux qui sont exclus du secteur marchand, soit un marché de deuxième classe pour des citoyens devenus de deuxième classe. Le projet de la société du temps libre, du travail libéré, se transformerait en relégation et en contraintes, car il se développerait de façon parallèle au secteur marchand qui, lui, resterait source de statut social, de reconnaissance et d'intégration sociale.

C'est alors le danger d'une triple stigmatisation – celle des activités, des emplois et des acteurs de ce secteur d'utilité sociale (Eme et Laville, 1996, p. 384).

C'est l'incitation à la baisse des rémunérations salariales et des garanties qui y sont rattachées dans la mesure où les salariés – avant salaire – seraient assurés d'un minimum de survie. Incitation donc à la création d'emplois au rabais (Castel, 1996, p. 175).

Les objections au revenu universel présentent souvent les propositions de réforme posttravaillistes ou néolibérales comme un scénario pessimiste, parfois catastrophique, où l'on verrait la disparition de la protection sociale, une quasi-absence de normes régulatrices ou minimales de travail et la multiplication de petits boulots précaires dans l'entreprise ou la sphère domestique. Le revenu universel servirait de prétexte pour diminuer le coût du travail, s'affranchir des législations sociales et réduire le poids et le rôle de l'État. Le revenu universel ne deviendrait rentable que pour les entreprises mais empêcherait une partie de la population d'exercer sa liberté de choix.

#### **4. LA FAISABILITÉ ÉCONOMIQUE ET LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE**

Les discussions précédentes ont porté principalement sur la désirabilité du revenu universel ; on y présuppose souvent un revenu universel idéal, viable et réalisable, sans que soient prises en compte les contraintes financières, institutionnelles ou politiques pouvant en limiter l'étendue et la portée comme allocation sociale ou comme dispositif institutionnel. Les questions de faisabilité économique et de légitimité politique constituent deux ensembles de réalités qui agissent en quelque sorte comme autant de butoirs et qui entravent sa réalisation. Pour que le revenu universel devienne économiquement viable et politiquement acceptable, on doit se résoudre à des compromis à l'égard de l'une ou l'autre de ses dimensions constitutives, car trop d'incertitudes pèsent sur sa mise en œuvre. Plusieurs partisans du revenu universel l'ont bien compris et ils proposent maintenant des scénarios de revenu universel partiel. Ainsi, le revenu universel devient davantage réalisable économiquement si l'on choisit un niveau modeste d'allocation ou si on cible des populations spécifiques. De même, la légitimité politique sera d'autant plus forte que les compromis seront faits au plan de son inconditionnalité ou de son caractère substitutif.

J'examinerai, dans cette prochaine partie, les options en présence, les arbitrages proposés au niveau des coûts, de l'efficacité et de l'équité, à partir de quatre dimensions constitutives du revenu universel, soit 1) le niveau de garantie, 2) l'universalité, 3) l'inconditionnalité, et 4) le caractère

substitutif. Je conclurai en m'interrogeant sur la signification du projet de réforme qu'est le revenu universel, qui réussit à se rallier des options idéologiques opposées.

#### 4.1. LE NIVEAU DE GARANTIE

Peut-on, à un coût raisonnable, garantir à tous un revenu minimum inconditionnel qui soit adéquat et décent? Ne risque-t-on pas l'impasse financière et le refus politique? Plusieurs niveaux de garantie ont été proposés. Le plus bas a été fixé à la moitié de l'allocation d'assistance et le plus élevé à 125 % du seuil de pauvreté. On peut, à cet égard, identifier une double conception ou option, l'une minimaliste et l'autre maximaliste. La première suppose un revenu modeste pour des raisons de réalisme économique et la deuxième plaide pour un niveau de revenu adéquat et suffisant pour des raisons d'équité. Cette disparité reste liée aux rôles différents que l'on attribue à ce minimum universel.

Dans la défense minimaliste d'un revenu modeste, on retrouve deux types de revenu, l'un qualifié de revenu d'existence et l'autre de revenu de subsistance. Avec le revenu d'existence, on ne cherche ni à répondre aux besoins sociaux essentiels, ni à lutter contre la pauvreté. Ce n'est pas un revenu pour exister, dit-on, mais c'est un revenu parce qu'on existe. Il correspond à la part de notre héritage collectif qui est fait d'une accumulation de savoirs, d'infrastructures et d'équipements que nous ont laissés les générations antérieures. Son niveau devient ici fonction de la production de la richesse collective. Le revenu universel fonctionnerait comme un capital de départ. Les chiffres avancés correspondent à la moitié ou aux deux tiers du montant de l'aide sociale. Ce montant se doit d'être modeste, selon cette conception, afin de ne pas entraîner une désincitation au travail qui aurait des répercussions sur la production de la richesse collective, entraînant à long terme une diminution de ce revenu d'existence.

Le revenu universel est aussi présenté, selon la conception minimaliste, comme un revenu de subsistance. Il vise à couvrir les besoins essentiels; il est calculé à partir d'un panier de biens de première nécessité. Son niveau doit être modeste et correspondre à une fraction de l'aide sociale. Il doit rester incitatif par rapport au marché du travail, ne pas entraîner de trappe à pauvreté ou de piège à inactivité. Son coût doit être tel qu'il ne fasse pas peser sur l'économie des charges sociales jugées excessives. Ce revenu universel de subsistance est exigé au nom de l'efficacité économique, car il permet de combiner une flexibilité du marché du travail et des salaires et une adaptation rapide aux fluctuations de l'économie et du système productif.

La conception maximaliste du revenu universel cherche, au contraire, à garantir les moyens d'une pleine participation et intégration à la vie sociale et communautaire. Le niveau du revenu universel correspond au seuil de pauvreté défini en termes relatifs ou comme fraction du salaire moyen. Le montant se situe entre le barème de l'assistance et celui du salaire minimum. Il doit être suffisant pour assurer un plein exercice de la liberté en donnant, en particulier aux travailleurs, le pouvoir d'accepter ou de refuser les conditions de travail qu'on leur propose et plus particulièrement en rendant les travailleurs à bas salaires capables de refuser les emplois pénibles ou précaires.

L'une de ces deux conceptions voit, dans un minimum trop élevé, l'engrenage d'une trappe à pauvreté et une désincitation au travail. À l'inverse, l'autre perçoit dans un minimum trop bas l'engrenage de l'exclusion sociale et la dualisation de la société. Si le montant du minimum est adéquat, il entraîne des coûts excessifs à cause de son caractère universel et inconditionnel. Si, au contraire, on cherche à atteindre un coût raisonnable, le niveau du minimum risque d'être trop bas pour couvrir les besoins de base.

Derrière cette double posture minimaliste et maximaliste, on ne peut manquer d'identifier des conceptions différentes de la pauvreté, du rôle de l'État et du marché, de ce qui est socialement attribué à la responsabilité individuelle ou collective. Les minimalistes ont une conception absolue de la pauvreté, centrée sur les besoins essentiels de survie. Ils considèrent le revenu minimum comme un dividende social ou un revenu de base qui, fruit de la richesse collective, constitue un point de départ (capital de départ) et non un point d'arrivée. Les maximalistes, au contraire, développent une vision relative de la pauvreté. Selon eux, ce n'est qu'en maximisant l'allocation minimum que les individus peuvent aménager leur cycle de vie, avoir une pleine liberté vis-à-vis du marché du travail et s'émanciper des emplois pénibles ou précaires, soit vivre la liberté du temps choisi. Cette conception maximaliste est rejetée par d'autres à cause des coûts appréhendés qui auraient des conséquences négatives au niveau des charges supplémentaires pour les entreprises et des effets pervers au plan de l'offre de travail. Ces critiques plaident pour un revenu minimaliste, lui-même rejeté par les maximalistes à cause des contraintes qu'il impose aux bénéficiaires.

Peu de recherches ont été entreprises pour chiffrer les coûts d'un revenu universel ou pour évaluer son efficacité en termes d'offre de travail. Les recherches entreprises plaident pour l'implantation graduelle d'un revenu universel partiel ou modeste.

Il est difficile de chiffrer les masses financières en jeu. Elles varient selon que le revenu universel est distribué dès la naissance ou à la majorité, qu'il est une allocation complétive ou substitutive, qu'il est accordé à tous les résidents d'un pays ou aux seuls citoyens ou à ceux qui sont sous le seuil de la pauvreté. Elles s'accroissent d'autant plus que l'on opte pour un niveau de garantie élevé sans compromis sur son universalité ou son inconditionnalité; le degré de substitution par rapport aux autres programmes sociaux peut cependant agir dans le sens d'une diminution des coûts. Les chiffres avancés pour la mise en place d'un revenu universel restent variables, selon une fourchette allant de 4 % à 15 % du PIB. Certains opposants au revenu universel<sup>15</sup> le chiffrent entre 25 % et 30 % du PIB avec, comme conséquence, un niveau de taxation de plus de 50 % pour les premiers revenus taxés (Leleux, 1998).

Déjà en 1985, le Conseil scientifique consultatif hollandais pour les politiques gouvernementales (Groot, 1997) avait examiné la faisabilité économique d'un revenu universel partiel, avec l'abolition du salaire minimum et une réduction des prestations sociales. Le gouvernement hollandais l'avait rejeté, jugeant la proposition impraticable économiquement. Plus tard, le Bureau de planification hollandais a développé un modèle de simulation évaluant un scénario avec un revenu universel de 7200 D.F. par mois se substituant aux allocations d'assistance et de logement (Gelauf et Graafland, 1994b). Ce revenu aurait été financé en adoptant un taux d'imposition uniforme de 44 %. Les conséquences prévues étaient une réduction importante de la bureaucratie, le développement marqué du temps partiel, une baisse des dépenses publiques et une chute de 25 % du taux de chômage. Le prix à payer était, pour les chômeurs, une diminution de moitié de leurs prestations de chômage. Les gagnants étaient identifiés comme les personnes non admissibles aux prestations sociales ou qui n'accomplissent pas de travail rémunéré (femmes au foyer, étudiants) et les perdants, comme étant ceux dont les prestations sociales actuelles étaient supérieures au revenu universel proposé. La conclusion à laquelle sont arrivés les chercheurs indique qu'un revenu minimum accordé à tous les citoyens adultes et dont le montant serait égal aux prestations actuelles d'assistance sociale ne peut se réaliser qu'en augmentant les taxes à un niveau jugé trop élevé. Une commission d'enquête

---

15. Plus le coût du revenu universel est important, plus il implique un taux élevé de taxation qui risque d'entraîner des inefficacités aux niveaux économique et social. Certains prévoient que l'augmentation de l'offre de travail aux échelons inférieurs ne pourra compenser la réduction de l'offre aux échelons supérieurs, davantage affectés par la fiscalité du revenu universel. Une spirale descendante serait alors prévisible, avec une diminution à long terme du PIB.

irlandaise a par la suite fait les mêmes calculs et est arrivée aux mêmes conclusions. Elle recommanda le rejet de cette proposition pour des raisons de coût et d'efficacité<sup>16</sup> (Reynolds et Healy, 1995).

Nellissen et Polk (1997) ont eux aussi étudié, pour la Hollande, l'introduction d'un revenu universel avec une estimation de ses effets au niveau de l'offre du travail, de la distribution des revenus et de la formation, en fonction de l'âge et du niveau d'éducation. Les calculs ont été faits à l'aide d'un modèle de microsimulation où le revenu universel était fixé à la moitié du salaire minimum et accordé à toute personne au-dessous de 23 ans. À l'exception des allocations familiales, tous les autres dispositifs de sécurité sociale étaient abolis, de même que le salaire minimum et les exemptions d'emploi. Le revenu universel était financé par une taxe proportionnelle de 53 % sur les revenus. Leurs résultats ont montré une diminution de 5,7 % de la production et de 6,1 % de l'offre de travail. La participation au marché du travail augmente pour les hommes, en particulier pour les personnes à faible éducation. Seuls les hommes dans la catégorie d'âge des plus jeunes travailleraient moins. Cette situation tient, selon les auteurs, à l'abolition des trappes à pauvreté, à la limitation des bénéficiaires de la sécurité sociale, à l'abolition du salaire minimum et au retrait des femmes du marché du travail. La diminution de l'offre de travail des femmes serait de l'ordre de 20 %. D'après leurs chiffres, l'introduction d'un revenu universel en Hollande entraînerait un déclin de l'offre globale de travail de 1 % à cause de la diminution de l'offre de travail des femmes, qui resterait plus forte que l'augmentation de celle des hommes. Le problème, selon les auteurs, résiderait moins du côté de l'offre de travail et se situerait plutôt du côté de la demande, le nombre d'emplois à temps partiel se trouvant trop limité.

Une autre hypothèse de ces auteurs était que le taux marginal d'imposition élevé lié à l'implantation d'un revenu universel ferait en sorte que l'investissement en éducation apparaîtrait moins intéressant pour les jeunes générations. Les auteurs craignaient qu'un revenu universel distribué aux individus et non aux familles provoque chez les jeunes un désintérêt pour la formation, ceux-ci préférant la combinaison du

---

16. Selon des projections effectuées pour la France, un montant de revenu universel situé à la moitié du minimum d'assistance (RMI), soit entre 1200 et 1600 francs par mois, obligerait à trouver 250 milliards de francs supplémentaires (Sue, 1997, p. 71), même si son financement était réalisé par la fusion des revenus sociaux actuels (hors santé). D'après Clerc (1998), une allocation universelle de 2 000 francs par mois et par personne (2/3 RMI) représenterait, pour la France, un niveau tel qu'il obligerait à doubler les impôts pour le financer « 1 500 francs multipliés par 12 fait 18 000 francs par an, multipliés par 58 millions ça arrive aux alentours de 1 200 milliards de francs. Je vous rappelle que l'ensemble du budget de la protection sociale est de l'ordre d'un peu plus de 2 000 milliards de francs [...], l'ensemble des revenus minima [...] à peu près 80 milliards de francs » (Clerc, 1998, p. 62).

revenu universel et d'un emploi à temps partiel plutôt qu'un investissement dans une formation longue. Le revenu universel pourrait en éloigner plusieurs d'une formation adéquate, d'où des conséquences négatives à long terme sur le développement du capital humain et du stock de compétences. Les auteurs appréhendaient aussi que la déconnexion du travail et du revenu, en particulier pour les jeunes de milieux défavorisés, diminue leur intérêt à investir dans la formation. Le revenu universel pourrait avoir comme résultat net une forte incitation à laisser l'école et à compléter le revenu universel par un travail à temps partiel.

Vu l'incertitude au niveau des conséquences économiques, ces auteurs ont plaidé pour une implantation graduelle d'un revenu universel modeste ou partiel ; cette stratégie devant aussi en augmenter la légitimité politique.

*This political problem combined with the uncertainty of economic consequences pleas for a gradual implementation of a basic income. A reasonable and feasible solution could be a gradual increment of the tax exemption and an abolishment of the possibility to transfer it to the partner* (Nellissen, 1997, p. 97).

D'autres (Van Parijs, 1996a ; Groot, 1997) ont aussi proposé la mise en place d'un revenu universel partiel ou transitoire de niveau modeste afin d'éviter l'impasse financière. Celui-ci se situerait autour de 50 % du revenu d'assistance. La démarche se veut aussi stratégique et pragmatique ; des aménagements seraient envisagés avec une substitution graduelle de certaines prestations sociales et une diminution partielle du salaire minimum. L'objectif est d'augmenter graduellement le revenu universel tout en faisant, de façon parallèle, simultanément et graduellement, augmenter le taux d'imposition et diminuer le salaire minimum. Cette stratégie « étapiste » est mise de l'avant afin de mieux en contrôler les effets, en particulier au niveau des dépenses supplémentaires à prévoir. Ce revenu universel modeste fait davantage appel à une logique politique de la citoyenneté qu'à une visée de lutte contre la pauvreté, les montants proposés ne pouvant y réussir. Plusieurs désavantages se rattachent à cette stratégie<sup>17</sup>. On risque la consolidation de petits boulots, engendrée par une diminution graduelle du salaire minimum, sans que le revenu universel partiel et transitoire ne réussisse à en contrer les conséquences négatives. Le niveau de ce revenu universel va continuer de rester aussi dépendant d'un niveau de taxation des revenus jugé « supportable ».

17. Devant la proposition minimaliste de Van Parijs (1996a) qui propose une allocation universelle à 1 500 FF, Ferry (1998) réagit en jugeant ce montant « si modeste qu'il risque d'annihiler une part de l'intérêt social direct pouvant aider politiquement à son instauration » (Ferry, 1998, p. 281). Ferry (1996) propose une allocation dont le niveau est le double de celui mis de l'avant par Van Parijs.

Le défi du revenu universel est d'être ni trop bas pour être socialement acceptable, ni trop élevé pour être économiquement réalisable. Pour Passet (2000), le revenu universel peut réussir à faire en sorte que chacun ne vende pas sa force de travail à n'importe quelle condition et rester assez modeste pour ne pas constituer, selon ses termes, un « encouragement au parasitisme » (Passet, 2000, p. 273). Pour Gorz au contraire, il y a une contradiction, source de tension ou d'éclatement.

Une allocation qui, fixée trop bas pour qu'on en vive normalement, vous contraint à accepter des emplois au rabais, ou une allocation qui, fixée à un niveau convenable, vous incite à ne plus travailler du tout. Dans l'un et dans l'autre cas, l'allocation entraîne un éclatement de la société (Gorz, 1991, p. 173).

## 4.2. L'UNIVERSALITÉ

L'universalité du revenu minimum constitue, avec l'inconditionnalité, une des deux dimensions fortes qui définissent la radicalité de ce projet de réforme. Elle exprime, pour certains, une caractéristique de l'État providence et de la démocratie, renvoyant à une commune appartenance à la collectivité. Elle connote autant l'intégration sociale que l'égalité de tous devant le droit social.

La question de l'universalité se pose quant aux frontières à établir au plan de la citoyenneté, des classes d'âge ou de revenu. La réponse reste variable selon les auteurs, car les implications financières et institutionnelles obligent à des arbitrages quant à son étendue. La majorité des auteurs limitent l'universalité aux citoyens du pays ou aux résidents permanents, d'autres visent une universalité plus large s'étendant à plusieurs pays. Les catégories sociales qui seraient légitimement exclues du revenu universel, sont peu abordées dans la littérature. On trouve peu d'auteurs qui défendent un minimum universel pour les catégories sociales définies comme socialement déviantes, prisonniers ou consommateurs de stupéfiants. Pour Ferry (1996), l'expression « revenu de citoyenneté », à la différence de l'allocation universelle, signifierait que « le droit à un tel revenu serait attaché à la citoyenneté, et donc, conditionné par elle. Pratiquement, cela signifie que, par exemple les résidents étrangers n'en seraient pas des ayants droits, tout au moins, à l'égard de la communauté d'accueil » (Ferry, 1996, p. 46). Position qu'il endosse contrairement à Van Parijs (1995a) qui défend une allocation universelle qui va au-delà de la citoyenneté<sup>18</sup>.

---

18. « Ultiment, c'est à l'échelle mondiale que la conception libérale solidariste de la justice doit s'instaurer » (Van Parijs, 1995a, p. 22).

D'autres, tout en défendant le principe de l'universalité, mettent de l'avant des barèmes différents selon la classe d'âge. Certaines propositions suggèrent d'accorder aux moins de 20 ans un revenu minimum situé à 40 % de celui des adultes et, aux plus de 65 ans, un revenu augmenté par rapport à celui des adultes<sup>19</sup>. Le choix de l'accorder dès la naissance ou à la majorité a des implications financières et sociales importantes. On craint qu'une trop forte allocation aux jeunes entraîne des effets négatifs au niveau de leur investissement en éducation ou en formation, comme nous l'avons noté précédemment.

Caillé (1996) opte pour réserver le revenu universel à ceux qui ont une insuffisance de ressources. Sa proposition vise un niveau de revenu adéquat mais accepte des compromis vis-à-vis de l'universalité ; le revenu minimum reste inconditionnel mais devient ciblé. Il fonctionne alors comme une allocation dégressive et cherche prioritairement à lutter contre la pauvreté. On désire rendre solvable toute personne dont les revenus sont inférieurs à un seuil (Borgetto et Lafore, 2000, p. 396). Malgré le caractère ciblé de l'allocation, plusieurs continuent de la qualifier d'universelle<sup>20</sup>, mais l'universalité prend ici un autre sens pour indiquer que le revenu est accessible à tous, mais non que tous le reçoivent. Ce compromis pour une allocation ciblée à des classes de revenus sous le seuil de la pauvreté est rendu nécessaire, dit-on, pour des raisons de coût et d'efficacité, afin de garantir un niveau de revenu suffisant pour lutter contre la pauvreté, mais dans ce cas, le dispositif se rapproche davantage d'une allocation d'assistance ou d'un impôt négatif.

Bien qu'un revenu minimum adéquat et ciblé puisse paraître viable financièrement, il risque de devenir plus difficile politiquement. À l'inverse, un revenu universel adéquat apparaît plus légitime politiquement mais s'avère plus difficile économiquement. C'est pourquoi Wright (1999) appuie le revenu universel pour sa légitimité politique ; Myles et Quadagno (1999) le rejettent à cause des difficultés économiques et financières que comporterait son implantation.

Certains préfèrent rester fermes vis-à-vis du caractère universel du projet, quitte à en réduire le barème. D'autres optent pour un barème plus élevé, quitte à faire des compromis sur l'universalité. Mais des choix seront toujours à faire vis-à-vis du niveau de garantie et de la détermination des frontières à l'universalité par rapport aux non-citoyens, à certaines

---

19. Passet (2000) propose de distribuer aux individus de moins de 20 ans la moitié du revenu universel.

20. Il existe parfois une confusion dans la littérature entre universalité et inconditionnalité. Caillé (1996) présente sa proposition comme une inconditionnalité conditionnelle alors qu'il aurait mieux valu parler de sélectivité ou de ciblage.

catégories sociales comme les personnes en institutions ou sans domicile fixe et aux diverses classes d'âge ou de revenus, ce qui nous met devant une multitude de scénarios de revenu universel, selon les réponses données à chacune de ces options.

### 4.3. L'INCONDITIONNALITÉ

L'inconditionnalité du revenu universel introduit des changements majeurs par rapport aux mécanismes usuels de protection sociale, que ce soit l'assistance ou l'assurance. Le revenu universel ne pose aucune condition préalable par rapport à l'évaluation des ressources ou à l'état des besoins ; il n'exige pas de preuves d'aptitude ou d'inaptitude au travail. Toute forme de test est éliminée, ce qui évite l'effet de stigmatisation que l'on retrouve souvent avec l'assistance. L'ouverture du droit est automatique et n'impose pas au requérant, comme pour l'assurance, une durée spécifique de cotisation ou toute autre forme de contribution.

Instituer un droit au revenu, indépendant du droit au travail, apparaît comme une transformation majeure, en particulier vis-à-vis de la logique bismarckienne de protection sociale. L'inconditionnalité constitue aussi une rupture par rapport à la visée traditionnellement égalitariste de l'État providence. L'objectif premier du revenu universel n'est pas d'abord redistributif mais « libertarien » ; il s'agit d'augmenter l'autonomie et la liberté des individus par rapport à la protection sociale et à l'emploi en leur permettant de s'affranchir de la double obligation familiale<sup>21</sup> et de travail. Dans ce sens, le revenu universel inconditionnel participe d'une mise en cause de l'État providence et de ses mécanismes traditionnels de protection sociale.

L'inconditionnalité de l'allocation est la dimension qui suscite le plus de controverses et constitue un obstacle majeur à sa légitimité dans le champ politique. Recevoir un revenu social primaire sans condition, donc sans obligation ou responsabilité, est jugé par plusieurs comme immoral, car cela heurte de front l'éthique du travail et le principe moral de réciprocité. Pour Plok (1997), l'éthique du travail formerait « une barrière morale » à l'introduction d'un dispositif de revenu universel.

C'est sur cette question qu'a échoué le consensus des évêques anglais (Reynolds et Healy, 1995). Ceux-ci ont rejeté la proposition du comité de la justice irlandaise qui appuyait le revenu universel. Ils craignaient que l'inconditionnalité n'entraîne une dualisation de la société puisque ceux qui sont hors du marché du travail n'ont, comme seule

---

21. Le revenu universel est individuel et il ne tient pas compte de la situation familiale de l'individu.

ressource, que le minimum inconditionnel, et ceux qui sont intégrés dans le marché du travail cumulent le minimum inconditionnel et la rémunération provenant de l'emploi.

Face à cette objection, on en arrive à distinguer une inconditionnalité forte et faible. Pour Atkinson (1996), l'inconditionnalité forte est impensable politiquement et socialement. C'est pourquoi il met de l'avant un revenu de participation qui présente une inconditionnalité faible. La notion de participation se veut flexible et large et se défend d'être une forme de *workfare*. Le revenu de participation n'exigerait pas, comme condition préalable au revenu universel, l'exécution d'un travail. Il serait plutôt conçu comme une exigence de participation et d'intégration à la vie sociale. La contrainte à l'emploi serait remplacée par une invitation forte à l'intégration sociale. Dans le revenu de participation, contrairement au *workfare*, on laisse un choix à l'individu quant aux activités sociales à faire en contrepartie. La gamme des activités serait plus large et comprendrait des activités de formation, d'aide, d'entraide ou de prise en charge formelle ou informelle. L'obligation ou « l'inconditionnalité conditionnelle » se transforme ici en responsabilité sociale. Le revenu de participation est considéré, par Stephens (1999), comme un *workfare* sans stigmatisation, à cause de son caractère universel. Ses potentialités résideraient dans sa capacité de générer un mode de vie alternatif aux valeurs marchandes, où pourraient se combiner, grâce à ce revenu, loisir et travail non marchand.

#### 4.4. LE DEGRÉ DE SUBSTITUTION

La radicalité du revenu universel tient non seulement à la déconnexion du revenu par rapport au travail, mais aussi à son rôle de substitution par rapport à un certain nombre de transferts. Cette dimension a une portée décisive, car elle amène des transformations importantes de l'État et de ses rapports au marché et à la communauté. C'est sur cette base que certains critiques ont vu dans la proposition du revenu universel une démonopolisation ou une désétatisation de la protection sociale, une probable reconditionnement des besoins dans une logique marchande et une possible relégation/substitution de services publics dans une logique d'économie solidaire ou de quart secteur. La question demeure. L'instauration du revenu universel peut-elle être un cheval de Troie pour une érosion des droits sociaux? Ne risque-t-on pas, à terme, que les plus défavorisés retrouvent comme seul droit un revenu universel, ayant perdu dans l'échange l'ensemble des autres droits sociaux?

La réponse à ces questions dépend du degré de substitution mis de l'avant. Certains limitent la substitution aux allocations d'assistance et aux allocations familiales, d'autres incluent l'assurance-chômage et vieillesse, voire les services de santé. Comme pour l'inconditionnalité, on peut distinguer une substitution faible et forte, comme on parle d'un niveau de revenu minimaliste et maximaliste. Passet (2000) propose un revenu universel, fixé à la moitié du revenu médian, qui remplacerait les allocations maternité famille, chômage, vieillesse, survivant, mais non les services de santé. Atkinson (1996) met de l'avant un revenu de participation qui jouerait un rôle complémentaire par rapport au système d'assurance sociale. La substitution se ferait principalement vis-à-vis de l'assistance.

Le degré de substitution est le résultat d'un arbitrage entre l'économie générée par la substitution et la perte des droits qu'implique cette substitution. Les néolibéraux voient, dans la logique des droits sociaux, une bureaucratie tatillonne et des charges économiques excessives. Ils défendent une substitution forte, comparativement aux postravailleurs qui suggèrent une substitution faible, voyant, dans un revenu universel, un nouveau droit social qui viendrait donner plus de cohérence à l'ensemble des autres droits sociaux.

Plus forte est la substitution, plus léger est l'État et plus fiable et efficace est l'économie, disent les uns. Plus réduit est le champ des droits sociaux, plus fort est le risque de pauvreté et d'exclusion, répliquent les autres.

Si le revenu universel se substitue à toutes les prestations ou allocations inférieures ou égales à ce revenu, l'effet net en sera une augmentation des coûts. S'il se substitue à des allocations supérieures, alors certaines catégories sociales en sortiront perdantes, possiblement les retraités et les chômeurs car, dans la majorité des propositions, le barème du revenu universel choisi est inférieur au niveau actuel de leurs allocations. Certains voient, dans l'opération de substitution, une régression. Pour Clerc, le « caractère substitutif du revenu universel consisterait à supprimer des revenus sociaux principalement perçus par des pauvres (les 20 % ou 30 % situés en bas de l'échelle de revenu), pour pouvoir distribuer à tous (donc aussi aux riches) un revenu égalitaire » (Clerc, 1998, p. 41).

#### **4.5. LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE**

Les réaménagements institutionnels auxquels obligerait le caractère substitutif du revenu universel, en particulier le décrochage par rapport au système de protection sociale actuel, ne vont pas de soi. Le revenu universel aura d'autant plus de chances d'être mis en œuvre qu'il se révélera compatible avec les autres dispositifs de protection sociale. S'il oblige à

une réorganisation en profondeur de l'État providence, des résistances sont à prévoir. Le revenu universel se situe, pourrait-on dire, en affinité structurelle avec les États providence appartenant à la tradition beveridgienne, où la notion de minimum garanti fait partie de l'héritage politique et institutionnel. Il reste l'objet d'une attention politique plus soutenue, selon Roebroek (1993), dans les pays où le taux de chômage est élevé et dont le système de sécurité sociale contient lui-même des dispositifs de minima sociaux uniformes. Ce dernier auteur a classé les pays selon leur intérêt probable à l'égard d'un revenu universel<sup>22</sup>.

*The breeding ground for basic income seems relatively favorable in countries with a more or less solid Beveridgian tradition and high unemployment (e.g. Denmark, Ireland, The Netherlands and the United Kingdom) (Roebroek, 1993, p. 123).*

Dans les pays où la fiscalisation des allocations sociales est déjà une réalité et où l'objectif d'un filet social minimum fait partie du débat public et politique, le revenu universel apparaît une option davantage légitime, contrairement aux pays où la sécurité sociale repose sur le travail et le salariat et où la prise en charge du hors travail passe par le « salaire socialisé que sont les cotisations sociales ». Dans ces derniers pays, le revenu universel est davantage perçu comme une dérive assistantielle faisant en sorte que, comme le pensent Borgetto et Lafore (2000), « tous les coûts sociaux imputables aux évolutions du système de protection sont externalisés et tombent à la charge de la collectivité » (Borgetto et Lafore, 2000, p. 395).

Cette résistance permet de comprendre que les propositions de revenu universel, dans un pays comme la France, restent timides. Les questions autour du travail, son partage ou la semaine de 35 heures, mobilisent davantage l'opinion que les questions de revenu universel. Ceux qui défendent un revenu universel cherchent, à ce propos, davantage à améliorer le revenu minimum d'insertion, en plaçant pour son universalité afin de rendre admissibles les moins de 25 ans qui en sont présentement exclus. La défense du revenu universel y apparaît plutôt comme une défense d'une allocation assistantielle classique que d'un revenu universel substitutif. Les objections les plus nourries vis-à-vis du revenu universel sont venues de ceux qui défendent un droit social fondé sur le salariat et le travail. Je pense en particulier à Friot (1999) et à Castel (1996) en France, qui voient dans le revenu universel une dérive

22. On pourrait ajouter, dans cette liste de pays, le Canada qui vit un taux de chômage relativement élevé et dont le système de protection sociale conserve une forte tradition beveridgienne, car la question du revenu minimum garanti traverse l'histoire des politiques sociales canadiennes.

beveridgienne qui enlèverait le pouvoir aux travailleurs sur la sécurité sociale. Certains pensent même que les questions du revenu universel ne peuvent être posées et résolues que dans le régime de protection sociale libéral et anglo-saxon, car sa mise en œuvre, d'une certaine façon, participe de l'utopie libérale où l'État est réduit à assurer le minimum, où le marché est complètement déréglementé et où l'individu devient libre de toute obligation, qu'elle soit familiale ou autre.

Peut-on imaginer une coalition politique gagnante autour du revenu universel? Les positions restent tranchées. Pour Caillé (1996), le revenu inconditionnel est « politiquement indéfendable ». Wright (1999), au contraire, est plus optimiste et prédit sa réussite au plan politique.

Le revenu universel est en général défendu par des partis minoritaires de gauche et plusieurs mouvements sociaux, associations de défense des droits, intellectuels progressistes et néolibéraux<sup>23</sup>. Peu ou pas de partis politiques cependant, qu'ils soient sociodémocrates ou libéraux, se sont prononcés en faveur d'un revenu universel substitutif et inconditionnel.

De fortes réserves ont été émises par les syndicats vis-à-vis des stratégies par rapport à l'emploi, en particulier la déconnection du revenu du travail, car ces derniers restent attachés à l'objectif du plein emploi. Ils voient plutôt la sortie de crise dans une redistribution du travail ou son partage grâce à une réduction du temps de travail.

Peut-on penser à une « coalition arc-en-ciel » gauche/droite qui défendrait un revenu universel et réussirait à l'imposer dans le champ politique? Cette alliance gauche/droite serait-elle plus apparente que réelle, surtout si chacune des parties de l'alliance peut opposer son veto? Les objectifs d'efficacité exigés par la droite, qui se traduisent par une dérégulation et une flexibilité du marché du travail, risquent d'apparaître injustes économiquement et d'entraîner le désaveu de la gauche, qui pourrait y déceler un possible démantèlement de l'État providence ou du droit au travail. À l'inverse, les objectifs d'un revenu substantiel, qui

---

23. Les uns jugent le revenu universel en conformité avec leur projet de société centré sur des valeurs postmatérialistes qui rendraient possible le temps libre créateur et le développement de nouvelles formes d'économie alternative, grâce à un revenu universel substantiel appuyé par un État garant des droits sociaux. Les autres y voient, au contraire, l'occasion de réduire le rôle de l'État et de flexibiliser le marché grâce à un revenu universel modeste et fortement substitutif.

garantit une équité et un niveau de vie suffisant avec les coûts correspondants, risquent d'entraîner le veto de la droite, qui y verrait inefficacité et gaspillage<sup>24</sup>.

Les difficultés que pose l'aménagement du revenu universel quant à sa faisabilité économique et sa légitimité politique ont obligé ses partisans à proposer des revenus universels partiels, qui constituent des compromis vis-à-vis de l'un ou l'autre de ces paramètres. Si l'on veut assurer un revenu universel de niveau relativement élevé, on doit soit le rendre fortement substitutif, soit réduire son universalité ou poser des conditions à son accessibilité. À l'inverse, si on choisit un niveau modeste de revenu universel, on pourra plus aisément conserver son caractère universel et inconditionnel. Une allocation universelle est plus faisable économiquement si on choisit un niveau modeste ou si l'on cible des populations prioritaires. De même, sa légitimité politique sera d'autant plus forte que des compromis seront faits, soit sur son inconditionnalité, soit sur son caractère substitutif.

On se trouve devant une multiplicité de scénarios de revenu universel. En identifiant chacun des quatre paramètres à deux options : forte et faible, on en arrive à seize combinaisons. Certes le scénario le plus économique : niveau modeste, sélectif, conditionnel et complétif reste aussi le plus éloigné de l'idée même de revenu universel, car il devient à la limite une allocation d'assistance. Mais un revenu universel intégral, soit substantiel, universel, inconditionnel et substitutif n'apparaît cependant pas réaliste dans l'immédiat. Sont mises de l'avant des formules qui, tout en conservant l'esprit du revenu universel, acceptent de faire des compromis sur l'une ou l'autre dimension. Le but est de faire accepter l'idée, dans l'espoir qu'une dynamique sociale et politique la rende réalisable.

Mais ces formules partielles de revenu universel ne sont pas pensées comme complémentaires les unes par rapport aux autres. Pour les tenants du revenu universel modeste, tout compromis sur l'universalité et l'inconditionnalité est jugé irrecevable, car il introduirait des différences entre les citoyens, pouvant aller jusqu'à faire de certains d'entre eux des citoyens de seconde zone. Le revenu universel modeste est cependant critiqué par les tenants du revenu subsidiaire et de participation, à cause du niveau modeste du revenu qui ne réussirait pas à lutter contre la pauvreté et à permettre une pleine participation à la vie sociale.

---

24. Peut-on retrouver une coalition gagnante, non pas des partis mais des catégories sociales qui verraient leur niveau de vie s'améliorer par le revenu universel, comparativement à leur situation actuelle ? Il est difficile de comptabiliser une majorité gagnante, tout au plus arrive-t-on à une addition de minorités, soit les étudiants, les chômeurs, les assistés sociaux, les femmes au foyer qui pourraient y trouver un gain, car une majorité des contribuables risquent de voir leur niveau de taxation augmenter pour financer le revenu universel.

Ces formules de revenu universel partiel, dans les compromis proposés, risquent aussi de compromettre l'esprit même du revenu universel. C'est la position défendue par Passet (2000) qui, devant le revenu universel modeste proposé par Van Parijs (la moitié de l'allocation d'assistance) (1996a), affirme : « Cette progressivité dans le temps, qui contribue fortement à la faisabilité du système, relativise l'intérêt concret immédiat du débat – pourtant fondamental au plan des principes – portant sur l'universalité ou la non-universalité du revenu garanti » (Passet, 2000, p. 277).

## 5. UNE INTERPRÉTATION

Les partisans du revenu universel manient, dans leurs propos, plusieurs « référentiels ». Le discours servant à sa justification reste pluriel, polyphonique, traversé par des courants idéologiques et théoriques différents et contradictoires. Comme l'impôt négatif, il mobilise, pour son soutien, des cultures politiques opposées<sup>25</sup>.

Du point de vue de la gauche, le revenu universel vise un double objectif de décommodification des besoins et de déprivatisation des activités informelles et domestiques d'aide et d'entraide. La décommodification des besoins serait réalisée dans une capacité nouvelle pour le bénéficiaire du revenu universel de refuser des emplois jugés trop pénibles ou précaires et de gérer autrement le choix entre l'emploi et le temps libre. Le revenu universel lui permettrait aussi d'investir dans des activités d'utilité sociale qui, autrement, ne seraient pas rentables. Le revenu universel assurerait, d'une certaine façon, une libération des tâches domestiques qui peuvent être socialisées et solvabilisées par de nouveaux modes d'action pouvant prendre la forme de l'économie solidaire ou du quart secteur.

Du point de vue de la droite, le revenu universel, en garantissant une protection minimale contre les risques sociaux et une réponse aux besoins de ceux qui sont en dehors du marché du travail, rendrait possible un allègement de l'État. Le revenu universel fonctionnerait alors comme garant de la substitution ou de l'élimination de transferts sociaux. Il permettrait, par la fiscalisation d'une prestation sociale unique qu'est le revenu universel, de redonner priorité à la logique fiscale et budgétaire sur la logique inflationniste des prestations et des services publics. Le revenu universel tracerait des limites à l'action de l'État providence ou rendrait légitimes les nouvelles frontières de l'État providence, tout en

---

25. Certains auteurs, comme Van Parijs et Standing, se sont situés d'abord dans le courant d'avantage libéral pour s'en éloigner et adopter une position plus solidariste.

rendant obsolètes les réglementations étatiques comme le salaire minimum, qui pèsent sur l'économie. Il ouvrirait les portes à une flexibilité du marché du travail, condition de la croissance économique.

Le revenu universel sera d'autant plus accepté par les libéraux que son montant est modeste et qu'il est fortement substitutif, afin de réaliser une flexibilité maximale du marché et une réduction des charges sociales à mesure que sont allégées la réglementation étatique sur le marché du travail et la bureaucratie publique. À l'inverse, le revenu universel sera d'autant plus accepté par des groupes se positionnant à gauche de l'échiquier politique que son montant est élevé, afin de permettre un arbitrage entre le travail et le loisir et de favoriser le développement d'activités sociales utiles mais peu rentables économiquement, et que son degré de substitution n'entraîne pas la perte de droits sociaux.

La mise à jour des oppositions idéologiques qui se trouvent au fondement de la justification du revenu universel n'est pas suffisante. Une question reste sans réponse. Pourquoi une même proposition de réforme mobilise-t-elle des visions morales différentes du monde social ?

L'interprétation qui place le revenu universel dans l'espace des positions politiques opposées de la droite et de la gauche ne laisse-t-elle pas échapper l'essentiel ? On serait, avec le revenu universel, non plus dans un conflit classique entre la droite et la gauche, mais plutôt devant une coalition de discours qui indiquent certains enjeux politiques à venir.

Les questions autour de la désirabilité, de la faisabilité économique et de la légitimité politique du revenu universel, bien qu'elles suscitent doutes et critiques, ouvrent l'espace de plusieurs débats ou controverses. Le revenu universel reste une utopie, mais anticipe certaines transformations possibles. Son rôle de substitution pose la question de la transformation et de la désinstitutionnalisation de l'État providence ; son individualisation, celle de la famille ; son universalité et son inconditionnalité, celles de la flexibilité du marché et des nouvelles normes d'efficacité et d'équité devant gouverner la vie en société. Le revenu universel serait-il aussi l'annonce d'une phase post-institutionnelle de l'État providence ?

Avant la mise en place de l'État providence, l'État était limité à un rôle résiduel, supplétif. Il n'intervenait qu'en dernier recours, on lui reconnaissait un rôle seulement si le marché et la famille se montraient incapables de répondre aux besoins de l'individu. Dans ce cas, l'intervention étatique se devait d'être temporaire et l'individu devait réintégrer le marché ou la famille le plus rapidement possible, car ces deux mécanismes étaient considérés comme les mécanismes normaux ou naturels de fonctionnement social. Pour qualifier ce rôle de l'État, on fait référence à la logique résiduelle de protection sociale ou à la charité publique.

L'avènement de l'État providence bouleverse les relations entre l'État, le marché et la famille. On parle d'une logique institutionnelle, où est reconnu un rôle central à l'État en termes de droits sociaux et d'intégration sociale. Le rôle de l'État n'est plus temporaire mais permanent. La relation est inversée par rapport à la précédente. Ici est reconnue l'incapacité du marché et de la famille à assurer égalité et intégration sociale. Le marché est source de déséquilibre, d'iniquité et d'inégalité. L'État doit intervenir comme correcteur des inégalités du marché, avoir un rôle redistributif. De même, la famille est vue comme source de déséquilibre et comme un agent de reproduction et de transmission de l'inégalité sociale et de la pauvreté. L'État est appelé à la soutenir en termes de prestations et de services sociaux à l'enfance ou à la famille.

Le discours du revenu universel annonce, dans les modifications qu'il exige, un État postinstitutionnel. Le revenu universel ne considère plus, comme à la période précédente, le marché et la famille ou la communauté comme des sources d'inégalité ; au contraire, le marché reprend ses droits avec la reconnaissance du droit de propriété, de l'importance d'une économie de marché flexible et libérée des contraintes bureaucratiques. De même, la communauté est revalorisée ; elle devient un lieu d'expression, de liberté, de libération des contraintes de l'univers domestique et marchand.

Dans cette nouvelle logique, c'est l'État institutionnel qui doit être restructuré, reconceptualisé, grâce au revenu universel substitutif. L'État n'est pas réduit à un rôle résiduel, comme dans la phase de la charité publique, ni à un rôle pleinement institutionnel. Il est appelé à se désinstitutionnaliser, à se recentrer autour d'un nouveau rôle, celui de la citoyenneté et de ses conditions d'exercice.

Dans ce sens, le revenu universel participe d'une coalition de discours où les oppositions traditionnelles gauche/droite vacillent, perdent de leur force. Dans un autre sens, le revenu universel est un discours qui peut à la fois être lu comme un discours d'État (citoyenneté), un discours néolibéral naturalisant le marché et un discours sociocommunautaire annonçant la déprivatisation des tâches domestiques et la liberté du temps retrouvé.



## **LES TROIS REGISTRES DE DISCOURS**

Le revenu minimum garanti est l'enjeu d'un ensemble de luttes et de débats qui concourent à sa reconnaissance. L'exploration de la littérature m'a obligé à développer plusieurs registres d'analyse pour le décrire et le comprendre dans la diversité de ses arrangements institutionnels. Ceux-ci se déclinent au pluriel et engagent des stratégies différentes de lutte contre la pauvreté. Le revenu minimum garanti suscite tensions, dilemmes d'action et débats d'une grande plasticité. Il nécessite des arbitrages qui mettent non seulement en jeu des questions de légitimité et de faisabilité mais aussi des principes de justice différents et opposés.

En introduction, j'avais posé la question d'une définition préalable du revenu minimum garanti avant de procéder à la sélection du corpus documentaire ; face à l'indétermination définitionnelle ou l'imprécision terminologique de la notion de revenu minimum garanti, j'avais identifié trois stratégies pour sortir de l'impasse. La première consistait à procéder à une définition minimale, la deuxième à repérer les formes empiriques du revenu minimum et la troisième à identifier les diverses conceptions idéal type. Ces options qui se voulaient au début méthodologiques ou stratégiques se sont révélées, en cours d'analyse, des modes différents de lecture, de raisonnement, d'argumentation, qualifiés respectivement d'approches programmatique ou providentialiste, paramétrique ou pragmatique et paradigmatique. Ces trois manières de constituer le revenu minimum garanti comme objet de savoir et d'action renvoient aussi à des registres de connaissance que l'on peut qualifier d'ontologique, de méthodologique et d'axiologique. Elles fonctionnent comme autant de répertoires d'explication et d'énonciation.

D'une autre façon, chacun de ces trois discours d'argumentation organise son raisonnement et sa démonstration autour d'une dimension du revenu minimum jugée centrale ; le droit à un minimum pour l'approche

programmatische, l'allocation comme revenu pour l'approche paramétrique et les présupposés, axiomes ou justifications au fondement du mode de garantie de ce revenu pour l'approche paradigmatique. La prise en compte de la diversité des manières de penser le revenu minimum garanti laisse supposer que sa configuration dépend autant de décisions techniques et rationnelles que de visées normatives et éthiques, ce qui oblige à l'analyser comme un dispositif institutionnel à liens multiples dont le sens tient, en bonne partie, aux objectifs qu'il prétend atteindre et aux dispositifs qu'il cherche à réformer.

## 1. L'APPROCHE PROGRAMMATIQUE ET PROVIDENTIALISTE

L'approche programmatique pense, pourrait-on dire, le revenu minimum garanti dans l'unité des présupposés qui le justifient. Celui-ci est analysé comme un nouveau droit social et un dispositif de protection sociale qui garantit un minimum de revenu pour libérer du besoin. On cherche à inscrire ce droit social parmi les normes fondamentales de tout État social ; il se doit d'être, dans ce cas, soustrait à tout marchandage. Il se présente comme un noyau dur pour l'exercice de la liberté. Il devient en quelque sorte une condition structurelle nécessaire dans la recherche et la réalisation de la vie bonne (Honneth, 2000), car il repose sur une visée universelle des droits de l'homme indépendamment de toute inscription territoriale ou de toute appartenance sociale particulière.

Le revenu minimum garanti vise, pourrait-on dire, à mettre la misère, la pauvreté et l'exclusion sociale hors-la-loi. Les raisons qui militent pour une telle option sont principalement « le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains », principe compris comme un droit imprescriptible de la personne. Son absence revient à une privation de droits et de biens fondamentaux. Il ne doit, dans ce contexte, souffrir d'aucune exception car son absence constituerait un déni de justice et de citoyenneté.

Une réforme qui passe par le revenu minimum garanti est jugée d'autant plus nécessaire et urgente que les dispositifs actuels de protection sociale sont considérés comme inefficaces et inéquitables, car inadaptés aux défis de la société industrielle ou postindustrielle. Cette situation de changement social rend nécessaire la reconnaissance d'un nouveau risque social, celui de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le revenu minimum garanti traduit en ce sens un nouveau mode de sensibilité politique et une volonté active de solidarité. Il est, dans ces circonstances, exemplaire d'une conception classique de l'État providence menée à son terme où la garantie du minimum de revenu intervient indépendamment de la cause du besoin et cherche à mettre à l'abri toute personne à risque de pauvreté.

Dans ce sens, le revenu minimum garanti réfère aux principes d'universalité, d'autonomie, de libération, de protection que sous-tendent les conceptions de la démocratie et de l'État providence. Comme projet de réforme des politiques sociales, il reste proche, dans ses intentions, du modèle beveridgien de protection sociale. On y retrouve les mêmes préoccupations d'universalité, de minimum, de libération/abolition du besoin et de citoyenneté. On cherche alors à radicaliser, pourrait-on dire, le modèle beveridgien par l'importance accordée à la stratégie du revenu par rapport à la stratégie des services en vue de l'abolition du besoin.

La définition programmatique du revenu minimum garanti souligne les points de consensus ou de ralliement pour des orientations idéologiques que tout peut opposer sur d'autres plans. Cela fait, dit-on, la force du revenu minimum garanti, qui réussit à rallier autant les conservateurs par l'appel à la cohésion et à l'intégration sociale que les libéraux par l'importance donnée au libre choix et les égalitaristes par l'insistance donnée à la redistribution et à la réduction de l'inégalité. Les idéologies qui, dans d'autres contextes sont vécues comme oppositionnelles, sont appelées dans le cadre du revenu minimum garanti à venir s'épauler l'une l'autre. Avec le revenu minimum garanti, l'équité devient une condition de l'efficacité. En rendant réalisable le libre choix et l'exercice d'une liberté réelle, celui-ci favoriserait en même temps un minimum de cohésion et de solidarité sociale et une égalité effective des chances pour tous les citoyens.

L'institutionnalisation du revenu minimum garanti comme droit social transforme le statut des mécanismes traditionnels d'aide et d'assistance sociale. Présenté à la fois comme stratégie de libération du besoin, de solidarité et d'égalité, le revenu minimum garanti devient alors plus qu'un simple dispositif de prévention de la dépendance ; il constitue un mécanisme nécessaire de participation à la vie démocratique. D'une certaine manière, cette argumentation reste proche d'une éthique de conviction ou d'une morale déontologique du discours. Les principes comme l'équité et la solidarité sont considérés comme des biens premiers et les conséquences de l'action sont plutôt jugées comme extérieures et non pertinentes à l'évaluation morale de l'action<sup>1</sup>.

---

1. L'approche programmatique réfère à une morale de type déontologique et l'approche paramétrique à une morale de type conséquentialiste (Elster et Stagstad, 1988). Le consensus minimal autour duquel s'organise la première approche se fonde, pourrait-on dire, sur un devoir d'agir moral reposant sur les droits fondamentaux de dignité et de liberté ; le devoir de garantir un revenu minimum est devenu nécessaire pour rendre réalisables ces droits. Cela renvoie à un impératif catégorique kantien qui n'a pas à prendre en compte les conséquences car cela introduirait de la variabilité dans l'agir moral. L'approche paramétrique reflète davantage la multiplicité des déclinaisons de la réalité du revenu minimum garanti au-delà des valeurs communes partagées.

## 2. L'APPROCHE PARAMÉTRIQUE OU PRAGMATIQUE

La deuxième approche, que je qualifie de paramétrique ou de pragmatique, se distingue de la précédente par une plus grande attention aux divers moyens que le revenu minimum mobilise pour sa réalisation. On délaisse ici une vision unitaire du revenu minimum garanti pour une perspective davantage plurielle. On quitte l'univers des principes ou de la logique des droits pour se centrer sur l'utilisation des moyens les plus efficaces par rapport aux objectifs visés et sur l'évaluation de leurs conséquences pratiques. Dans cette perspective, le revenu minimum garanti comme toute politique sociale implique des arbitrages et se définit, dans ces circonstances, comme une agrégation de choix agaçant des moyens en fonction de fins diverses.

Cette approche garde un fort souci d'efficacité et d'utilité sociale. Elle développe une réflexion empiriquement étayée visant à déterminer la manière la plus sûre de mettre en place un revenu minimum garanti qui soit le plus efficace. On s'intéresse ici moins aux intentions qu'aux conséquences saisies dans leurs dimensions positives ou négatives ou comme des événements réels affectant positivement ou négativement les individus ou les groupes. On fait sienne l'affirmation de Dewey: « Pour découvrir la signification de l'idée, cherchons-en les conséquences » (Dewey, 1920). C'est dans ce sens que cette approche peut être qualifiée de pragmatique.

Ce deuxième type de lecture ou de compréhension du revenu minimum garanti est surtout le fait d'économistes qui situent leur problématique ou leur questionnement principalement au niveau des modes d'attribution de la prestation et des techniques fiscales à adopter afin d'adapter le régime fiscal au problème de l'insuffisance de revenu en étudiant les effets de ces aménagements et de ces transferts sur l'incitation au travail et sur le comportement familial. On s'intéresse ici davantage aux conséquences qu'aux finalités; le comportement des acteurs se définit à partir de leur rationalité.

Ce questionnement qui intègre dans sa problématique la question des effets du revenu minimum laisse entrevoir une relative diversité de ses formes selon les choix faits entre des objectifs qui peuvent s'avérer d'ailleurs contradictoires. Contrairement à l'approche programmatique, plus attentive à trouver des points de consensus et à rallier les opposants, l'approche paramétrique fait ressortir le caractère hétérogène et contingent du revenu minimum garanti. En formalisant le raisonnement, on aboutit à une formule construite autour de trois paramètres, soit 1) le niveau de garantie

ou l'allocation de base, 2) le taux de réduction ou le taux marginal de prélèvement et 3) le point d'exclusion<sup>2</sup>.

Pour cette approche, la variable paramétrique principale reste la variation du taux marginal d'imposition. Pour une même garantie de revenu, cette variable jouerait un rôle déterminant dans les choix des individus quant à leur comportement de travail. De sa variation découlent les diverses options en présence. La discussion devient ici rapidement technique car la variation et la combinaison des trois paramètres de base ouvrent à une multiplicité d'options. Les choix se font sous contrainte budgétaire et obligent à des arbitrages entre « l'efficacité verticale, l'efficacité horizontale et l'efficacité allocative sur le marché du travail » (Glennester, 1997, p. 28). Les objectifs d'efficacité ou d'efficacité paraissent se situer en opposition avec ceux d'équité ou d'égalité. Selon que l'on priorise la sortie de la pauvreté, l'équité et le revenu décent ou l'efficacité et l'incitation au travail ou enfin la réduction des coûts, on se verra contraint de réduire ou d'augmenter le niveau de base, d'imposer un taux marginal de prélèvement faible ou élevé, ou enfin d'accepter ou non une augmentation des coûts<sup>3</sup>. Pour certains, cet arbitrage se réalise en n'accordant pas la même importance aux différents objectifs; pour d'autres, les objectifs sont d'une telle incompatibilité qu'ils entraînent des débats quasi perpétuels sans véritable solution de compromis possible<sup>4</sup>.

- 
2. La question principale devient alors : Une fois le niveau minimum fixé (allocation de base) quelle décision faut-il prendre vis-à-vis des autres revenus provenant d'autres sources ? Trois modalités sont possibles. Dans le premier cas, tout revenu supplémentaire est déduit entièrement de l'allocation de base. On parlera ici d'un taux marginal de prélèvement égal à 100 % en deçà du revenu minimum. Dans ce cas, le revenu minimum garanti fonctionne comme une allocation différentielle. Le deuxième cas de figure dit allocation uniforme fixe le montant du revenu minimum indépendamment des autres revenus. Le taux marginal de prélèvement appliqué aux autres revenus est nul. Le troisième cas est une allocation dégressive où l'on tient compte des autres revenus mais de façon dégressive ou proportionnelle. Dans ce troisième type d'allocation, le taux marginal de prélèvement appliqué aux autres revenus est inférieur à 100 % et supérieur à zéro.
  3. Dans ce contexte de raisonnement, les questions pratiques sont doubles : 1) comment établir un seuil de revenu et 2) quel mécanisme mettre en place pour assurer aux individus le minimum de revenu tout en restant neutre vis-à-vis du comportement au travail ou des relations familiales ? Les deux questions restent liées car le revenu défini comme décent dépend de la définition de la pauvreté et du seuil. La détermination de ce seuil a des implications autant en termes d'équité que d'efficacité. S'il est plus élevé, il permettra de sortir plus de gens de la pauvreté mais il entraînera une augmentation des coûts par l'augmentation des personnes couvertes et il risque, du fait de son caractère plus élevé, d'inciter un plus grand nombre de personnes à substituer le travail et ses revenus pour ce revenu minimum garanti.
  4. On ferait face à un trilemme entre le coût à contenir, la redistribution ou l'équité à réaliser et l'efficacité à atteindre au niveau de l'incitation au travail. Chaque formule ne réussirait à atteindre que deux de ces trois objectifs.

Tableau C.1

**Propriétés des différents dispositifs**

<i>Propriétés</i>	<i>Allocation uniforme</i>	<i>Allocation différentielle</i>	<i>Allocation dégressive</i>
Solvabiliser les besoins élémentaires	–	++	+
Coût global faible	–	++	+
Ne pas décourager le travail	+	–	–
Valeur attribuée au travail	?	–	–
Conforme aux principes du droit	–	++	++
Transferts de risques	–	+	–
Simplifier le droit social	++	+	–
Ne pas stigmatiser	+	–	+
Exige des réformes associées	++	–	–
	(marché du travail, fiscalité, protection sociale)	(dispositifs d'insertion)	(fiscalité)

Source : Belorgey, (2000).

L'approche pragmatique est aussi méthodologique. Pour plusieurs, seule une démarche scientifique et rationnelle garantira la validité et l'efficacité des dispositifs proposés. La validité de l'une ou l'autre modalité du revenu minimum garanti tient alors dans l'évaluation de ses conséquences au niveau des comportements des individus dans le domaine familial ou de travail. Est vrai, pourrait-on dire, ce qui se révèle utile. La signification du revenu minimum garanti se confond ici avec la méthode de sa vérification. C'est dans ce cadre de réflexion que le rapport Belorgey a évalué les propriétés de chacune des formes de revenu minimum garanti à partir d'une liste de neuf critères (Belorgey, 2000, p. 109) (tableau C.1).

Selon ce rapport, l'allocation différentielle présenterait des propriétés redistributives excellentes mais au prix de fortes désincitations au travail en favorisant « trappe à pauvreté » et « trappe à inactivité ». L'allocation dégressive aurait un coût global plus faible tout en encourageant le travail avec le risque d'une dégradation possible des normes salariales. Enfin, l'allocation uniforme posséderait des propriétés redistributives incertaines et pourrait ne pas décourager le retour au travail si cette allocation est faible, mais obligerait à une révision importante de certaines normes sociales quant au travail et à la protection sociale.

L'approche dite pragmatique construit son argumentation, d'une certaine façon, sur une faiblesse de l'approche programmatique. Cette dernière considère le revenu minimum garanti comme une unité définie à partir de finalités posées comme universelles, par exemple les droits

de l'homme, mais néglige la question de son opérationnalisation. C'est sur cette absence que se construit l'approche paramétrique en identifiant la multiplicité des options en présence, fruit de la combinaison variable des paramètres constitutifs du revenu minimum garanti. Avec cette dernière approche, on ne se trouve plus devant un filet social unique, mais plutôt devant une multiplicité d'options qui dépendent des objectifs privilégiés et des moyens utilisés. Les arbitrages deviennent alors complexes et techniques, ils engagent un travail d'évaluation des flux financiers et d'identification des conséquences économiques et sociales que l'on ne peut déterminer *a priori*. Il faut alors les étudier par des démarches de recherches évaluatives elles-mêmes complexes qui nécessitent des dispositifs expérimentaux visant à identifier l'effet propre des diverses combinaisons possibles ou probables. Les réflexions se focalisent sur l'étude des options jugées les plus efficaces en termes d'avantages/coûts. On se trouve rapidement dans une discussion d'experts qui risque facilement de se soustraire au débat public et politique. On en arrive à évacuer de l'analyse toute réflexion éthique ou normative ; on se centre exclusivement sur l'évaluation des effets des diverses options envisagées où seuls sont pris en compte les objectifs opérationnalisables ou mesurables.

Empiriquement, l'approche paramétrique est davantage heuristique en termes de recherche car elle permet une connaissance plus fine des formules proposées. Mais cette démarche pragmatique, bien qu'empirique et opérationnelle, reste formelle car elle présente les options du revenu minimum garanti de façon totalement décontextualisée des conditions historiques, sociales et politiques de son implantation. En restant rivée à une stricte opérationnalisation des variables, elle s'empêche d'en voir les présupposés ou les idéologies implicites.

### **3. L'APPROCHE PARADIGMATIQUE**

L'approche paradigmatique prend en compte les présupposés engagés dans les diverses formules du revenu minimum garanti. Elle reprend les termes de l'approche paramétrique en les reformulant autrement, ce qui amène à réorganiser le débat. Le taux marginal de prélèvement n'est pas seulement envisagé comme un outil fiscal, il est aussi perçu comme le résultat d'un choix vis-à-vis du degré de dépendance ou d'autonomie des prestations sociales par rapport aux revenus tirés du travail. Sa fixation met en jeu des conceptions normatives différentes de la redistribution.

La fixation du taux marginal de prélèvement pose au cœur du dispositif du revenu minimum garanti la question de la conditionnalité de l'allocation par rapport aux autres revenus dont celui du travail. Elle met

au centre de l'analyse les degrés relatifs de « décommodification » opérés/ effectués par les diverses formules d'allocation. Cette interrogation soulève la question plus large des arrangements institutionnels nécessaires entre l'État, le marché et la famille pour que le revenu minimum garanti soit juste et efficace.

Cette notion de paradigme empruntée au langage de l'épistémologie et de la philosophie des sciences est utilisée, par les tenants de l'approche paradigmatique, pour faire passer l'idée que les diverses formules du revenu minimum garanti ne sont pas réductibles à de simples allocations sociales mais engagent des idéologies, des visions du monde social et politique et des conceptions du juste et du bien, que certains qualifient de référentiel. C'est dans ce sens que des auteurs comme Myles (1998) et Esping-Andersen (1999) ont caractérisé le revenu minimum garanti comme un paradigme du régime libéral.

Pour l'approche paradigmatique les modalités ou les modèles du revenu minimum ne sont pas pensés comme des variations d'une même formule. Ils se définissent comme des modèles de protection différents, fonctionnant comme des outils cognitifs et normatifs indépendants et mettant en présence des visions souvent incompatibles ou conflictuelles des problèmes sociaux. Les propositions de revenu garanti se distinguent les unes des autres non seulement par l'ampleur de la redistribution réelle effectuée, par l'incidence de cette redistribution sur chacune des classes de revenus mais plus fondamentalement par les visions du monde social qu'elles mobilisent, par les constructions institutionnelles qu'elles mettent en place et par les différents présupposés idéologiques, cognitifs et normatifs qu'elles proposent.

Selon l'approche paradigmatique, l'optique économico-fiscale au fondement de l'approche paramétrique participerait d'une rationalité technocratique dans un projet de conserver une sorte de neutralité axiologique vis-à-vis des diverses formules de revenu à évaluer. En réalité, les trois formules ou formes stabilisées du revenu minimum garanti identifiées par l'approche paramétrique seraient plus qu'un simple transfert technique ; elles mettraient en jeu des débats fondamentaux sur les principes de justice à privilégier. Elles renverraient chacune à leur manière, mais de façon différente, parfois opposée, à des projets de réforme de dispositifs particuliers de politique sociale qui soulèvent, par leur dimension cognitive et politique, des questions de société. En paraphrasant Esping-Andersen (1999), disons que les questions de la démarchandisation, de la stratification sociale et de l'emploi apparaissent comme des notions ou des thèmes au fondement même du revenu minimum garanti et sont tout aussi importantes que la manière dont est opérationnalisé ce revenu minimum. Ainsi, l'allocation dégressive appellerait à des principes

de justice fondés sur le mérite, sur le rapport contribution/rétribution impliquant une récompense en fonction de l'effort au travail. De même, l'allocation différentielle défendrait des principes de justice basés sur le besoin et en particulier celui des plus défavorisés. Le besoin remplacerait ici le mérite. De même, l'allocation uniforme se démarquerait des deux autres formes d'allocation par un appel à des valeurs différentes, dites de citoyenneté ou de solidarité, où le minimum garantirait une commune appartenance à la cité ou à la nation. Ici, la citoyenneté comme condition d'appartenance deviendrait primordiale par rapport au besoin ou au mérite.

En fait, le revenu minimum garanti oblige à plusieurs niveaux de lecture et la coexistence d'approches différentes permet d'en faire ressortir la complexité. La première approche (programmatische), attachée surtout à faire ressortir les principes fondant le revenu minimum garanti, cherche à construire un consensus autour du droit à un minimum en développant les raisons de sa légitimité et de sa nécessité. La deuxième perspective (paramétrique) vise davantage à répondre à la question du comment, en s'intéressant aux paramètres constitutifs de son opérationnalisation. C'est la dimension revenu qui est surtout prise en compte, d'où la formulation d'une typologie d'allocations sociales dont le trait distinctif réside dans la variation du taux de taxation. La troisième approche (paradigmatique) repère divers modèles de revenu, dotés de logique propre, fonctionnant comme autant de paradigmes de protection sociale, renvoyant à des perceptions et conceptions différentes des problèmes et à des stratégies différentes de résolution et de protection sociale des individus et des familles.

Tout semble se passer comme si chacune de ces trois perspectives organisait son raisonnement à partir de l'un ou l'autre des traits distinctifs du revenu minimum garanti. La perspective programmatique s'attacherait au terme minimum dans une réflexion toute centrée sur le droit à un minimum. La perspective paramétrique prendrait en compte l'aspect technique du revenu en l'analysant comme allocation et enfin, la perspective paradigmatique ferait porter son questionnement sur le degré de garantie dans le revenu minimum garanti. L'identification de ces trois perspectives fait ressortir les traits distinctifs du revenu minimum garanti, qui se présente alternativement comme un droit, une allocation et un paradigme de protection sociale.

Si l'on quitte le registre des approches pour celui des formes de revenu minimum garanti, on doit souligner que la compréhension du revenu minimum garanti ne peut être complète si on ne réintroduit pas le contexte social et institutionnel dans lequel celui-ci apparaît, en particulier les dispositifs de protection sociale qu'il vise nommément à réformer

ou à refonder. Moins qu'un droit fondamental ou imprescriptible, le revenu minimum garanti apparaît alors comme un droit historique et contingent, construit à partir d'une suite de compromis ou d'arbitrages qui varient selon le contexte social et historique. Les enjeux et les arbitrages se posent dans des termes différents selon que le dispositif à réformer est l'assistance ou l'assurance ou que le problème à résoudre est la pauvreté, l'exclusion sociale ou la précarité du travail ou que ces problèmes sont perçus comme un paradoxe au sein d'une société d'abondance ou s'ils sont vus comme la conséquence de la crise de la société salariale.

On peut raisonnablement faire l'hypothèse que le revenu minimum garanti change de sens, voire de forme, selon le contexte sociohistorique. Il prend la forme de l'impôt négatif en Amérique du Nord non seulement à cause du type de régime libéral de protection sociale existant mais aussi à cause du dispositif qu'il vise à réformer. Dans ce cas, l'impôt négatif s'inscrit comme une réforme radicale du dispositif d'assistance, celui-ci étant jugé inefficace dans la lutte contre la pauvreté et inégalitaire vis-à-vis des travailleurs pauvres exclus. L'impôt négatif vise alors à intégrer les travailleurs pauvres et à empêcher la formation d'une trappe à pauvreté pour ceux qui sont assistés. L'autre formule du revenu minimum garanti, l'allocation universelle, se présente pour ses défenseurs comme un projet de réforme du dispositif d'assurance jugé inefficace dans la lutte contre le chômage de longue durée et inégalitaire vis-à-vis des travailleurs précaires. L'allocation universelle chercherait alors à mieux protéger ceux que le dispositif d'assurance ne couvre pas, soit ceux qui sont exclus du dispositif (les travailleurs précaires) et à désenclaver ceux qui sont enfermés dans une trappe de chômage. Enfin, le revenu minimum garanti comme minimum social se présente comme une alternative au dispositif d'assistance de type résiduel qui relève traditionnellement de la charité publique.

D'une autre façon, chaque formule du revenu minimum identifie des questions différentes au cœur du débat social. Ainsi, les minima d'existence soulèvent la question de la pauvreté et de la précarité d'existence des familles, qui sont empêchées de répondre adéquatement à leurs besoins. Ils viseraient moins l'emploi ou le chômage que la pauvreté des familles. L'impôt négatif signale davantage la précarité du travail et la situation des travailleurs pauvres. En plus de soulever la question de l'inefficacité des minima d'existence comme piège à la pauvreté, l'impôt négatif, en posant la question de l'incitation au travail, s'interroge sur le statut des travailleurs pauvres. Ici, la précarité identifiée correspond moins à la situation de pauvreté des familles qu'à celle de la pauvreté des travailleurs engendrée par la crise de l'emploi. D'une certaine façon, l'impôt négatif met la question de l'emploi et du marché au cœur du problème de la pauvreté.

Enfin, avec l'allocation universelle, le questionnement s'élargit. C'est moins la pauvreté ou la précarité du travail qui est en cause, c'est plutôt la société salariale comme telle ou le régime de protection sociale. L'allocation universelle se présente comme une réforme disons structurelle qui engage un renouvellement du regard sur les problèmes de l'emploi, du chômage et du fonctionnement de l'économie. C'est moins la question du chômage qui est posée mais plutôt celle des nouvelles exigences et des nouveaux modes de régulation du marché du travail et du droit au travail.

En résumé, les minima sociaux questionnent la conception classique et résiduelle de l'assistance centrée sur la cause du besoin. La revendication d'un droit à un minimum amène à sa suite un renversement des priorités afin de réaliser la satisfaction des besoins sociaux. L'impôt négatif met plus la question de l'emploi au cœur du problème de la pauvreté. L'allocation universelle, dans ses postulats d'universalité et d'inconditionnalité, pose quant à elle la question du lien entre le droit au travail et le droit au revenu et du fondement de la solidarité ainsi que du lien social qui en découle.

La prise en compte de la pluralité des registres du discours sur le revenu minimum garanti et de la variété de ses formes oblige à refuser d'en faire une idée simple ou une bonne idée qui ferait consensus. Le revenu minimum garanti est plutôt apparu à l'analyse comme une idée complexe qui suscite débats et controverses. Il risque de devenir une fausse bonne idée si on ne précise pas les présupposés qui le sous-tendent et si on ne met pas à jour la diversité des stratégies qu'il propose, lesquelles s'avèrent souvent plus paradoxales qu'il n'y paraît.



- AABERGE, R., A. BJORKLUND, M. JANTH *et al.* (2002). « Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States », *Review of Income and Wealth*, vol. 48, n° 4, p. 443-469.
- ABEL-SMITH, B. (dir.) (1987). *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard Titmuss*, Londres, Allen and Unwin.
- ADAMS, I., W. CAMERON, B. HILL et P. PENE (1971). *The Real Poverty Report*, Edmonton, M.G. Hurtig.
- ADEPS (1995). *Analyse et simulation de politiques de prestations familiales en Europe. Une comparaison internationale*, rapport de recherche, Université de Nancy II.
- AGLIETTA, M. (1998). « Entrevue », *Esprit*, nov., p. 142-163.
- AGUILAR, R. et B. GUSTAFFSON (1987). *The Role of Public Transfers and Income Taxes: an International Comparison*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 10.
- AKERLOF, G. (1978). « The Economics of Tagging as Applied to the Optimal Income Tax Welfare Programs and Manpower Planning », *The American Economic Review*, vol. 68, n° 1, p. 8-19.
- ALFANDARI, E. (1989). *Aide et action sociale*, Paris, Dalloz.
- ALLEN, D. (1993). « Welfare and the Families: The Canadian Experience », *Journal of Labour Economics*, vol. 11, n° 1, p. 201-223.
- ALVAREZ, F. (2001). *The Politics of Income Inequality in the OECD: The Role of Second Order Effects*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 284.
- ANDERSON, M. (1978). *Welfare*, Stanford, Hoover Institution, Stanford University Press.
- ANDERSON, G.M. et W. BLOCK (1993). « Comment on Hum and Simpson », *Journal of Labor Economics*, vol. 11, n° 1, partie 2, p. 348-363.

- ANDERSON, G. et J.B. JENSEN (2002). « Employment and Unemployment in Europe: Overview and New Trends », dans Goul-Andersen *et al.* (dir.), *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment Policies and Citizenship*, Southampton, Policy Press.
- ANDRIES, M. (1996). « La protection du revenu minimum des allocataires dans trois États-Providence d'Europe continentale », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 38, n° 4, p. 771-794.
- ARJONA, R., M. LADAIQUE et M. PEARSON (2001). *Growth, Inequality and Social Protection, Labour Market and Social Policy*, Occasional paper, n° 51, Paris, OECD.
- ARJONA, R., M. LADAIQUE et M. PEARSON (2003). « Protection sociale et croissance », *Revue de l'OCDE*, vol. 35, p. 8-45.
- ASHENFETER, O. (1986). « Discussion », dans A.H. Munnell (dir.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Bank of Boston and The Brookings Institution.
- ATKINSON, A. (1987). « Income Maintenance and Social Insurance », dans A. Averbach et M. Feldstein (dir.), *Handbook of Public Economics*, vol. 11, North-Holland, Elsevier Science Publication.
- ATKINSON, A.B. (1991). *The Social Safety Net*, Londres, The London School of Economics, Discussion Paper.
- ATKINSON, A.B. (1995). *Public Economics in Action: the Basic Income-Flat Tax Proposal*, Oxford, Clarendon Press.
- ATKINSON, A. (1996). « The Case of Participation Income », *Political Quarterly*, vol. 67, n° 1, p. 67-70.
- ATKINSON, A. et A. BRANDOLINI (2001). « Promise and Pitfalls in the Use of "Secondary" Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, p. 771-799.
- ATKINSON, A. et J. MICKLEWRIGHT (1991). « Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, vol. XXIV, déc., p. 1679-1727.
- ATKINSON, A., L. RAINWATER et T. SMEEDING (1995). *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE*, Études de politique sociale, Paris, OCDE.
- ATKINSON, T., J. CUTT et M. STEVENSON (1973). *Public Policy Research and the Guaranteed Annual Income Institute for Behavioural Research*, York University.
- AUBRY, F. (1999). *L'allocation universelle, fondements et enjeux*, Montréal, CSN.
- BADIE, B. et G. HERMET (2001). *La politique comparée*, Paris, Colin.
- BALDWIN, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity*, New York, Cambridge University Press.
- BARBIER, J.C. (2001a). *Des modèles d'insertion en Europe*, Paris, Centre d'études de l'emploi.
- BARBIER, J.C. (2001b). *Welfare to Work Policies in Europe*, Centre d'études de l'emploi, document de travail n° 11, Paris.
- BARR, N. (1992). « Economics Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation », *Journal of Economic Literature*, vol. 30, n° 2, p. 741-803.

- BARR, N. (1998). *The Economics of the Welfare State*, 3<sup>e</sup> éd., Stanford, Stanford University Press.
- BARRY, B. (1996). « Real Freedom and Basic Income », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 4, n° 3, p. 242-276.
- BARTIK, T. (1998). *The Labor Supply Effects on Welfare Reform*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- BAWDEN, D. et W. HARRAR (dir.) (1977). *Rural Income Maintenance Experiment: Final Report*, University of Wisconsin and Institute for Research on Poverty.
- BAZEN, S. et P. MOYES (2003). *International Comparisons of Income Distribution*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 341.
- BEAUJOT, R. et S. LIU (2002). *Children, Social Assistance and Outcomes: Cross National Comparisons*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 304.
- BECKER, G. (1981). *A Treatise on The Family*, Cambridge, Harvard University Press.
- BECKERMAN, W. (1979). « The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain », *The Economic Journal*, vol. 89, n° 354, p. 261-279.
- BEHRENDT, C. (1998). *Effectiveness of Means-Tested Transfers in Western Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study*, Montréal, World Congress of Sociology.
- BEHRENDT, C. (2000a). *Holes in the Safety Net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 259.
- BEHRENDT, C. (2000b). *Is There Income Poverty in Europe? Methodological Pitfalls in the Measurement of Poverty in Comparative Perspective*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 258.
- BEHRENDT, C. (2001). *Minimum Income Schemes and the Alleviation of Poverty – A Flawed Safety Net?* Oviedo, Conference.
- BEHRENDT, C. (2002). *At the Margins of the Welfare State*, Ashgate Publications, Aldershot.
- BELORGEY, J.M. (2000). *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française.
- BENNETT, N.G. et H. LU (2001). *Untapped Potential, Child Poverty Research*, National Center for Children in Poverty, Brief n° 3.
- BERNARD, P. (2002). « Une véritable perspective de développement social », *Le Devoir*, 23 décembre.
- BERNIER, J. (1995). *La maximisation des mécanismes d'incitation au travail: les coûts reliés à l'emploi*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, mars.
- BESLEY, T. et S. COATE (1992). « Workfare versus Welfare: Inventive Arguments in Poverty-Alleviation Programs », *The American Review*, vol. 82, n° 1, p. 249-261.
- BESLEY, T., S. COATE et C. GUINNAU (2001). *Incentives, Information and Welfare: England's New Poor law and Workhouse Test*, New York, Russel Sage Foundation.

- BICHOT, J. *et al.* (1998). « L'iniquité des minima sociaux », *Futuribles*, juin, p. 5-17.
- BLANK, R. (1997). *It Takes a Nation*, New York, Russel Sage Foundation.
- BLANK, R. (2002). « Evaluating Welfare Reform in the US », *Journal of Economic Literature*, vol. XL, p. 1105-1165.
- BLANK, R. et D. CARD (2000). « The Labor Market and Welfare Reform », dans D. Card et R. Blank (dir.), *Finding Jobs, Work and Welfare Reform*, New York, Russel Sage Foundation.
- BLAUG, M. (1963). « The Myth of the Old Poor Law and the Making New », *Journal of Economic History*, vol. 23, n° 2, p. 151-245.
- BLAUG, M. (1964). « The Poor Law Report Reexamined », *Journal of Economic History*, vol. 24, n° 3, p. 229-445.
- BLOCK, F. et J. MANZA (1997). « Could we End Poverty in a Postindustrial Society? The Case for a Progressive Negative Income Tax », *Politics and Society*, vol. 25, n° 4, p. 475-511.
- BLOCK, F. et M. SOMERS (2003). « In the Shadow of Speenhamland Social Policy and the Old Poor Law », *Politics and Society*, vol. 3, n° 1, p. 1-41.
- BLUM, B. (1990). « Bringing Administration into the Process », *Public Welfare*, vol. 48, n° 4, p. 4-12.
- BLUNDELL, R. (1993). « Offre de travail et fiscalité : une revue de la littérature », *Économie et Prévision*, n° 108, p. 1-18.
- BLUNDELL, R. (2000). « Work Incentives and In-Work Benefit Reforms: A Review », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n° 1, p. 23-44.
- BLUNDELL, R. (2001). « Welfare Reform for Low Income Workers », *Oxford Economic Papers*, n° 53, p. 189-214.
- BLUNDELL, R. et M. BREWER (2000). *Tax and Benefit Reform in the UK: Making Work Pay*, European Commission.
- BLUNDELL, R., A. DUNCAN et C. MEGHI (1998). « Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms », *Econometrica*, vol. 66, n° 4, p. 827-862.
- BLUNDELL, R. et T. MCCURDY (1999). « Labor Supply: A Review of Alternative Approaches », dans Ashenfelter et Card (dir.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier, p. 1569-1695.
- BONTOUT, O. (2000). « L'Earned Income Tax Credit : un crédit d'impôt ciblé sur les foyers modestes aux États-Unis », *Économie et Statistique*, n° 335, p. 27-46.
- BORGETTO, M. et R. LAFORE (2000). *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien.
- BOUCHARD, C., V. LABRIE et A. NOËL (1996). *Chacun sa part*, Rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal.
- BOUCHARD, C. et M.F. RAYNAULT (2003). « Une loi exemplaire », *Le Devoir*, 23 décembre.
- BOUGET, D. et H. NOGUES (1993). *Évaluation des politiques sociales*, Séminaire sur l'évaluation des politiques sociales, Pavia, 12-18 mars.
- BOURDIEU, P. *et al.* (1968). *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton.

- BOURGUIGNON, F. et P.A. CHIAPPORI (1998). « Fiscalité et redistribution », *Revue française d'économie*, vol. XIII, p. 3-64.
- BOYER, G. (1990). *An Economic History of the English Poor Law*, New York, Cambridge University Press.
- BRADSHAW, J. (1994). « Politiques sociales: exemple de simulation », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1, Paris, MIRE.
- BRADSHAW, J. (1997). « Social Assistance in Comparative Perspective », dans *Social Policy and the Labour Market*, P. Jong et Th. Marmor (dir.), Brookfield, Ashgate.
- BRADSHAW, J. et L.I. TERUM (1997). « How Nordic is the Nordic Model? Social Assistance in a Comparative Perspective », *Scandinavian Journal of Social Welfare*, n° 6, p. 247-256.
- BRADY, D. (2002). *The politics of Poverty. Left Political Institutions, the Welfare State and Poverty*, Oxford, International Sociological Association.
- BRESSON, Y. (1996). « Le revenu d'existence, réponses aux objections », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 105-114.
- BREWER, M. (2000). *Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low Income Families in the US and the UK*, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper 00/16.
- BREWER, M. (2001). « Comparing In-Work Benefits and the Reward to Work for Families with Children in the US and the UK », *Fiscal Studies*, vol. 22, n° 1, p. 41-77.
- BRITTAN, S. (1990). *Beyond the Welfare State*, Edinburgh, David Hume Institute.
- BRITTAN, S. (1998). *Capitalism With a Human Face*, Londres, Edward Elgar.
- BUHMANN, B., L. RAINWATER, G. SCHMAUS et T. SMEEDING (1988). « Equivalence Scales, Well-Being, Inequality et Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the LIS Database », *Review of Income and Wealth*, 34 (June), p. 115-142.
- BURKHAUSER, R. et A. FINEGAN (1989). « The Minimum Wage and the Poor: the End of Relationship », *Journal of Poverty Analysis and Management*, vol. 8, n° 1, p. 53-71.
- BURKHAUSER, R., K. COUCH et A. GLEN (1995). *Public Policies for the Working Poor: The Earned Income Tax Credit Versus Minimum Wage Legislation*, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper n° 1074-95.
- BURTLESS, G. (1986). « The Work Response to a Guaranteed Income: A survey of Experimental Evidence », dans A. Munndel (dir.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Brookings Institute.
- BURTLESS, G. (1990). « The Economist's Lament: Public Assistance in America », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 1, p. 57-78.
- CAILLÉ, A. (1994). *Temps choisi et revenu de citoyenneté*, Paris, Démosthène-MAUSS.
- CAILLÉ, A. (1996). « Pour en finir dignement avec le XX<sup>e</sup> siècle, temps choisi et revenu de citoyenneté », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 115-134.

- CAIN, G. (1985). «The Income Maintenance Experiments and the Issues of Marital Stability and Family Composition», dans Munnell A. (dir.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston and the Brookings Institute.
- CAIN, G. et D. WISSOKER (1990). «A Reanalysis of Marital Stability in the Seattle-Denver Income-Maintenance Experiment», *American Journal of Sociology*, vol. 95, n° 5, p. 1235-1269.
- CANADA (1970a). *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada*, Ottawa, The Commission.
- CANADA (1970b). Special Senate Committee on Poverty, *Poverty in Canada*, Ottawa, The Committee.
- CANADA (1970c). *Income Security for Canadians*, Ottawa, Department of National Health and Welfare.
- CANADA (1973). *Working Paper on Social Security in Canada*, Ottawa, Department of National Health and Welfare.
- CANADA (1985). *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, Ottawa, Department of Supply and Services.
- CANADA NATIONAL HEALTH AND WELFARE (1970). *Income Security for Canadians*, Ottawa, Queen's Printer.
- CANTILLON, B., I. MARK et R. VAN DEN BOSCH (2002a). *The Puzzle of Egalitarianism about the Relationship between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty*, Luxembourg Study, Working Paper n° 337.
- CANTILLON, B. et R. VAN DEN BOSCH (2002b). *Social Policy Strategies to Combat Income Poverty of Children and Families in Europe*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 336.
- CARD, D. et C. MICHALOPOULOS (2001). *The Limits to Wage Growth: Measuring the Growth Rate of Wages for Recent Welfare Leavers*, National Bureau of Income Research, Working Paper n° 8444.
- CASTELS, R. (dir.) (1993). *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Sydney, Dartmouth Publisher.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- CASTEL, R. (1996). «Débat sur le revenu inconditionnel», *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 174-187.
- CATTACIN, S., M. GIANNI, M. MANZ et V. TATTINI (2001). *Retour au travail, le workfare comme instrument de réforme*, Manuscrit.
- CAVALA, B. et A. WILDAVSKY (1970). «The Political Feasibility of Income by Right», *Public Opinion*, printemps, p. 321-354.
- CERAMI, A. (2003). *The Impact of Social Transfers in Central and Eastern Europe*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 356.
- CERICA, C. et C. VERCELLONE (1993). «Au-delà de Gorz. Travail et revenu garanti», *Futur antérieur*, n° 18, p. 3-119.
- CHOUDHRY, S. et D. HUM (1995). «Graduated Work Incentives and How they Affect Marital Stability: The Canadian Evidence», *Applied Economics Letters*, n° 2, p. 367-371.

- CHRISTOPHER, K. (2001). *Caregiving Welfare States and Mothers Poverty*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 287.
- CLASEN, J. (dir.) (1999). *Comparative Social Policy, Concepts, Theories and Methods*, Oxford, Blackwell.
- CLERC, D. (1996). « Critiques du revenu d'existence », *Interventions économiques*, n° 27, p. 77-85.
- CLERC, D. (1998). « Le revenu minimum inconditionnel », dans *Revenu minimum et protection sociale*, Paris, LERC.
- CLERC, D. (2001a). « Prime pour l'emploi ou impôt négatif », *Projet*, n° 266, p. 103-108.
- CLERC, D. (2001b). « Un chèque pour l'emploi », *Alternatives économiques*, n° 189, p. 20-25.
- COHEN-SOLAL, M. et C. LOISY (2001). *Pauvreté et transferts sociaux en Europe*, Document de travail n° 18, Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques, Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- COMMITTEE ON WAYS AND MEANS (2000). *2000 Green Book*, US House of Representatives.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (1976). *Notes explicatives sur le revenu garanti*, Ottawa.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (1993). *Choisir de travailler: incitatifs et désincitatifs*, Ministère des Approvisionnements et Services, Canada, Ottawa.
- CONCIALDI, P. (2001). « Pauvreté et protection sociale: la lente dérive vers le libéralisme », dans *Un social-libéralisme à la française*, Paris, Éditions La Découverte.
- COUSINEAU, J.M. (1997). « L'aide sociale et les jeunes au Québec », *Choix*, vol. 3, n° 2, p. 18-30.
- COYLE, D. et A. WILDAVSKY (1986). « Social Experimentation in the Face of Formidable Fables », dans A. Munnell (dir.), *Lessons for the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston.
- CROUCH, C. et A. HEALTH (dir.) (1992). *Social Research and Social Reform*, Oxford, Clarendon Press.
- DALY, M. (1997). « Welfare States Under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States over the Last Ten Years », *Journal of European Social Policy*, vol. 7, n° 2, p. 129-146.
- DANG, A. (1995). « Libéralisme et justice sociale. La clause lockéenne des droits de propriété », *Revue française d'économie*, vol. 10, n° 4, p. 205-238.
- DANZIGER, S., R. HAVEMAN et R. PLOTNICKS (1981). « How Income Transfer Programs Affect Work, Saving and the Income Distribution: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, vol. XIX, p. 975-1028.
- DAVIDSON, M. (1995). « Basic Liberal Rights and the Environment », *The Progress Report*, <[www.progress.org](http://www.progress.org)>.

- DE LATHOUWER, L. et K. BOGAERTS (2002). « Stimulants financiers et travail faiblement rémunéré : l'impact des réformes de la sécurité sociale et de la fiscalité sur le piège de l'emploi en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 44, n° 4, p. 619-702.
- DELEECK, H. (1978a). « L'effet Mathieu de la répartition inégale des biens et services collectifs ». *Recherches sociologiques*, n° 3, p. 301-326.
- DELEECK, H. (1978b). « En marge de l'impôt négatif. Le droit à un minimum de moyens d'existence en Belgique », *Droit social*, n° 7-8, p. 321-323.
- DELEECK, H. (1979). « L'effet Mathieu », *Droit social*, n° 11, p. 375-383.
- DELEECK, H. (2002). « Dood en verdeling », dans B. Cantillon, « L'héritage du professeur Herman Deleecq », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 44, n° 2, p. 567-568.
- DELEECK, H., K. VAN DEN BOSCH et L. DE LATHOUWER (1992). *Poverty and the Adequacy of Social Security in the E.C.*, Avebury, Aldershot.
- DE VILLÉ, P. et P. VAN PARIJS (1985). « Quelle stratégie contre la pauvreté ? », *La Revue Nouvelle*, t. 41, n° 4, p. 361-372.
- DEWEY, J. (1920). *Reconstruction in Philosophy*, New York, Holt.
- DICKERT, S., S. HOUSER et J. SCHOLZ (1995). « The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs : A Study of Labour Market and Program Participation », *Tax policy and the Economy*, vol. 9, p. 1-50.
- DION-LOYE, S. (1995). « Le Pauvre appréhendé par le droit », *Revue de la recherche juridique*, n° 2, p. 433-472.
- DION-LOYE, S. (1997). *Les pauvres et le droit*, coll. « Que sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France.
- DITCH, J., J. BRADSHAW, J. CLASEN, M. HUBY et M. MOODIE (1997). *Comparative Social Assistance, Localisation and Discretion*, Ashgate, Aldershot.
- DOLLE, M. (2000). *La réforme du Welfare aux États-Unis : une tentative d'évaluation*, Paris, CSERC.
- DONZELOT, J. et M.C. JAILLET (1997). « Europe, États-Unis, convergences et divergences des politiques d'insertion », *Esprit*, mai, n° 232, p. 70-89.
- DONZELOT, J. (2003). *Faire société, la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.
- DUBET, F. et A. VERÉTOUT (2001). « Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 3, p. 407-436.
- DUMONT, L. (1983). « Préface », dans K. Polanyi (dir.), *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- DUNCAN, A., M. PEARSON et J. SCHOLZ (2003). *Is there an Emergency Consensus in Making Work Pay Policies ?* Diboll Conference Center, Tulane University.
- DUPEYROUX, J.J. (1998). *Droit de la sécurité sociale*, 13<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- DWORKIN, R. (1989). « What is Equality ? », *University of San Francisco Law Review*, vol. 22, p. 1-30.

- EARDLEY, T. (1996a). « Means Testing for Social Assistance: UK Policy in an International Perspective », dans D. Coyle, N. Hunt, P. McLaverty et J. Sorensen (dir.), *Welfare and Policy: Issues and Agendas*, Londres, Taylor and Francis.
- EARDLEY, T. (1996b). « From Safety Net to Springboard? Social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries », *Social Policy Review*, n° 8, p. 265-285.
- EARDLEY, T. (1996c). « Lessons from a Study of Social Assistance Schemes in the OECD Countries », dans L. Hantrars et S. Mangen (dir.), *Cross-national Research Methods in the Social Sciences*, Londres, Pinter.
- EISSA, N. (1996). « Comment », dans A. Auerbach (dir.), *Fiscal Policy*, Cambridge, MIT Press.
- EISSA, N. et H. HOYNES (1999). *The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples*, IRP, Discussion Paper n° 1194.
- EISSA, N. et J. LIEBMAN (1996). « Labour Supply Response to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, III (2), p. 605-637.
- ELLWOOD, D.T. (2000a). « The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements », *National Tax Journal*, vol. 53, n° 4, partie 2, p. 1063-1106.
- ELLWOOD, D. (2000b). « AntiPoverty Policy for the Families in the Next Century: From Welfare to Work and Worries », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1, p. 187-198.
- ELSTER, J. (1987). « Comment on Van Der Veen and Van Parijs », *Theory and Society*, vol. 15, p. 709-721.
- ELSTER, J. et R. STAGSTAD (dir.) (1988). *Constitutionalism and Democracy*, Londres, Cambridge University Press.
- EME, B. et J.L. LAVILLE (1996). « Pour un débat sur les conditions d'un agir inconditionnel », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 383-391.
- ENJOLRAS, B. (1999). *Protection sociale et performance économique*, Paris, Desclée de Brouwer.
- EPSTEIN, W. (1997). *Welfare in America: How Social Science Fails the Poor*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985). *Policies against markets*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, Presses universitaires de France.
- EUZEBY, C. (1991). *Le revenu minimum garanti*, coll. « Repères », Paris, La Découverte.
- EUZEBY, C. (1996). « Les systèmes européens de protection sociale face au défi de l'exclusion sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 38, n° 3, p. 663-684.
- EUZEBY, C. (1998). « Pistes pour une révolution tranquille du travail », *Le Monde diplomatique*, avril, p. 18-19.
- EVANS, P. (1988). « Work Incentives and the Single Mother: Dilemmas of Reform », *Canadian Public Policy*, vol. XIV, n° 2, p. 125-136.

- EVANS, P. (1993). «From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms», *Canadian Public Policy*, vol. XIX, n° 1, p. 54-67.
- FASSIN, D. (2000). «La supplique», *Annales HSS*, sept.-oct., n° 5, p. 955-981.
- FASSIN, D. (2001). «Charité bien ordonnée», *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 3, p. 437-475.
- FERRARINI, T. et K. NELSON (2002). *The Impact of Taxation on the Equalizing Effect of Social Insurance to Income Inequality: A Comparative Analysis of Ten Welfare States*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 327.
- FERRY, J.M. (1996). *L'allocation universelle: pour un revenu de citoyenneté*, Paris, Cerf.
- FERRY, J.M. (1998). «Pour un revenu primaire inconditionnel: instaurer un droit au revenu pour restaurer le droit au travail», *Le travail, nouvelle question sociale*, Fribourg, Éditions universitaires.
- FERRY-PISANI, J. (2000). *Plein emploi*, Paris, La Documentation française.
- FITZPATRICK, T. (1999). *Freedom and Security: An Introduction to Basic Income Debate*, New York, St Martin's Press.
- FLEURBAEY, M., M. MARTINEZ et A. TRANNOY (1998). *Les minima sociaux français à la lumière de la théorie de la responsabilité*, Thema, Université de Cergy Pontoise.
- FOLEY, K. (2004). *New Evidence for the Self-Sufficiency Project on the Potential of Earnings Supplements to Increase Labour Force Attachment among Welfare Recipients*, Ottawa, SRDC Working Paper Series, 04-02.
- FONDATION COPERNIC (2001a). *Pour un plein emploi de qualité: critique du social-libéralisme, à propos du rapport Pisani-Ferry*, Paris, Notes de la Fondation Copernic, n° 6.
- FONDATION COPERNIC (2001b). *Un social-libéralisme à la française*, Paris, Éditions La Découverte.
- FORD, R., GYARMATI, K. FOLEY et D. TATTRIE (2003). *Les incitations au travail peuvent-elles s'autofinancer?* Ottawa, SRAS.
- FÖRSTER, M. (1994). *Measurement of Low Incomes and Poverty in a Perspective of International Comparisons*, Paris, OCDE, Labour Market and Social Policy, Occasional Paper, n° 14, Paris.
- FORTIN, B., M. TRUCHON et L. BEAUSÉJOUR (1993). «On Reforming the Welfare System: Workfare meets the Negative Income Tax», *Journal of Public Economics*, n° 51, p. 119-151.
- FORTIN, P. et F. SEGUIN (1996). *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Rapport de deux membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal.
- FOUQUET, A. (1998). *Travail, emploi et activité*, La Lettre du Centre d'Études de l'Emploi, n° 52.
- FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- FRIOT, B. (1999). *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Paris, La Dispute.

- FRITZELL, J. (2000). *Still Different ? Income Distribution in Nordic Countries in an European Comparison*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 238.
- GALBRAITH, J.K. (1958). *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin.
- GANLETET, G. et J.P. MARÉCHAL (1991). *Garantir le revenu : une des solutions à l'exclusion*, Paris, Éditions Transversales.
- GARFINKEL, I. (dir.) (1982). *Income-Tested Transfer Programs : The Case for and against*, New York, Academic Press.
- GAZIER, B. (1981). *La pauvreté unidimensionnelle*, Paris, Economica.
- GAZIER, B. (1992). *Économie de travail et de l'emploi*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- GAZIER, B. (2003). *Tous « Sublimes » : vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion.
- GELAUF, G. et J. GRAAFLAND (1994a). « Individualizing the Income Tax and Unemployment Assistance System », *Journal of Policy Modeling*, vol. 16, p. 417-425.
- GELAUF, G. et J. GRAAFLAND (1994b). *Modeling Welfare State Reform*, Amsterdam, North Holland, Elsevier Science Publishers.
- GILAN, B. et P. VAN PARIJS (1996). « L'allocation universelle, un scénario de court terme et son impact redistributif », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 38, n° 1, p. 5-35.
- GLAZER, N. (1988). *The Limits of Social Policy*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- GLENNESTER, H. (1997). « Que nous a appris le programme de recherche sur l'État providence », dans *Gérer les coûts des programmes de transfert*, Gestion publique, Paris, OCDE.
- GLENNESTER, H., R. LIPTON, P. NODEN et A. POWER (1999). *Poverty, Social Exclusion and Neighborhood*, Case Paper 22, Londres, London School of Economics.
- GODINO, R. (1999). « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », dans *Pour une réforme du RMI*, Paris, Notes de la Fondation Saint Simon.
- GOODWIN, R. et J. LEGRAND (1987). *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Londres, Allen and Urwin.
- GORZ, A. (1987). « L'allocation universelle de droite ou de gauche ? », *Bulletin du MAUSS*, n° 23, p. 31-40.
- GORZ, A. (1991). *Capitalisme, socialisme et écologie*, Paris, Éditions Galilée.
- GORZ, A. (1995). « Mutation technique et changement culturel », *Échange et projets*, n° 73, p. 18-26.
- GORZ, A. (1997). *Misères du présent, richesse du possible*, Paris, Éditions Galilée.
- GOTTSCHALK, P. et R. MOFFITT (1994). « Welfare Dependence : Concepts, Measures and Trends », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 84, n° 2, p. 38-42.
- GOUGH, I. (1995). *Diverse Systems, Common Destination ? A Comparative Study of Social Assistance in OECD Countries*, Communication au Colloque Comparative Research on WSR, sept. 1995.

- GOUGH, I. (2001). « Social Assistance Regimes : A Cluster Analysis », *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n° 2, p. 165-170.
- GOUGH, I., J. BRADSHAW, J. DITCH, T. EARDLEY et P. WHITEFORD (1997). « Social Assistance in OECD Countries », *Journal of European Social Policy*, vol. 7, n° 1, p. 17-43.
- GOUJON, D. (1995). *Mutations technologiques, économie distributive et revenu minimum*, Logiques économiques, Paris, L'Harmattan.
- GREEN, C. (1967). *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington DC, The Brookings Institute.
- GREENBERG, D., D. LONG et D. MEYER (1995). « Using Microsimulation to help Design Pilot Demonstrations: An Illustration from the Canadian Self-Sufficiency Project », *Evaluation Review*, vol. 19, n° 6, p. 687-706.
- GREENBERG, D., C. MICHALOPOULOS, P. ROBBINS et R. WOOD (1995). « Making Work Pay for Welfare Recipients », *Contemporary Economic Policy*, vol. 13, n° 3, p. 39-52.
- GREENBERG, D., R. MOFFITT et FREIDMANN (1981). « Underreporting and Experimental Effects on Work Effort: Evidence from the Gary Income Maintenance Experiment », *Review of Economics and Statistics*, vol. 63, n° 4, p. 581-589.
- GREENBERG, D. et P. ROBINS (1986). « The Changing Role of Social Experiments in Policy Analysis », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, n° 2, p. 340-362.
- GREENBERG, D. et M. SHRODER (1986). *The Digest of Social Experiments*, 2<sup>e</sup> éd., Washington DC, The Urban Institute Press.
- GREENBERG, D., M. SHRODER et M. ONSTOTT (1999). « The Social Experiment market », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 2, p. 157-172.
- GREENWOOD, J. (1999). *Financial Incentives to Work, What have We Learnt ?* Montréal, Paper Conference on Canadian Social Welfare Policy.
- GREFFE, X. (1978). *L'impôt des pauvres, nouvelle stratégie de la politique sociale*, Paris, Dunod.
- GREFFE, X. (1997). *Économie des politiques publiques*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- GROENEVELD, L.P., M.T. HANNAN et N.B. TUMA (1983). « Marital Stability », Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment, vol. 1, partie 5, Menlo Park, California, SRI International.
- GROGGER, J. (2000). *Time Limits and Welfare Use*, NBER, Working Paper n° 7709.
- GROGGER, J. (2001). *The Effects of Time Limits and other Policy Changes on Welfare Use, Work and Income among Female-Headed Families*, NBER, Working Paper n° 8153.
- GROGGER, J. (2002). *Consequences of Welfare Reform : A Research Synthesis*, Department of Health and Human Services, Washington, RAND.
- GROOT, L. (1997). « An Alternative Route to a Basic Income : The Transition from Conditional to Unconditional Social Security », *The Economist*, vol. 145, n° 2, p. 203-227.

- GROOT, L. et H. PEETERS (1997). « A Model of Conditional and Unconditional Social Security in an Efficiency Wage Economy: The Economic Sustainability of a Basic Income », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 19, n° 4, p. 573-596.
- GROS, D. et S. DION-LOYE (dir.) (2002). *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Seuil.
- GROULX, L.H. (1991). *Où va le modèle suédois ?* Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GUERON, J.M. et al. (1985). « The MDRC Work/Welfare Project: Objectives, Status, Significance », *Policy Studies Review*, vol. 4, n° 3, p. 417-432.
- GUIBENTIF, P. et D. BOUGET (1997). *Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne*, Lisbona, U.M.P.
- GUERY, H. (1992). *Les perspectives du revenu minimum. Enjeux économiques, enjeux sociaux, enjeux de l'évaluation*, Paris, TSA Éditions.
- GUEST, D. (1993). *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Boréal.
- GUITTON, C. (1998). « Travail et ordre social: une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, n° 77, p. 15-40.
- GUITTON, H. (1998). « Revenu d'existence et revenu d'activité », *Futuribles*, sept., p. 43-47.
- GUNTHER, S. (1995). « Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy in a Comparative Perspective », *Journal of Socio-Economics*, vol. 24, n° 1, p. 51-103.
- GURGAND, M. et D. MARGOLIS (2001). *RMI et revenu du travail: une évaluation des gains financiers à l'emploi*, CEE, Document de travail n° 9.
- GUSTAFSSON, B. et M. JOHANSSON (1997). *In Search for a Smoking Gun: What Makes Income Inequality Vary over Time in Different Countries ?* Luxembourg Income Study, Working Paper n° 172.
- GUSTAFSSON, B. et H. UUSITALO (1990). « The Welfare State and Poverty in Finland and Sweden from the Mid-1960's to the Mid-1980s », *Review of Income and Wealth*, vol. 36, n° 3, p. 249-266.
- HADDOW, R. (1993). *Poverty Reform in Canada 1958-1978*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- HANNAN, M., N.B. TUMA et L. GROENEVELD (1977). « Income and Marital Events: Evidence from Income-Maintenance Experiment », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 1, p. 1186-1211.
- HARRINGTON, M. (1962). *The Other America*, New York, Mac Millan.
- HAUSER, R. (1993). « Approaches to Comparative Social Policy Analysis », dans J. Berghman et B. Cantillon (dir.), *The European Face of Social Security*, Aldershot, Avebury.
- HAUSMAN, J.A. et A.W. DAVID (1985). *Social Experimentation*, Chicago, The University of Chicago Press.
- HAVEMAN, R. (1996). « Lutter contre la pauvreté tout en développant l'emploi », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, p. 2-51.

- HAVEMAN, R. (1997). «Emploi et protection sociale: sont-ils compatibles?», dans *Famille, marché et collectivité*, Étude n° 21, Paris, OCDE.
- HAWKESWORTH, M. (1985). «Workfare and the Imposition of Discipline», *Social Theory and Practice*, été, vol. 11, n° 2, p. 163-181.
- HEIKKITA, M. (dir.) (1999). *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation.
- HEINRICH, G. (2003). *More is not Necessary Better: An Empirical Analysis of the Inequality. Growth Trade-off*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 344.
- HERLAND, M. (1998). «Concilier liberté économique et justice sociale: les solutions Keynes», *Cahiers d'économie politique*, n°s 30-31, p. 281-310.
- HESS, M. (1993). *The Guaranteed Annual Income: A Draft*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- HIMMELFARB, G. (1983). *The Idea of Poverty*, New York, Knoff.
- HOBBSAWN, E.J. (1968). *Industry and Empire*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- HOLSCH, K. (2002). *The Effects of Social Transfers in Europe: An Empirical Analysis Using generalized Lorenz Curves*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 317.
- HOLSCH, K. et M. KRAUSE (2002). *European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-ups and Distributive Impacts*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 312.
- HONNETH, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf.
- HOTZ, V.J., C.H. MULLIN et J.K. SCHOLZ (2003). *The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare*, JCPR, Working Paper n° 214, Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.
- HOTZ, J. et J. SCHOLZ (2000). *The Earned Income Tax Credit*, NBER Working Paper, n° 8078.
- HOYNES, H.W. (1995). «Welfare Transfers in Two Parent Families: The Case of AFDC-UP», *Econometrica*, vol. 64, n° 2, p. 295-332.
- HOYNES, H.W. (1996). «Work, Welfare and Family Structure: What Have We Learned?», dans A. Auerbach (dir.), *Fiscal Policy: Lessons From Economic Research*, Cambridge, MIT Press.
- HUM, D. et S. CHOUDHRY (1992). «Income, Work and Marital Dissolution: Canadian Experimental Evidence», *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 23, n° 2, p. 249-265.
- HUM, D. et W. SIMPSON (1991). *Income Maintenance, Work Effort and the Canadian Income Experiment*, Ottawa, Economic Council of Canada.
- HUM, D. et W. SIMPSON (1993a). «Whatever happened to Canada's Guaranteed Income Project?», *Canadian Public Administration*, vol. 36, n° 3, p. 442-450.
- HUM, D. et W. SIMPSON (1993b). «Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Expense from Canada and the United States», *Journal of Labor Economics*, vol. 11, n° 1, p. 263-295.

- HUM, D. et W. SIMPSON (2001). « A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium », *Options Politiques*, janv.-fév., p. 78-82.
- HUNYADI, M. (1998a). « Le travail ; une question d'économie morale », dans M. Hunyadi et M. Manz (dir.), *Le travail refiguré*, Genève, éditions Georg.
- HUNYADI, M. (1998b). « Figures du travail » dans M. Hunyadi et M. Manz (dir.), *Le travail refiguré*, Genève, éditions Georg.
- HUNYADI, M. et M. MANZ (1998a). « Does Real Freedom for All Really Justify Basic Income? », *Revue Suisse de science politique*, vol. 4, n° 1, p. 45-65.
- HUNYADI, M. et M. MANZ (dir.) (1998b). *Le travail refiguré*, Genève, éditions Georg.
- HUSSON, M. (2000). « L'épaisseur du trait : à propos d'une décomposition du non-emploi », *Revue de l'IREES*, n° 34, p. 3-26.
- HUSSON, M. (2002). « Au risque du patronat : valeur de la force de travail et refondation sociale », *Critique communiste*, n° 165, p. 1-8.
- HUSSON, M. et H. STERDYMAK (2001). « Faux chômeurs ou vrai dérapage statistique? », *Le Monde*, 16 janvier.
- INTERNAL REVENUE SERVICE (IRS) (DEPARTMENT OF THE TREASURY) (2002). *Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns*, Washington D.C.
- JAGER, N., J. GRAAFLAND et G. GELAUFF (1995). « A Negative Income Tax in a Mini-Welfare State: A Simulation Exercise with MIMIC », *Journal of Policy Modeling*, vol. 18, n° 2, p. 223-231.
- JAMES, E. (1993). « New Maps of Social Security », *Journal of European Social Policy*, vol. 3, n° 1, p. 61-66.
- JANKELIOWITCH-LAVAL, E. et A. MATH (1997). *Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison des pays de l'OCDE*, Texte Mimeo, Paris.
- JANKELIOWITCH-LAVAL, E. et A. MATH (1998). « Revenus minima garantis et mutation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et prévisions*, nos 50-51, p. 81-108.
- JANOSKI, T. et A. HICKS (1994). *The Comparative Political Economy of Welfare State*, New York, Cambridge University Press.
- JOHNSON, N. (2001). *A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty*, Washington D.C., Center on Budget and Policy Priorities.
- JOINT-LAMBERT, M.T. (1997). *Politiques sociales*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz.
- JOINT-LAMBERT, M.T. (1999). « Préface », dans C. Daniel (dir.), *L'État face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.
- JONES, C. (1985). *Patterns of Social Policy*, Londres, Tavistock Pub.
- JESUIT, D. et T. SMEEDING (2002). *Poverty and Income Distribution*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 293.
- KANGAS, O. et V. RITAKALLIO (1998). *Social Policy or Structure? Income Transfers, Social-demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and in France*, Luxembourg Income Studies, Working Paper n° 190.

- KASZA, G. (2002). «The Illusion of Welfare Regimes», *Journal of Social Policy*, vol. 31, n° 2, p. 271-287.
- KEANE, M. (1995). «A New Idea for Welfare Reform», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 19 (2), p. 2-28.
- KEELY, M. (1987). «The Effects of Experimental Negative Income Tax Programs on Marital Dissolution», *International Economic Review*, vol. 28, n° 1, p. 241-256.
- KEELY, M., P. ROBINS, R. SPIEGELMAN et R. WEST (1978). «The Labor-Supply Effects and Costs of Alternative Negative Income Tax Programs», *The Journal of Human Resources*, vol. 13, n° 1, p. 3-36.
- KENWORTHY, L. (1999). «Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment», *Social Forces*, vol. 77, n° 3, p. 119-39.
- KENWORTHY, L. (2004). «An Equality-Jobs Tradeoff?», dans *Egalitarian Capitalism? Incomes, Jobs and Equality in Affluent Countries*, New York, Russell Sage Foundation.
- KIM, H. (2000a). «Les livres de la fiscalité et des transferts de revenus pour lutter contre la pauvreté dans les États sociaux», *Revue internationale de la sécurité sociale*, vol. 53, n° 4, p. 129-161.
- KIM, H. (2000b). *Do Welfare States Reduce Poverty? A Critical Shortcoming in the Standard Analysis of the AntiPoverty Effect of Welfare States*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 233.
- KIM, H. (2001). *AntiPoverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 228.
- KINGDOM, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- KORPI, W. et J. PALME (1998). «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality», *American Sociological Review*, vol. 63, n° 5, p. 661-687.
- KYMLICKA, W. (1999). *Les théories de la justice: une introduction*, Paris, La Découverte.
- LAARHOVEN, K. (1996). *De ene germeente is de andere niet*, Amsterdam, FNV.
- LAMPMAN, R. (1965). «Approaches to the Reduction of Poverty», *American Economic Review*, n° 15, p. 521-529.
- LAMPMAN, R. (1968). «Expanding the American System of Transfers to Do More for the Poor», *US Congress Senate Committee Hearings*, Joint Economic Committee, 90th Congress, vol. 1915, Washington, Government Printing Office.
- LAROQUE, G. et B. SALANIÉ (1999). «Prélèvements et transferts sociaux: une analyse descriptive des incitations financières au travail», *Économie et Statistique*, n° 328, p. 3-19.
- LAROQUE, G. et B. SALANIÉ (2000a). *Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi*, Paris, INSEE, Série des documents de travail, 2000/1.
- LAROQUE, G. et B. SALANIÉ (2000b). «Une décomposition du non-emploi en France», *Économie et Statistique*, n° 331, p. 47-66.
- LAVILLE, J.L. (1999). *Le futur du travail: le débat français*, CRIDA-LSCI.

- LEGENDRE, F., J.P. LORGNET, R. MAHIEU et F. THIBAUT (2004). « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ? », *Revue de l'OFCE*, n° 88, p. 43-58.
- LEGRAND, J. (1998). *Equity Versus Efficiency: The Exclusive Trade-Off*, Discussion Paper n° 36, Londres, London School of Economics.
- LELEUX, C. (1998). *Travail ou revenu ?* Paris, Cerf.
- LEMAN, C. (1980). *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United-States*, Cambridge, The MIT Press.
- LENKOWSKY, L. (1986). *Politics, Economics, and Welfare Reform*, Boston, University Press of America.
- LEVY, C. (2001). *Minima sociaux et condition salariale: l'Europe vue d'en bas*, Paris, MSH.
- L'HORTY, Y. (2000). *Vertus et limites des allègements de charges sur les bas salariés*, EPE, Université d'Ery.
- LIEBFRIED, S. (1991). *Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes*, Centre for Social Policy Research, Working Paper n° 2, Bremen, University of Bremen.
- LIEBMAN, J. (1998). « The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution », *Tax Policy and the Economy*, vol. 12, p. 83-119.
- LITHMAN, E. (1991). « Social Assistance in a Shrinking Canadian Welfare State », *International Social Security Review*, vol. 1, n° 2, p. 111-120.
- LITTLE, A. (1998). *Post-Industrial Socialism: Toward a New Policies of Welfare*, Londres, Routledge.
- LOCKE, J. (1689). « An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government », dans P. Laslett (dir.), *John Locke, Two Treatises of Government*, Cambridge University Press.
- LOCKE, J. (1690). *Deuxième Traité du Gouvernement Civil*, 3<sup>e</sup> éd. (1985), Paris, Vrin.
- LOCKE, J. (1968). *Several Papers Relating to Money, Interest and Trade*, New York, 2nd ed., MA Kelly.
- LÖDEMEL, I. (1997). *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain (1946-1966)*, Oslo, Scandinavian University Press.
- LÖDEMEL, I. et B. SCHULTE (1992). « Social Assistance: A Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise », dans *Yearbook*, Leuven European Institute of Social Research.
- MAAREK, G. (1994). *Coût du travail et emploi: une nouvelle donne*, CGP, La Documentation française.
- MAAREK, G. (1995). « Emploi et protection sociale: les voies étroites de la réforme », *Droit social*, février, p. 111-118.
- MACFARLAN, M. et H. OXLEY (1996). « Transferts sociaux: structure des dépenses: cadres institutionnels et réforme des systèmes », *Revue économique de l'OCDE*, n° 27, p. 165-218.

- MAKINEN, T. (1998). *Contradictory Findings ? The Connection between Structural Factors, Income Transfers and Poverty in OECD Countries*, Luxembourg Income Studies, Working Paper n° 179.
- MALTHUS, Th.R. (1980). *Essai sur le principe de population*, Paris, INED.
- MANZ, M. (1995). *Un minimum de justice*, Département de Sciences politiques, Université de Genève, Études et recherches, n° 30.
- MARGOLIS, D. et L. STARZEC (2001). *Les aides sociales et l'offre de travail : y a-t-il une trappe à inactivité*, CNRS TEAM, CREST, Laboratoire de microéconométrie.
- MARSHALL, T. (1950). « Citizenship and social class », dans T. Marshall et T. Bollomore (dir.), *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press.
- MASSET, E. (1994). *RMI et offre de travail*, Paris, Institut d'études politiques.
- MATH, A. (1995). « Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales », *Revue belge de sécurité sociale*, mars, vol. 37, n° 1, p. 119-176.
- MATH, A. (1997). « Introduction : évaluation des politiques familiales », *Recherches et prévisions*, juin, n° 48. p. 1-4.
- MATH, A. (2003a). « Cibler les prestations sociales et familiales : éléments de comparaison européenne », *Revue de l'IREs*, n° 41, p. 11-57.
- MATH, A. (2003b). *La protection sociale des ressortissants d'états tiers dans l'Union européenne : vers une citoyenneté sociale de résidence ?* Paris, IRES, Document de travail.
- MATH, A. (2004). *L'évolution des politiques publiques d'aide aux familles en Europe Occidentale depuis le début des années 1990*, Paris, IRES, Document de travail.
- MCCUBBIN, M. (2000). « EITC Non Compliance : The Determinants of the Misreporting of Children », *National Tax Journal*, vol. LIII, n° 4, partie 2, p. 1135-1164.
- McFATE, K. et R. LAWSON (1995). *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York, Russel Sage Foundation.
- MEAD, L.M. (1990). « Should Workfare Be Mandatory ? », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9, n° 3, p. 405-408.
- MEDA, D. (1999). *Qu'est-ce que la richesse ?* Paris, Aubier.
- MERRIEN, F.X. (1997). *L'État providence*, coll. « Que sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France.
- MERRIEN, F.X. (1999). « Introduction », dans Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, Presses universitaires de France.
- MEYER, B. et D. ROSENBAUM (2000). « Making Single Mothers Work : Recent Tax and Welfare Policy and Its Effects », *National Tax Journal*, vol. 53, n° 4, partie 2, p. 1027-1061.
- MEYER, B. et D. ROSENBAUM (2001). « Welfare, the Earned Income Tax Credit and Labor Supply of Single Mothers », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 3, p. 1063-1114.
- MICHALOPOULOS, C., D. TATTRIE *et al.* (2002). « Rendre le travail payant ». *Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée.

- MICHALOPOULOS, C. et G. BERTIN (2002). *Financial Work Incentives for Low-Wage Workers*, Chicago, Joint Center for Poverty Research.
- MICHALOPOULOS, C., D. CARD, L. GENNETIAU, K. HARKNETT et P. ROBINS (2000). *Le projet d'autosuffisance après trente-six mois*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée.
- MILANO, S. (1989). *Le revenu minimum garanti dans la CEE*, coll. « Que Sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France.
- MINGIONE, E. et M. OBERTI (2003). « The Struggle Against Social Exclusion at the Local Level », *European Journal of Spatial Development*, n° 1, p. 1-23.
- MIRE (1991). *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, Alternatives.
- MITCHELL, D. (1990). *Is there a Trade off between Efficiency and Effectiveness Goals of Income Transfer Programs ?* Luxembourg Income Study, Working Paper n° 62.
- MITCHELL, D. (1992). « Les États-Providence et les résultats de la protection sociale dans les années 1980 », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 45, n° 1, p. 85-103.
- MITCHELL, D. (1993). *Income Transfers in ten Welfare States*, Sydney, Avebury.
- MITCHELL, D., A. HARDING et E. GRUEN (1994). « Targeting Welfare », *The Economic Record*, vol. 70, n° 210, p. 313-340.
- MOENE, K. et M. WALLERSTEIN (2001). « Inequality, Social Insurance and Redistribution », *American Political Science Review*, vol. 95, n° 4, p. 859-873.
- MOFFITT R. (1979). « The Labour Supply Response in the Gary Experiment », *The Journal of Human Resources*, vol. 14, n° 4, p. 477-487.
- MOFFITT, R. (1982). « The Effect of a Negative Income Tax on Work Effort », dans P. Sommers (dir.), *Welfare Reform in America*, Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing.
- MOFFITT, R. (1983). « An Economic Model of Welfare Stigma », *The American Economic Review*, vol. 73, n° 5, p. 1023-1035.
- MOFFITT, R. (1985). « A Problem with the Negative Income Tax », *Economic Letters*, vol. 17, p. 261-265.
- MOFFITT, R. (1986). « Work Incentives in the AEDC System: An Analysis of the 1981 Reforms », *The American Economic Review*, vol. 76, n° 2, p. 219-223.
- MOFFITT, R. (1992). « Incentive Effects of the US Welfare System: A Review », *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, n° 1, p. 1-61.
- MOFFITT, R. (1996). « Comment », dans A. Auerbach (dir.), *Fiscal Policy*, Cambridge, MIT Press.
- MOFFITT, R. (2002). « Welfare Programs and Labour Supply », dans A. Auerbach et M. Feldstein (dir.), *Handbook of Public Economics*, North-Holland, Elsevier Science, vol. 4, p. 2394-2430.
- MOFFITT, R. (2003). « The Negative Income Tax and the Evolution of US Welfare Policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 3, p. 119-140.
- MOFFITT, R. et K. KEHRER (1981). « The Effect of Tax and Transfer Programs on Labour Supply: The Evidence from the Income Maintenance Experiments », *Research in Labour Economics*, vol. 4, p. 103-150.

- MOFFITT, R. et D. RANGARAJAN (1991). «The Work Incentives of AFDC Tax Rates: Reconciling Different Estimates», *The Journal of Human Resources*, vol. 26, n° 1, p. 165-172.
- MOFFITT, R. et M. VERPLOEG (dir.) (2001). *Evaluating Welfare Reform in an Era of Transition*, Washington, National Academy Press.
- MOLLER, S., D. BRADLEY, E. HUBER, F. NIELSON et J. STEPHENS (2001). *The State and Poverty Alleviation in Advanced Capitalist Democracies*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 278.
- MOMMSEN, G. (1981). «The Emergence of the WS in Britain and West Germany», dans J. Clasen (dir.), *Comparative Social Policy, Conflicts, Theories and Methods*, Oxford, Blackwell.
- MOREL, S. (1996). «L'évaluation des politiques sociales aux USA», *Politiques et management public*, vol. 14, n° 2, juin, p. 33-58.
- MOREL, S. (2000). *Les logiques de la réciprocité: les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Collection «Le lien social», Paris, Presses universitaires de France.
- MOREL, S. (2002). «La transformation des obligations de travail pour les mères touchant l'assistance sociale: quels enseignements tirer pour les féministes?», *Lien social et Politiques*, vol. 47, p. 171-186.
- MOYNIHAM, D. (1973). *The Politics of Guaranteed Income*, New York, Random House.
- MUELLER, E. et A. SCHWARTZ (1998). «Leaving Poverty through Work: A Review of Current Development Strategies», *Economic Development Quality*, vol. 12, n° 2, p. 166-180.
- MULLER, P. (2000). «L'analyse cognitive des politiques publiques», *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 7, p. 189-208.
- MUNNEL, A. (dir.) (1986). *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Brookings Institute.
- MURRAY, C. (1984). *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, New York, Basic Books.
- MYLES, J. (1995). *When Market Fails: Social Welfare in Canada and United States*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, UNRISD, Discussion Paper n° 68.
- MYLES, J. (1998). «How to Design a Liberal Welfare State: A Comparison of Canada and the United States», *Social Policy and Administration*, vol. 32, n° 4, p. 341-364.
- MYLES, J. et P. PIERSON (1997a). «Friedman's Revenge: The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States», *Politics and Society*, vol. 25, n° 4, p. 443-472.
- MYLES, J. et P. PIERSON (1997b). *Friedman's Revenge: The Reform of «Liberal» Welfare States in Canada and the United States*, European University Institute, Working Paper.
- MYLES, J. et J. QUADAGNO (1999). «Envisioning a Third Way: The Welfare State in the Twenty First Century», *Contemporary Sociology*, vol. 28, n° 6, p. 156-167.

- NELLISSEN, J. (dir.) (1997). *Basic Income Effects on Labour Supply, Income Distribution and School Enrolment*, Tilburg, Tilburg University Press.
- NELLISSEN, J. et S. POLK (1997). « The Effects of a Basic Income on Labour Participation Using a Microsimulation Approach », dans J. Nellissen (dir.), *Basic Income*, Tilburg, Tilburg University Press.
- NELSON, K. (2003). *Mechanism of Poverty Alleviation in Welfare State*, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- NEUMARK, D. et W. WASCHER (2001). « Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage », *National Tax Journal*, vol. 54, n° 2, p. 281-318.
- NICAISE, I. et al. (1995). *Labour Market Programs for the Poor in Europe*, Aldershot, Avebury.
- N° SPÉCIAL (1987). « Du revenu social: au-delà de l'aide, la citoyenneté », *La revue du MAUSS*, n° 23.
- N° SPÉCIAL (1994). « Pour ou contre le revenu minimum, l'allocation universelle, le revenu d'existence? », *Futuribles*, février, n° 184.
- N° SPÉCIAL (1996a). « La contrepartie entre droits et créances », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet, sept.
- N° SPÉCIAL (1996b). « Assistance sociale: la solidarité à l'épreuve », *Interventions économiques*, n° 27, Montréal.
- N° SPÉCIAL (1996c). « Vers un revenu minimum inconditionnel », *La revue du MAUSS*, n° 7, 1<sup>er</sup> semestre, Paris.
- NOËL, A. (2003). *Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montréal, Cahiers n° 03-01 du CPDS.
- OCDE (1997). *Famille, marche et collectivité: équité et efficacité de la politique sociale*, Études de la politique sociale, n° 21, Paris.
- OCDE (1998a). *Systèmes de prestations et incitations au travail*, Paris.
- OCDE (1998b). *Valoriser le travail: fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage*, Paris.
- OCDE (1999). *Benefit Systems and Work Incentive*, Paris.
- OKUN, A. (1975). *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*, Washington, The Brookings Institute.
- OZAWA, M. (1995). « The Earned Income Tax Credit: its Effect and its Significance », *Social Service Review*, déc., p. 563-581.
- PAINE, T. (1996). « La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 23-36.
- PALIER, B. (1997). « Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France: une perspective comparée », *Pouvoirs*, n° 82, p. 147-166.
- PALIER, B. (2002). *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- PARKER, H. (1989). *Instead of the Dole*. Londres, Routledge.
- PARKER, H. (1995). *Taxes, Benefits and Family Life: The Seven Deadly Traps*, Londres, Institute of Economic Affairs.

- PASSET, R. (2000). *L'illusion néolibérale*, Paris, Fayard.
- PAUGAM, S. (1999). « Trois modes de régulation en Europe », *Rapport français (2). L'Europe face à la pauvreté*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, La Documentation française.
- PAULUS, A. (1991). « Negative Income Tax in the Netherlands? A General and Emancipatory Point of View ». *Journal of Economic Studies*, vol. 18, n<sup>os</sup> 5-6, p. 105-120.
- PEARSON, M. (2003). « Débat sur la prime pour l'emploi ». *Revue de l'OFCE*, n<sup>o</sup> 87, p. 255-278.
- PECK, J. (1998). « Workfare : a Geopolitical Etymology », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 16, p. 133-161.
- PECHMAN, J.A. et P. TIMPANE (dir.) (1975). *Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Negative Income Tax Experiment*, Washington, Brookings Institute.
- PELLETIER, M. (1990). *Le revenu minimum garanti : une stratégie de bien-être social ou un instrument de politique économique*, Montréal, UQAM, Département des sciences juridiques.
- PEREZ, C. (1998). « L'évaluation des programmes d'emploi et de formation aux États-Unis », *L'évaluation en développement*, Paris, La Documentation française.
- PEREZ, C. (2000). « L'évaluation expérimentale des programmes d'emploi et de formation aux États-Unis : éléments de critique interne », *Revue française des affaires sociales*, vol. 54, n<sup>o</sup> 1, p. 145-166.
- PERRET, B. (1995). *L'avenir du travail*, Paris, Seuil.
- PERRET, B. (1999). « Mutations économiques et fonctions sociales du travail », *Le travail, nouvelle question sociale*, Fribourg, Éditions Universitaires.
- PETERSEN, H.G. (1997). « Pros and Cons of a Negative Income Tax », dans H. Giersch (dir.), *Reforming the Welfare State*, Berlin, Springer.
- PHELPS, E. (2000). « L'importance de l'intégration et le rôle que peuvent jouer les subventions à l'emploi », *Revue économique de l'OCDE*, n<sup>o</sup> 31, p. 99-132.
- PHILIPPS, R. et al. (dir.) (1994). *The Return of Incomes Policy*, New York, St-Martin's Press.
- PICOT, G., R. MORISSETTE et J. MYLES (2003). *Intensité des faibles revenus au cours des années 90 : le rôle de la croissance économique, des revenus d'emploi et des transferts sociaux*, Direction des études analytiques, documents de recherche, Statistique Canada.
- PIERSON, P. (1996). « The New Policies of the Welfare State », *World Politics*, vol. 48, n<sup>o</sup> 2, p. 143-179.
- PIKETTY, T. (1998). *L'impact des mutations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français*, Paris, CEPREMAP.
- PISANI-FERRY, J. (2000). *Plein emploi*, Rapport CAE, Paris, La Documentation française.
- PIXLEY, J. (1993). *Citizenship and Employment : Investigating Post-Industrial Options*, New York, Cambridge University Press.

- PLOK, S. (1997). « A Basic Income, compared with a Conditionally Social Security System: The Dutch Situation », dans J. Nellissen (dir.), *Basic Income*, Tilburg, Tilburg University Press.
- POGGE, T. (1999). *A Global Resources Dividend*, Blindern, Helga Enghshus.
- POGGE, T. (2001). « Eradicating Systematic Poverty: Brief for a Global Resources Dividend », *Journal of Human Development*, vol. 2, n° 1.
- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- PRESSMAN, S. (2003). *Feminist Explanations for the Feminization of Poverty*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 351.
- PURDY, D. (1994). « Citizenship, Basic Income and the State », *New Left Review*, nov.-déc., p. 30-48.
- PUTTERMAN, L. (1998). « Does Egalitarianism have a Future? », *Journal of Economic Literature*, juin, vol. XXXVI, n° 2, p. 861-902.
- OFFE, C. et J. DEKEN (1999). *Work Time and Social Participation*, Institut für Sozialwissenschaften, Université de Berlin.
- QUADAGNO, J. (1990). « Race, Class and Gender in the US Welfare State: Nixon's Failed Family Assistance Plan », *American Sociological Review*, vol. 55, p. 1-28.
- QUADAGNO, J. (1996). *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*, New York, Oxford University Press.
- QUIRION, P. (1996). « Les justifications en faveur de l'allocation universelle: une perspective critique », *Revue française d'économie*, vol. 11, n° 2, p. 45-64.
- RAINWATER, L. (1986). « A Sociologist's View of the Income Maintenance Experiments », dans A. Munnell (dir.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston.
- RAPPORT ANGLAIS (1996). *Social Assistance in OECD Countries, Synthesis Report*, Department of Social Security, Londres, HMSO Edition.
- RAPPORT FRANÇAIS (1997). *Minima sociaux entre protection et insertion*, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, Paris, La Documentation française.
- RAPPORT FRANÇAIS (1999). *L'Europe face à la pauvreté*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, La Documentation française.
- RAPPORT HOLLANDAIS (1994). *Guaranteed minimum income arrangements in the Netherlands, Belgium, Denmark, France, Germany and Great-Britain*, The Hague, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment.
- RAPPORT HOLLANDAIS (1994).
- RAPPORT OCDE (1998a). *Combattre l'exclusion, l'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède*, vol. 1, Paris, OCDE.
- RAPPORT OCDE (1998b). *Combattre l'exclusion, l'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque*, vol. 2, Paris, OCDE.
- RAPPORT PORTUGAIS (1997). *Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne*, Portugal, Union das mutualidades Portuguesa.
- RAWLS, J. (1987). *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.

- RAWLS, J. (1988). «The Priority of Right and Ideas of Good», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 17, n° 4, p. 250-267.
- REES, A. (1977). «The Labor-Supply results of the Experiment», dans H. Watts et A. Rees (dir.), *The New Jersey Income-Maintenance Experimental: Labor Supply Responses*, New York, Academic Press.
- REIN, M. (1992). *Social Policy: issues of choice and change*, New York, Random House.
- REYNOLDS, B. et S. HEALY (1995). *An Adequate Income Guarantee for all*, Dublin, The Justice Commission, Conference of Religious of Ireland.
- RICHARDS, J. et A. VINING (dir.) (1995). *Helping the Poor: A Qualified Case for Workfare*, Toronto, C.D. Howe.
- RINGEN, S. (1987). *The Possibility of Politics*, New York, Oxford University Press.
- RITAKALLIO, V. (2001). *Trends of Poverty and Income Inequality in Cross-National Comparison*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 272.
- RIVLIN, A. (1974). «How Can Experiments be more Useful?», *American Economic Association Papers and Proceedings*, n° 64, p. 340-361.
- ROBINS, P.K. (1985). «A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments», *Journal of Human Resources*, vol. XX, n° 4, p. 567-582.
- ROBINS, P., N. TUMA et K.E. YEAGER (1980). «Effects of SIME/DIME on Changes in Employment Status», *Journal of Human Resources*, vol. 15, p. 548-568.
- ROBINS, F. et R. WEST (1983). *Final report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment*, vol. 1, Washington, US Government Printing Office.
- ROEBROEK, J. (1990a). *Images du futur: le revenu minimum en tant que réponse aux changements majeurs de la société et la transformation des systèmes de protection sociale*, Paris, Colloque MIRE-AISS.
- ROEBROEK, J. (1990b). «Le revenu minimum», *Les comparaisons internationales des politiques et des systèmes de sécurité sociale*, Paris, Mire, p. 103-116.
- ROEBROEK, J. (1993). «Images of the Future: the Basic Income Challenge», *Policy Studies Review*, vol. 12, n° 1, p. 114-132.
- ROMIEU, A. (1998). *Un revenu et une activité pour tous*, Paris, l'Harmattan.
- ROOM, G. (1995). «Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis», *Policy and Politics*, vol. 23, n° 2, p. 103-113.
- ROSSI, P. (1975). «A Critical Review on the Analysis of Non Labour Force responses», dans J.A. Pechman et P. Timpane (dir.), *Work Incentives and Income Guarantees*, Washington D.C., The Brookings Institute.
- ROSSI, P. (1976). *Reforming Public Welfare: A Critique of the Negative Tax Experiment*, New York, Russel Sage Foundation.
- ROSSI, P. et S.W. ROSENBAUM (1983). «First Negative Income Tax Experiment: A Grant Forward Steps», *Free Inquiring in Creative Sociology*, vol. 11, n° 2, p. 121-128.

- SAEZ, E. (2000). *Optimal Income and Transfer Programs: Intensive versus Expensive Labor Supply Responses*, Cambridge M.A., National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 7708.
- SAINSBURY, D. et A. MORISSENS (2002). *European AntiPoverty Policies in the 1990's: Toward a Common Safety Net*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 307.
- SARACENO, C. (2002). « Introduction : Exploring Social Assistance Dynamics », dans C. Saraceno (dir.), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, The Policy Press.
- SAWHILL, I. et A. THOMAS (2001). *A Hand Up for the Bottom Third*, Washington DC, The Brookings Institute.
- SAYEED, A. (dir.) (1995). *Workfare: Does it Work? Is it Fair?* Montréal, IRPP.
- SCHARPF, E. (1997). *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIFG, Working Paper n° 7.
- SCHELKLE, W. (2001). « Workfare and Social Exclusion », dans R. Muffless et P. Tsakoglou (dir.), *Social Exclusion in European Welfare States*, Londres, Edgar Elgar.
- SCHILLER, B. et N. BRASHER (1990). « Workfare in the 1980: Successes and Limits », *Policy Studies Review*, été, vol. 9, n° 4, p. 665-680.
- SCHOLZ, J.K. (1994). « The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance and AntiPoverty Effectiveness », *National Tax Journal*, vol. 47, n° 1, p. 63-87.
- SCHOLZ, J. et K. LEVINE (2001). « The Evolution of Income Support Policy in Recent Decade », dans S. Danziger et R. Haveman (dir.), *Understanding Poverty*, New York, Harvard University Press and Russell Sage Foundation.
- SCHULTHEIS, F. (1995). *Analyse comparative de la prise en compte des situations familiales dans les systèmes de protection sociale en France et en RFA*, rapport de recherche, Paris, Caisse nationale des allocations familiales.
- SCHWABISH, J., T. SMEEDING et L. OSBERG (2003). *Income Distribution and Social Expenditures: A Cross National Perspective*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 350.
- SIROIS, C. (1999). *Passage obligé, passeport pour l'ère nouvelle*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.
- SMEEDING, T. (2002). *Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the LIS*, Luxembourg Income Study, Working Paper n° 320.
- SOULET, M.H. (1999). « Le travail aujourd'hui : enjeu public de redistribution, enjeu social de répartition », dans *Le travail, nouvelle question sociale*, Fribourg, Éditions Universitaires.
- STAFFORD, F. (1981). « Income Maintenance Policy and Work Effort: Learning from Experiments and Labour-Market Studies », dans J. Hausman et D. Wise (dir.), *Social Experimentation*, Chicago, University of Chicago Press.
- STANDING, G. (1999). *Global Labour Flexibility*, Londres, Macmillan Press.
- STEINER, G. (1981). *The Futility of Family Policy*, Washington, Brookings Institute.

- STEINER, H. (1989). « Three Just Taxes », dans Van Parijs (dir.), *Arguing for basic Income*, Londres, Verso.
- STEINER, H. (1994). *An Essay on Rights*, Cambridge M.A.
- STEPHENS, R. (1998). « The generosity of Social Assistance in New Zealand », dans C. Briar et G. Gurjeet (dir.), *Work Families and the State*, Palmerston North, Massey University.
- STEPHENS, P. (1999). *The Good Social Policy, Lessons from the Nordic Countries*, Londres, Joseph Rountree Foundation.
- STERDYNIAK, H. (2003). « Débat sur la Prime pour l'emploi du 16 juin 2003 », *Revue de l'OFCE*, n° 87, p. 270-272.
- STEUERLE, C. (1991). « The Future of Earned Income Tax Credit: Distributions and Compliance Problems », *Tax Notes*, vol. 67, n° 13, p. 1819-1820.
- STIGLER, G. (1946). « The Economics of Minimum Wage Legislation », *The American Economic Review*, vol. 36, n° 2, p. 358-365.
- STOLERU, L. (1977). *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.
- STROBEL, P. (1994). « Politiques sociales: ajustement, dérives et équité », dans *La prévision et le contrôle des coûts des programmes de transferts*. Paris, Gestion publique, OCDE.
- SUE, R. (1997). *La richesse des hommes: vers l'économie quaternaire*, Paris, éditions Odile-Jacob.
- SUPIOT, A. (1999). *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion.
- THOMPSON, E.P. (1963). *The Making of the English Working Class*, Londres, Victor Gollancz.
- TITMUSS, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*, New York, Pantheon Books.
- TOBIN, J. (1966). « On the Economic Status of the Negro », *Daedalus*, vol. 94, n° 4, p. 89-895.
- TOBIN, J., J. PECHMAN et P. MIESZKOWSKI (1967). « Is a negative Income Tax Practical? », *Yale Law Journal*, vol. 77, nov., p. 1-27.
- TULLOCK, G. (1982). « Income Testing and Politics: A Theoretical Model », dans I. Garfinkel (dir.), *Income-Tested Transfer Programs: The Case for and Against*, New York, Academic Press.
- TUMAN, N.B. (1986). « Discussion », dans A. Munnell (dir.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston and The Brookings Institute.
- ULYSSE, P.J. et F. LESEMANN (2004). *Citoyenneté et pauvreté: politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- VAN DERBORGH, Y. (2000). *The Vivant Experiment in Belgium*, Doch 64, Chaire Hoover, Université Catholique de Louvain.
- VAN DER VEEN, R. (1998). « Real Freedom versus Reciprocity: Competing Views on the Justice Unconditional Basic Income », *Political Studies*, vol. 46, p. 140-163.
- VAN DER VEEN, R. et P. VAN PARIJS (1986). « A Capitalist Road to Communism », *Theory and Society*, vol. 15, p. 635-655.

- VAN OERS, F., R. DE MOOIJ et J. GRAAFLAND (2000). « An Earned Income Tax Credit in the Netherlands: Simulations with the MIMIC Model », *The Economist*, vol. 148, n° 1, p. 19-43.
- VAN OORSCHOT, W. (1991). « Non Take-Up of Social Security Benefits in Europe », *Journal of European Social Policy*, vol. 1, n° 1, p. 15-30.
- VAN OORSCHOT, W. (1995). *Take It or Leave It: A Study of Non Take-ups of Social Security Benefits*, Tilburg, KUB, Tilburg University Press.
- VAN OORSCHOT, W. et J. SCHELL (1989). *On the Role of Means-Testing its Functions and Dysfunctions*, Tilburg, KUB.
- VAN OORSCHOT, W. et J. SCHELL (1991). « Means Testing in Europe: A Growing Concern », dans M. Adler (dir.), *The Sociology of Social Security*, Edingburg, Edingburg University Press.
- VAN PARIJS, P. (1991a). *Qu'est-ce qu'une société juste ?*, Paris, Seuil.
- VAN PARIJS, P. (1991b). « Why Surfers Should Be Fed: The liberal Case for an unconditional Basic Income », *Ethics and Economics*, vol. 2, p. 287-318.
- VAN PARIJS, P. (dir.) (1992a). *Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso.
- VAN PARIJS, P. (1992b). « Competing Justifications of Basic Income », dans P. Van Parijs (dir.), *Arguing for Basic Income*, Londres, Verso.
- VAN PARIJS, P. (1992c). « Basic Income Capitalism », *Ethics*, vol. 102, p. 465-66.
- VAN PARIJS, P. (1994). « Au-delà de la solidarité: les fondements éthiques de l'État providence et son dépassement », *Futuribles*, n° 184, p. 5-29.
- VAN PARIJS, P. (1995a). *Sauver la solidarité*, Paris, Cerf.
- VAN PARIJS, P. (1995b). *Real Freedom for All*, Oxford, Clarendon Press.
- VAN PARIJS, P. (dir.) (1995c). *Arguing for Basic Income*, New York, Verso.
- VAN PARIJS, P. (1996a). *Refonder la solidarité*, Paris, Cerf.
- VAN PARIJS, P. (1996b). « De la trappe au socle, l'allocation universelle contre le chômage », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 90-104.
- VAN PARIJS, P. (1999). « L'allocation universelle et les deux dilemmes de l'État providence », *Le travail, nouvelle question sociale*. Fribourg, Éditions Universitaires.
- VAN PARIJS, P. et B. GILAIN (1996). « L'allocation universelle: un scénario de court terme et son impact redistributif », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 38, n° 1, p. 5-80.
- VAN TRIER, W. (1995). *Every One a King*, Louvain, Université Catholique de Louvain.
- VEIT-WILSON, J. (1998). *Setting Adequacy Standards*, Bristol, The Policy Press.
- VENTRY, D. (2000). « The Collision of Tax and Welfare Policies: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-1999 », *National Tax Journal*, vol. 53, n° 4, partie 2, p. 983-1026.
- VILROKX, J. (1993). « Basic Income, Citizenship and Solidarity: Towards a Dynamic for Social Renewal », *Work and Citizenship in New Europe*, Edward Elgar Aldershot.

- VOITCHOVSKY, S. (2003). *Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth ?* Luxembourg Income Study, Working Paper n° 354.
- VOYER, J.P. (2003). « Les techniques expérimentales au service de la politique sociale », *Sociologie et sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 257-273.
- WEBER, J.M. (1998). « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, p. 365-392.
- WHITE, S. (1997). « Liberal Equality, Exploration and the Case of an Unconditional Basic Income », *Political Studies*, vol. XLV, p. 312-326.
- WHITEFORD, P. et T. EARDLEY (1997). *The Social Safety Net : Public Assistance in OCDE Countries*, Social Policy Research Center, Sydney, University of New South Wales, Discussion Paper.
- WIDERQUIST, K. (1999). « Reciprocity and Guaranteed Income », *Politics and Society*, vol. 27, n° 3, p. 387-402.
- WIDERQUIST, K. (2000). *An Efficiency Argument for the Guaranteed Income*, Levy Economics Institute, Working Paper n° 212.
- WILDEBOER SCHUT, J.-M., J.C. VROOMAN et P.T. BEER (2001). *On Worlds of Welfare : Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States*, The Hague, Social and Cultural Planning Office.
- WILENSKY, H. (1998). « Nothing Fails Like Success : The Evaluation-Research Industry and Labor Market Policy », *Industrial Relations*, vol. 24, n° 1, p. 1-19.
- WILENSKY, H. et C. LEBEAUX (1965). *Industrial Society and Social Welfare*, New York, The Free Press.
- WOGAMAN, P. (1968). *Guaranteed Annual Income*, Nashville, Abingdon Press.
- WRIGHT, E. (1999). « Reducing Income and Wealth Inequality : Real Utopian Proposal », *Contemporary Sociology*, vol. 28, n° 6, p. 143-156.
- ZAJDELA, H. (2003). « Les minima sociaux sont source de "désincitation" au travail », *Petit bréviaire des idées reçues en économie*, Les Économistes, Paris, La Découverte.
- ZEGHNI, S. et al. (1999). « Tout revenu mérite-t-il travail ? », dans J.C. Delaunay (dir.), *La mondialisation en question*. Paris, L'Harmattan.

**Amour, violence et adolescence**

*Mylène Fernet*

2005, ISBN 2-7605-1347-5, 268 pages

**Réclusion et Internet**

*Jean-François Pelletier*

2005, ISBN 2-7605-1259-2, 172 pages

**Au-delà du système pénal**

L'intégration sociale et professionnelle  
des groupes judiciarisés et marginalisés

*Sous la direction de Jean Poupart*

2004, ISBN 2-7605-1307-6, 294 pages

**L'imaginaire urbain et les jeunes**

La ville comme espace d'expériences  
identitaires et créatrices

*Sous la direction de*

*Pierre-W. Boudreault et Michel Parazelli*

2004, ISBN 2-7605-1293-2, 388 pages

**Parents d'ailleurs, enfants d'ici**

Dynamique d'adaptation du rôle parental  
chez les immigrants

*Louise Bérubé*

2004, ISBN 2-7605-1263-0, 276 pages

**Citoyenneté et pauvreté**

Politiques, pratiques et stratégies  
d'insertion en emploi et de lutte  
contre la pauvreté

*Pierre Joseph Ulysse*

*et Frédéric Lesemann*

2004, ISBN 2-7605-1261-4, 330 pages

**Éthique, travail social  
et action communautaire**

*Henri Lamoureux*

2003, ISBN 2-7605-1245-2, 266 pages

**Travailler dans le communautaire**

*Jean-Pierre Deslauriers,*

*avec la collaboration de Renaud Paquet*

2003, ISBN 2-7605-1230-4, 160 pages

**Violence parentale et violence conjugale**

Des réalités plurielles, multidimensionnelles  
et interreliées

*Claire Chamberland*

2003, ISBN 2-7605-1216-9, 410 pages

**Le virage ambulatoire: défis et enjeux**

*Sous la direction de*

*Guilhème Pérodeau et Denyse Côté*

2002, ISBN 2-7605-1195-2, 216 pages

**Priver ou privatiser la vieillesse?**

Entre le domicile à tout prix

et le placement à aucun prix

*Michèle Charpentier*

2002, ISBN 2-7605-1171-5, 226 pages

**Huit clés pour la prévention  
du suicide chez les jeunes**

*Marlène Falardeau*

2002, ISBN 2-7605-1177-4, 202 pages

**La rue attractive**

Parcours et pratiques identitaires  
des jeunes de la rue

*Michel Parazelli*

2002, ISBN 2-7605-1158-8, 382 pages

**Le jardin d'ombres**

La poétique et la politique  
de la rééducation sociale

*Michel Desjardins*

2002, ISBN 2-7605-1157-X, 260 pages

**Problèmes sociaux**

• Tome 1 – Théories et méthodologies

*Sous la direction de*

*Henri Dorvil et Robert Mayer*

2001, ISBN 2-7605-1126-X, 622 pages

**Problèmes sociaux**

• Tome 2 – Études de cas  
et interventions sociales

*Sous la direction de*

*Henri Dorvil et Robert Mayer*

2001, ISBN 2-7605-1127-8, 700 pages