
La probabilité d'un revenu de base en Allemagne

Michael Opielka

Haute école de Iéna, Allemagne

Résumé L'article examine si la probabilité de voir l'Allemagne adopter, dans le cadre de sa politique sociale, un revenu de base indépendant de la participation au marché du travail a augmenté ces dernières années. Après une description succincte des principes de base de l'Etat providence allemand, l'article présente une analyse critique de l'évolution récente de la garantie d'un revenu de base par la fusion, depuis 2003, des prestations de chômage et de l'aide sociale. Depuis lors, les craintes que cette fusion a suscitées jusque dans les classes moyennes ont ranimé le débat des années quatre-vingt sur le revenu de base. A la lumière de l'exemple de deux modèles (la «garantie du revenu de base» et le «revenu citoyen de solidarité»), il examine les problèmes concrets de conception du système et la probabilité de sa mise en œuvre effective.

Mots clés Revenu garanti; marché du travail; taux d'activité; Etat providence; Allemagne.

79

Garantir des moyens de vie décents grâce à un revenu de subsistance est une des principales tâches de la politique sociale. Au cours du XX^e siècle, un certain découplage social est apparu. D'un côté, il y avait la production de biens et de services axée sur le marché et la distribution par l'Etat d'un revenu social. De l'autre, il y avait l'accès aux services sociaux, sanitaires et culturels. Le tout devait répondre à la fois aux besoins et aux valeurs de la population ainsi qu'aux exigences fonctionnelles d'une société qui s'appuie fortement sur la participation au marché du travail. Gøsta Esping-Andersen a qualifié ce processus de «décommodification»: «il y a décommodification lorsqu'un service est rendu en tant que droit et lorsqu'une personne peut maintenir des moyens de subsistance sans dépendre du marché» (Esping-Andersen, 1990). C'est en particulier dans le cadre du débat sur la garantie d'un revenu minimum de subsistance que le découplage relatif de la productivité et du droit à un revenu n'a cessé de faire l'objet de controverses. L'accusation d'«abus» des

Adresse pour la correspondance: Professeur Michael Opielka, professeur de politique sociale, Haute école de Iéna, Carl-Zeiss-Promenade 2, D-07745, Iéna; courriel: michael.opielka@fh-jena.de.

prestations sociales et le *Lohnabstandsgebot* (principe selon lequel les prestations sociales ou les transferts sociaux doivent être maintenus au-dessous du niveau potentiel des revenus) ont joué à maintes reprises un rôle important en Allemagne comme ailleurs. La politique sociale de l'Allemagne a été façonnée par le contraste entre une politique axée sur les travailleurs (assurance sociale) au plan national des entreprises, et une politique axée sur les pauvres (bien-être, aide sociale) au plan local, entre les travailleurs zélés et les pauvres «indignes» (Sachße et Tennstedt, 1998). La garantie du revenu de base a subi en Allemagne deux restructurations. La première suite à l'«Agenda 2010» du gouvernement rouge-vert en 2003. La seconde consécutive à la fusion depuis 2005 de l'aide aux chômeurs financée par l'Etat central et de l'aide sociale financée par les communes sous la forme d'une «prestation de chômage II» (*Arbeitslosengeld II*) ou «prestation sociale» (connue sous le nom de réforme «Hartz IV»). Les réflexions qui suivent reconstruisent cette situation nouvelle et jettent un coup d'œil sur l'avenir, en examinant les possibilités d'un revenu de base inconditionnel, en particulier à la lumière de l'exemple d'un «revenu de base garanti» et d'un «revenu citoyen de solidarité».

Garantir les revenus dans l'Etat providence allemand

80

Dans la loi fondamentale (*Grundgesetz, GG*), l'Allemagne est qualifiée d'Etat fédéral et d'Etat providence régi par le principe de la primauté du droit (art. 20 et 28). La Cour constitutionnelle fédérale et la Cour de justice fédérale ont statué que le principe de l'Etat providence commande que l'Etat veille à la justice sociale sur la base du respect de la dignité humaine et du principe de l'Etat de droit. Cet objet de l'Etat est réalisé en grande partie par un mélange de systèmes d'assurance sociale qui, en tant que piliers centraux du système, caractérisent l'Etat providence allemand: le *bien-être*, les *pensions* et l'*assurance sociale* (Lampert et Althammer, 2004). Depuis 2003, l'Allemagne envisage également d'appliquer un quatrième système de garantie: l'assurance citoyenne (*Bürgerversicherung*), qui existe déjà depuis longtemps chez bon nombre de ses voisins européens, notamment la Suisse et les Pays-Bas. Une forme embryonnaire de ce type d'approche existait dans l'ex-République démocratique allemande (Opielka, 2004). Après l'unification allemande en 1990, seul le système ouest-allemand a été conservé (voir un aperçu au tableau 1).

Le *bien-être* consiste avant tout en aides de l'Etat providence en cas de risque de pauvreté. Jusqu'au 31 décembre 2004, c'est le système d'aide sociale, régi par la loi fédérale sur l'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz, BSHG*), qui était compétent en la matière. Cette loi a été remplacée le 1^{er} janvier 2005 par le Code social II (*Sozialgesetzbuch, SGB*) et par le Code social XII. Le système de bien-être présente les principales caractéristiques suivantes: l'orientation vers les besoins; le financement par l'impôt; la subsidiarité par rapport aux autres éléments de fortune, de revenu et de moyens de subsistance; une certaine obligation de remboursement; et, au titre

Tableau 1. Principes de base de l'Etat providence allemand

Système socio-politique	Bien-être	Assurance sociale	Pensions	Assurance citoyenne
Couverture	Personnes en situation de besoin	Affiliation obligatoire	Ayant droits spéciaux	Personnes ayant le statut de citoyen (ou résidents)
Droit à la prestation	Selon le besoin, sur base de subsidiarité	En cas de sinistre couvert	Pour un statut spécial particulier	En cas de sinistre couvert
Contrepartie	Non	Oui, cotisations obligatoires	Oui, «sacrifice spécial» non monétaire	Oui, impôts sociaux/impôts
Critère de besoin	Oui	Non	Non	Non
Branches d'assurance	Aide sociale/allocation de chômage II Aide à la jeunesse Réinsertion sociale Prestation de logement	Assurance vieillesse obligatoire Assurance accidents Assurance chômage Assurance maladie obligatoire Assurance dépendance	Pensions victimes de guerre Indemnisation sociale Pensions de la fonction publique Allocations familiales Allocations parentales Subvention à la formation	Sous forme naissante dans les prestations d'assurance dépendance
Garantie de revenu minimum (entre parenthèses: réformes proposées)	Aide sociale	Aide au revenu de base	(Revenu de base/revenu citoyen)	(Revenu de base garanti)

Source: représentation de l'auteur.

du Code social II, une série de sanctions liées à l'obligation pour les personnes de rechercher un emploi rémunéré.

Le principe des *pensions* implique le versement d'une indemnisation financée par l'impôt pour certains sacrifices consentis pour l'Etat. Il concerne principalement les victimes de guerre au titre de la Loi fédérale sur les pensions des victimes de guerre (*Bundesversorgungsgesetz, BVG*, et législation complémentaire). Mais il s'applique aussi à des statuts sociaux que l'Etat juge particulièrement importants, notamment celui des fonctionnaires, même si les prestations familiales, principales allocations de la politique familiale, relèvent également de ce principe, tout comme les subventions à la formation (Opielka, 2004). Ces droits à prestations ne sont pas subordonnés au paiement de cotisations. Parfois, le principe des pensions est subdivisé en indemnisation et en mesure d'incitation. Toutefois, ce n'est pas cette subdivision qui est retenue ici. L'essentiel est ce que les principes ont en commun sous l'angle sociologique, à savoir de sauvegarder des statuts définis par la politique.

Le principe de l'*assurance sociale* couvre essentiellement les risques classiques tout au long de la vie. Les droits aux prestations sont basés avant tout sur l'emploi salarié et les prestations se présentent principalement sous la forme de prestations en espèces. Ces dernières ont pour fonction de remplacer le salaire (retraites, prestations de maladie, prestations de chômage) et de garantir ainsi le maintien du niveau de vie antérieur. Le principe de l'assurance sociale, qui remonte à Bismarck et à ses lois sociales, fait figure de réalisation propre à l'Allemagne. Il est caractérisé par des cotisations liées au salaire, par le financement à parts égales par les employeurs et les travailleurs, et par l'équivalence entre les cotisations et les prestations (Lampert et Althammer, 2004).

Le principe de l'*assurance citoyenne*, en tant qu'extension égalitaire à tous les citoyens de l'assurance sociale centrée sur le travail salarié, est un ajout récent au débat sur la réforme en Allemagne. Il a été examiné pour la première fois comme substitut au financement de l'assurance maladie basée sur le salaire. C'était en 2003, dans le rapport de la Commission sur le financement durable des systèmes de sécurité sociale, également connue sous le nom de «Commission Rürup», du nom de son président (ministère fédéral de la Santé et de la Sécurité sociale, 2003). Introduit sous une forme embryonnaire, ce principe n'a pas été perçu par le public comme une extension du système aux prestations de l'assurance dépendance créée en 1996. Cette dernière prévoyait des prestations identiques pour les assurés obligatoires et les assurés à un régime privé, nonobstant les cotisations différentes (proportionnelles au revenu pour les assurés obligatoires, fixes pour les assurés privés). Le principe proposé de l'assurance citoyenne, lui, est fondé principalement sur les régimes correspondants dans l'assurance vieillesse et survivants en Suisse, y compris pour les différentes branches de la sécurité de revenu (Opielka, 2005; Strengmann-Kuhn, 2007). Les régimes d'assurance citoyenne sont généralement financés par des cotisations quasi fiscales, également appelées impôt social.

Le tableau 1 illustre de manière comparative les quatre principes essentiels de la politique sociale allemande. Il montre également comment un revenu minimum est ou peut être garanti dans le cadre de ces quatre principes. Le principe du bien-être prévoit à cet effet l'aide sociale. Dans le cadre de l'assurance sociale, ce rôle est rempli depuis 2003 par la garantie du revenu de base (sous conditions de revenu) au titre de l'assurance retraite obligatoire. Depuis 2005, il l'est au titre de l'assurance chômage (allocation de chômage II/«Hartz IV»). Dans le cadre du principe des pensions, un revenu général de base serait possible, par exemple sous la forme d'un dividende social ou d'un impôt négatif sur le revenu. Enfin, il serait aussi concevable de constituer une assurance citoyenne sous la forme d'un revenu de base garanti. Ces possibilités de réforme sont décrites plus en détail ci-après.

Compte tenu de la forme particulière de la protection sociale qui combine les trois premiers principes du système mettant l'accent sur l'assurance sociale, l'Etat providence allemand fait figure de mécanisme conservateur de bien-être public. A cet égard, il doit être distingué du type libéral anglo-saxon et du type social-démocrate scandinave. Cette différenciation a été introduite par Esping-Andersen (1990) avec sa typologie des «trois mondes du capitalisme de bien-être». Esping-Andersen distinguait trois avatars différents du régime public de bien-être: le type *libéral*, le type *social-démocrate* (socialiste) et le type *conservateur* (pour un aperçu, voir Arts et Gelissen, 2002). Un quatrième type de régime, qui renvoie à la Suisse, a été proposé récemment sous le nom de «garantisme» (Opielka, 2004; Opielka, 2005a; Carigiet et Opielka, 2006).

Esping-Andersen considérait l'Allemagne comme le prototype des Etats providence conservateurs (corporatistes), parce que le système est caractérisé par le maintien de statuts différents assortis de droits liés à la classe et au statut. Les droits sociaux «décommodifiants» (c'est-à-dire indépendants du marché du travail) sont généralement plutôt marginaux et le marché est un créateur de bien-être moins évident. On s'oriente ici vers le système de la famille et du ménage. Ce type de régime conservateur allemand a longtemps été considéré comme un modèle de réussite. Toutefois, le lien bismarckien entre la sécurité sociale et le statut ou, plus précisément, le statut de travailleur rémunéré, jadis célébré comme l'une des meilleures exportations de l'Allemagne, est aujourd'hui devenu problématique. Le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail, qui ne cesse de croître depuis plus de trente ans, et la régression de la «relation d'emploi normale» (Mückenberger, 1990) ont fait peser sur le système allemand une charge financière énorme. Beaucoup d'observateurs considèrent que le découplage progressif de la sécurité sociale et du marché du travail est une conséquence des processus de modernisation (Alber, 2002; Vobruba, 2006). Le modèle allemand du «capitalisme rhénan» présente deux composantes. D'une part la recherche de l'équilibre entre capital et travail, d'autre part la stabilisation de la «famille normale» traditionnelle avec le modèle du père soutien de famille (Pfau-Effinger, 2004). Or ce modèle est

confronté à une forte crise de légitimité qui n'est pas sans effet sur le débat politique.

La crise de la garantie du revenu minimum de subsistance

Depuis 2003, un vif débat politique entoure l'avenir du modèle allemand d'Etat providence. L'action des élites politiques était marquée par des discours de modernisation qui ont exposé l'Etat providence à de fortes critiques, visant principalement sa viabilité financière, son rapport efficacité-coût et son incapacité à résoudre les problèmes. L'objectif de la restructuration de l'Etat providence s'est réalisé sous le slogan de l'«activation» et de la maxime «de la carotte et du bâton» qui l'accompagne («*Fördern und Fordern*»). Depuis les années quatre-vingt-dix, ces deux concepts sont devenus les principes directeurs de la transformation de l'Etat providence occidental (Gilbert, 2002). Le concept politique qui les sous-tend vise à réduire l'ampleur et la portée des biens publics ainsi que les mécanismes distributifs des entreprises fondés sur l'association et la communauté au profit du contrôle par le marché, jugé supérieur (Opielka, 2003). Dans ce concept, le citoyen est tenu d'organiser sa vie en conformité avec le marché (Lessenich, 2003).

Cette restructuration de l'Etat providence qui, de correcteur du marché devient acteur du marché, a pour but d'appliquer les principes du marché au sens le plus large. En cela, elle est contraire à la conception traditionnelle allemande de l'Etat providence, dans laquelle ce dernier agit comme garant et comme filet de sécurité fiable pour ses citoyens en cas de besoin. Cela va de pair avec l'exigence que les droits de la personne ne doivent plus prédominer au détriment de ses devoirs envers la communauté; ces droits doivent plutôt être «revigorés» en vue d'activer les citoyens en général et les clients de l'Etat providence en particulier. Si on l'interprète de manière positive, l'idée est que les personnes sont déjà motivées et prêtes à prendre leur sort en main, et qu'il suffit d'activer ou de déclencher cette motivation! Cela dit, on soupçonne souvent cette métaphore de l'activation d'être utilisée en vue de démanteler plus encore les droits à la protection par l'Etat providence, qui doit «protéger les personnes contre les pressions et les risques du marché» (Trube et Wohlfahrt, 2004).

Un exemple typique de cette «transformation de l'Etat providence» (Gilbert, 2002) est la «législation Hartz» surtout «Hartz IV» (Kaltenborn et al., 2006). Dans sa déclaration gouvernementale du 14 mars 2003 («Agenda 2010»), Gerhard Schröder, chancelier fédéral à l'époque, a bien résumé cette transformation: «Nous allons réduire les prestations de l'Etat, encourager la responsabilité personnelle et exiger une plus grande contrepartie de chacun».

Après un scandale en matière de placement au sein de ce qui était alors l'Office fédéral de l'emploi (*Bundesanstalt für Arbeit*), le gouvernement rouge-vert a mis en

place, au printemps 2002, une commission présidée par Peter Hartz, alors directeur du personnel chez Volkswagen. Dès le mois d'août de cette même année (immédiatement avant les élections législatives fédérales), celle-ci a déposé un rapport intitulé «Les services modernes sur le marché du travail». Dans ce rapport, elle a recommandé un ensemble exhaustif de mesures sous forme de treize «modules d'innovation» (Hartz-Kommission, 2002). Dès décembre 2002, les paquets de mesures législatives «Hartz I» et «Hartz II» ont été adoptés, suivis en décembre 2003 par «Hartz III» et «Hartz IV». Hartz I et II ont introduit les «subventions pour chefs d'entreprise» (*Ich-AG*) et les «miniemplois» pour lutter contre le travail au noir. Les agences de services de personnel (*Personalservice agenturen, PSA*) avaient plusieurs missions à remplir. Elles devaient bien sûr favoriser un retour plus rapide des personnes sur le marché du travail. Elles devaient aussi servir de guichet unique, permettant ainsi aux bureaux de placement et aux centres d'aide sociale de devenir des centres pour l'emploi. Enfin, elles devaient faciliter la mise en relation des données (Kaltenborn et Schiwarov, 2006). Dans le cadre de la méthode «de la carotte et du bâton», des crédits d'impôts plus limités et des règles plus strictes en matière de recherche active d'un emploi ont également été introduits, entraînant des réductions importantes des prestations de chômage. Hartz III a lancé la restructuration systématique du service public de l'emploi et la simplification de certains aspects de la législation du travail dans le Code social III. Hartz IV, enfin, a consacré l'amalgame des prestations de chômage et des prestations d'aide sociale. Appliqué depuis le 1^{er} janvier 2005 dans le cadre du Code social II, il régit par l'allocation de chômage II (*Arbeitslosengeld II, ALG II*), le revenu de base pour les demandeurs d'emploi qui sont au chômage depuis plus d'un an. Ce même dispositif couvre les prestations sociales pour les personnes à leur charge n'exerçant pas un travail rémunéré. Il a remplacé la loi sur l'aide sociale fédérale (*Bundessozialhilfegesetz, BSHG*), qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004 et qui depuis, sous la forme du Code social XII, ne s'applique plus qu'aux chômeurs en situation d'incapacité permanente ou de longue durée. Par leurs prestations de bien-être, ces trois systèmes sont axés sur les besoins. Ils se distinguent en cela du système classique de l'assurance chômage (*ALG I*), basé sur le salaire antérieur, et qui constitue le système ordinaire de protection contre le risque de chômage (tableau 2).

L'instauration du Code social II a marqué la fin du système d'aide au chômage. Jusqu'au 31 décembre 2004, la situation d'emploi antérieure avait été déterminante pour la hauteur de la prestation. Désormais, elle est liée aux taux ordinaires de l'aide sociale. A cette aide s'ajoute un montant forfaitaire pour des prestations non récurrentes, c'est-à-dire principalement les vêtements, l'aménagement du logement, les rénovations, etc. (dans la loi fédérale sur l'aide sociale, ces prestations étaient fixées au cas par cas en fonction du besoin). L'allocation de chômage II pour le premier membre (adulte) d'un ménage en situation de besoin s'élève à 347 euros (depuis le 1^{er} juillet 2007). Si nécessaire, les frais de loyer et de chauffage sont également

Tableau 2. *Le système de protection sociale en cas de chômage et de nécessité en Allemagne (depuis 2005)*

Type de prestation	Allocation de chômage I		Allocation de chômage II		Allocation sociale		Aide sociale	
Système social	Sécurité sociale		Bien-être		Bien-être		Bien-être	
Financement	Cotisations		Impôt		Impôt		Impôt	
Durée de la prestation	12 mois au plus, 18 mois à partir de 58 ans; ensuite ALG II		Illimitée (mais obligation de prendre des mesures pour mettre fin à l'état de besoin)		Illimitée		Illimitée (tant que la condition d'incapacité est remplie)	
Personnes couvertes	Chômeurs (après stage d'attente, prestation limitée dans le temps)		Chômeurs de 15 à 65 ans en état de travailler		Personnes à charge d'un bénéficiaire de l'allocation de chômage II n'exerçant pas un travail rémunéré		Personnes en incapacité permanente ou de longue durée	

Source: représentation de l'auteur.

couverts à concurrence de la dépense réelle. Pour prétendre à l'allocation de chômage II, un chômeur de longue durée (ce qui est le cas de la plupart des bénéficiaires) doit vivre de ses ressources imputables. La personne pour qui les montants forfaitaires ne suffisent pas reçoit des prestations en nature — une aide sociale complémentaire est exclue. Si le chômeur ou la chômeuse est marié(e) ou vit en couple, il ou elle doit d'abord faire appel à l'aide de son/sa partenaire, et ce n'est qu'ensuite que les prestations publiques sont servies. Cet accès réduit aux prestations va de pair avec des règles plus strictes concernant les mesures à prendre par le bénéficiaire pour réduire l'état de besoin, qui peuvent donner lieu à des sanctions. C'est ainsi que tous les bénéficiaires de l'allocation de chômage II peuvent être contraints d'accepter des emplois à temps partiel ou des petits boulots mal rémunérés. En cas de refus d'une telle offre d'emploi, l'allocation de chômage II de l'intéressé peut être réduite de 30 pour cent au plus. Pour les jeunes adultes, l'allocation peut même être supprimée entièrement et l'aide réduite aux prestations en nature. En outre, depuis le 1^{er} juillet 2006, le droit à l'allocation des jeunes adultes est subordonné à l'obligation alimentaire des parents.

Les détails, mais aussi la globalité de ces mesures de réforme, sont révélateurs d'un changement de modèle et illustrent clairement la nouvelle approche de la politique sociale. Celle-ci renonce au modèle allemand antérieur de l'assurance sociale et à son objectif de garantie du niveau de vie. Ensuite, elle tente désormais de réduire les dépenses liées aux prestations de chômage et d'exercer des pressions accrues sur les chômeurs. Le but de cette politique est donc de les pousser à rechercher activement un emploi et de garantir que les bénéficiaires soient réintégrés dans une forme quelconque de travail.

Si l'on considère les choses de façon optimiste, cette stratégie d'allocation conditionnelle recèle aussi des opportunités. En effet, la diminution des prestations financières de l'Etat (interventions économiques et juridiques; Kaufmann, 2002) va de pair avec un renforcement de l'offre de prestations sociales (intervention pédagogique), qui ont pour but de promouvoir l'intégration dans le marché du travail primaire (article 4 du Code social II). Ces prestations s'adressent surtout à la clientèle traditionnelle de l'Etat providence, plus précisément aux chômeurs de longue durée. Hartz IV a créé une série d'instruments distincts propres à ce groupe, sous le vocable «gestion de cas». La notion elle-même n'est pas mentionnée explicitement dans le texte de la loi, mais sa signification stratégique est soulignée dans l'exposé des motifs: «Afin de répondre le plus rapidement possible au besoin d'aide, les prestations d'intégration doivent être adaptées à ceux qui ont besoin d'aide et sont en mesure d'exercer un emploi rémunéré. L'élément central des nouvelles prestations doit donc être la gestion des cas. La gestion des cas se concentre sur les besoins particuliers de la personne concernée; une offre personnalisée est alors établie et gérée sur cette base avec la collaboration active de l'intéressé» (exposé des motifs du Code social II, partie générale; document fédéral 15/1516).

La gestion des cas est assurée par des «gestionnaires de cas». Chacun d'eux s'occupe de 75 demandeurs au plus et attribue les prestations selon un «plan d'intégration» basé sur l'établissement d'un profil personnel. La gestion des cas est elle aussi axée sur le principe de l'activation en vue d'un travail rémunéré. A cette fin, les obstacles au placement doivent être identifiés et levés. Ces obstacles sont multiples dans le cas des chômeurs de longue durée. C'est ainsi que l'on a constaté lors d'une enquête auprès des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi que seuls «42 pour cent d'entre eux ne présentaient pas d'autres problèmes graves en dehors du chômage» (par exemple, des problèmes de santé, de toxicomanie, de dettes, de casier judiciaire ou de logement), mais que 25 pour cent en présentaient deux ou plus» (Reis, 2005). Ces obstacles entravent le placement rapide, de sorte que la gestion des cas, lorsqu'elle est couronnée de succès, consiste plus à supprimer certains obstacles à l'intégration qu'à assurer une intégration rapide. Ce centrage potentiellement créateur d'opportunités sur des formes pédagogiques d'intervention de l'Etat providence n'a guère trouvé d'écho dans l'application pratique. On ne voit toujours pas quels sont concrètement les concepts et les pratiques qu'il faut considérer comme obligatoires (Reis, 2005).

Dans le travail avec les clients des groupes sociaux traditionnels «à problèmes» (toxicomanes, sans-abri, malades mentaux mais aussi les jeunes), c'est-à-dire difficiles à intégrer, des processus d'aide de plus longue durée sont nécessaires. Leur but est de rétablir le centrage sur l'emploi rémunéré — la coopération, la motivation et l'activité — ce qui était déjà en réalité une condition préalable dans les concepts précédents. Toutefois, il s'agit d'un processus à forte intensité de ressources humaines et dont le succès n'est pas garanti. Or, le Code social II exige des résultats, qui doivent faire l'objet de rapports sous la forme d'un «bilan d'intégration» à soumettre régulièrement (art. 54). Il faut toutefois craindre que les «pressions dans le sens du travail obligatoire peu rémunéré» (Trube et Wohlfahrt, 2004) aillent croissantes, sans que les problèmes soient sérieusement pris à bras le corps. On en distingue déjà les premiers signes. En effet, le statut des «possibilités d'emploi sur le marché secondaire» (art. 16, paragr. 3 du Code social II) — qualifié dans le discours officiel d'«emplois à un euro» — a été fortement réhabilité depuis 2005. S'y ajoute le fait que les chômeurs de longue durée ont été confiés à des équipes des bureaux de placement et des municipalités (précédemment responsables de l'aide sociale) ou à l'un des 69 organes des autorités locales (*Optionskommunen*), sans intervention de l'Agence fédérale pour l'emploi. L'évaluation scientifique montre que, jusqu'à présent, ces deux organisations ont eu une «activité limitée au plan de l'activation et du placement» (Kaltenborn et Schiwarov, 2006).

Le problème de la méthode potentiellement «activante» réside probablement dans le fait qu'elle postule une discordance sur le marché du travail. Selon elle, les chômeurs ne seraient pas tout à fait adaptés aux emplois disponibles ou seraient difficiles à placer et doivent dès lors recevoir une aide appropriée. Or, la conjoncture

présente et le déficit structurel de près de 7 millions d'emplois contredisent ce postulat. Dès lors, l'*obligation* d'effectuer tout type de travail que l'on peut raisonnablement attendre ne saurait constituer un objectif unique de l'intégration sur le marché du travail, tant socialement qu'en tant que politique du marché du travail. C'est ici qu'intervient la question du revenu garanti sans obligation de travailler.

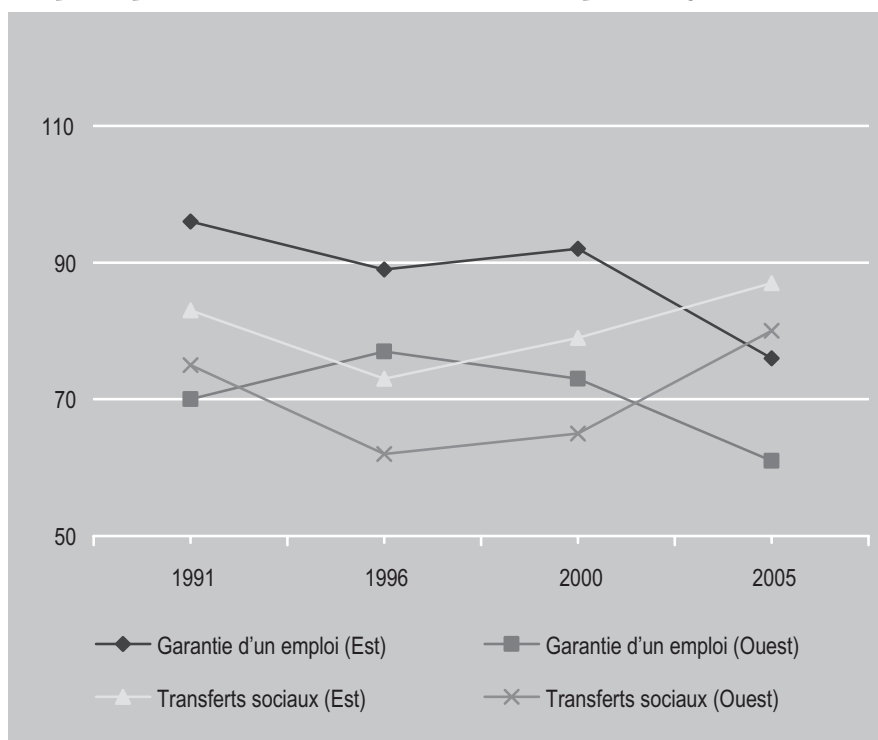
Le nouveau débat concernant le revenu de base

Le débat relatif au revenu de base garanti non lié à un travail rémunéré a débuté dans les années quatre-vingt-dix en Allemagne (de l'Ouest). Deux ouvrages collectifs de l'époque indiquent déjà dans leur titre les deux thèmes qui allaient dominer le débat qui a suivi. Le premier, *Befreiung von falscher Arbeit* (Libération du faux travail) a été publié sous la direction de Thomas Schmid (Schmid, 1984). Le second, *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung* (Le revenu garanti. Evolution et perspectives d'une exigence) est paru en 1986 sous la plume d'Opielka et Vobruba. Le premier thème était qu'il ne faut plus considérer le marché du travail comme l'institution centrale de la distribution de revenu. Un revenu de base réduirait pour les personnes la nécessité, au nom de l'activation, de s'engager involontairement dans certaines formes d'emploi socialement nuisibles, donnerait à la notion de travail une définition plus large et permettrait de s'attaquer au problème du chômage à sa racine. Le second thème avait trait davantage à la politique sociale: le revenu de base assoirait la «démocratie sociale» de l'Etat providence sur les fondements solides des droits sociaux fondamentaux. La demande d'un revenu de base serait dès lors une exigence politique du même niveau que la revendication du suffrage universel et égalitaire au début du XX^e siècle.

Au cours des vingt dernières années, d'innombrables publications traitant de l'idée d'un revenu de base sont apparues, toute une série de calculs de coût ont été faits, le revenu de base ou «revenu citoyen» a été débattu dans presque tous les groupes politiques. Un réseau international (www.basicincome.org) et un réseau allemand (www.grundeinkommen.de) consacrés au revenu de base ont même été créés.

La probabilité d'un revenu de base en Allemagne est une question à laquelle on ne peut répondre simplement en renvoyant au débat académique (voir à ce sujet Vobruba, 2006; Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007). Un des points de vue concerne l'acceptation politique et le caractère exécutoire, un autre le réalisme des propositions de réforme concrètes. Examinons tout d'abord ce que le citoyen pense du revenu de base. On peut s'en faire indirectement une idée à la lumière d'une étude réalisée par un groupe de chercheurs de l'Université de Francfort sous la direction de Wolfgang Glatzer pour les ministères fédéraux de l'Emploi et de la Santé, intitulée *Einstellungen Zum Sozialstaat* («Attitudes vis-à-vis de l'Etat providence») (Krömmelbein et Nüchter, 2006). Cette étude, flanquée des données de l'«International

Graphique 1. Conceptions égalitaires de la justice en Allemagne catégories de réponse «plutôt d'accord / entièrement d'accord», en pourcentages)



Garantie d'un emploi : «L'Etat doit procurer un emploi à toute personne qui veut travailler». Transferts sociaux : «Le plus important est que les personnes obtiennent ce dont elles ont besoin pour vivre, même si cela implique des transferts sociaux».

Source: Panel du projet «International Social Justice Project» (ISJP) pour 1991-2000, projet Einstellungen zum Sozialstaat (Attitudes vis-à-vis de l'Etat providence) pour 2005 (Krömmelbein et Nüchter, 2006, p. 2).

Social Justice Project» (Université Humboldt de Berlin, 2008), montre clairement le contraste entre la position prônée par les élites politiques et économiques et les médias qui leur sont proches. Les premières mettent l'accent sur des concepts de justice individualistes («néolibéraux»), les seconds sur les attitudes de la population vis-à-vis de l'Etat providence (graphique 1).

Au cours des dix-huit années qui se sont écoulées depuis l'unification allemande, le nombre de citoyennes et de citoyens de l'Est comme de l'Ouest de l'Allemagne qui estiment que «l'Etat» doit être responsable du plein emploi n'a cessé de diminuer. La proportion de personnes favorables reste néanmoins élevée avec 76 pour cent à l'Est et 61 pour cent à l'Ouest. En revanche, le pourcentage de ceux qui prônent les transferts sociaux en vue de garantir de manière générale les moyens de subsistance des personnes a nettement augmenté (Est: 87 pour cent, Ouest: 80 pour cent). Ces

Tableau 3. *Classement subjectif par classe, 1993, 2002 et 2004*

	1993	2002	2004
Allemagne de l'Est			
Classe moyenne supérieure et classe supérieure	2	7	3
Classe moyenne	40	51	39
Classe des travailleurs	59	42	57
Allemagne de l'Ouest			
Classe moyenne supérieure et classe supérieure	14	14	10
Classe moyenne	58	61	54
Classe des travailleurs	29	25	37

Source: Office fédéral allemand de la statistique, 2004.

données prises conjointement pourraient être interprétées comme une indication qu'il existe une majorité en faveur d'un revenu de base non lié au travail et, par conséquent, non conditionnel. En 2007, le sociologue Horst W. Opaschowski a réalisé une enquête intitulée «Minimex» (2007), qui est spécifiquement axée sur l'acceptation d'un revenu de base. Il y a proposé un «revenu de subsistance» de 580 euros et justifie cette proposition par les résultats d'une enquête représentative. Selon la question posée, de 61 à 84 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de son enquête sont favorables à un revenu de base garanti assorti d'incitations claires à l'obtention d'un revenu complémentaire par le travail. Bien que l'on puisse s'interroger sur la méthode d'interrogation de l'enquête, celle-ci donne à penser qu'un revenu de base finançable est largement accepté. Ce résultat pourrait aussi avoir affaire avec le fait que l'idée d'un revenu de base est considérée comme une forme modernisée de sécurité sociale dans un contexte de crainte accrue d'une mobilité sociale descendante. Ici aussi, il existe d'impressionnantes constatations empiriques.

C'est ainsi que les Allemands avaient presque tous revu à la hausse leur classement subjectif entre 1993 et 2002, comme le montre le tableau 3. On ne peut guère l'expliquer par l'appartenance objective à une classe et par les variations objectives dans ce domaine, puisque les glissements socio-économiques correspondants au cours de cette période ont été marginaux. L'évolution entre 2002 et 2004 — c'est-à-dire précisément à l'époque de l'«Agenda 2010» du gouvernement fédéral rouge-vert — est d'autant plus remarquable: la perception subjective de la mobilité ascendante a cédé le pas à une perception descendante.

Depuis les années quatre-vingt, l'idée d'un revenu de base a été débattue dans les milieux universitaires et, au début, parmi les Verts et leurs partisans. L'unification allemande a interrompu ce débat, mais il s'est poursuivi dans de nombreux autres

pays. Le fait qu'il soit relancé aujourd'hui est probablement dû à la crainte d'une mobilité descendante parmi les classes moyennes et à la perception d'une situation de «précarité excluante» (Müller-Hilmer, 2006). Aux yeux de ses partisans, l'idée d'un revenu de base est l'antithèse de la division et de l'exclusion sociale. Elle part du principe que tout individu compte, quoi qu'il fasse, et elle fait donc figure de programme de droits sociaux de base.

L'élément d'«activation», institutionnalisé en pratique par le gouvernement rouge-vert sous le slogan de la «carotte et du bâton», combinait l'idée libérale de la justice distributive et de la régulation par le marché avec l'idée conservatrice de la justice distributive en fonction du besoin et de la régulation par la communauté. Götz W. Werner, chef d'entreprise et partisan très médiatisé du revenu de base, l'a exprimé de manière provocatrice: «Hartz IV n'est rien d'autre que de l'intimidation du citoyen par l'Etat et l'on ne peut décrire ses effets sur les personnes concernées que comme une prison sans portes» (Werner, 2007). En 1996 aux Etats-Unis, le président Clinton a lancé une politique de *workfare* plutôt que de *welfare* «pour mettre fin à l'aide sociale telle que nous la connaissons». Son but était que l'aide conditionnelle liée à la recherche d'un emploi plutôt que l'aide sociale s'appuie sur le principe de l'obligation de trouver un emploi sous peine de sanctions. Le problème était que des millions de personnes n'avaient pas accès à un tel emploi (Handler et Babcock, 2006). «Activation» et «*workfare*» sont des concepts culturels qui partent de l'idée que, par essence, les bénéficiaires de transferts sociaux ne souhaitent pas travailler et doivent dès lors être éduqués par l'Etat et ses organes.

On ne s'étonnera donc pas de la proposition émise par «Comité du revenu du citoyen» au début de 2005. Issu du parti libéral FDP, présidé par Andreas Pinkwart, actuel vice-premier ministre du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, ce comité ne demandait rien de moins qu'un revenu de base garanti à tous les citoyens sous la forme d'un impôt négatif sur le revenu, quel que soit leur statut d'emploi. Mais ce qui a plutôt surpris l'opinion publique allemande, en revanche, c'est qu'à l'été 2006, Dieter Althaus, ministre-président CDU (chrétien-démocrate) du Land de Thuringe, ait émis l'idée d'un «revenu citoyen de solidarité», différent du modèle du FDP (Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007). Il soutenait que les hommes politiques devraient simplement faire confiance aux citoyens pour qu'ils utilisent le revenu de base de manière responsable, seule manière pour compter que les citoyens feront également confiance aux hommes politiques. Pour illustrer les débats animés qui entourent depuis 2005 la question du revenu de base en Allemagne, nous présentons deux modèles à titre d'exemple: la proposition de «garantie du revenu de base» et la proposition de «revenu citoyen solidaire». Alors que le revenu de base garanti constitue une extension de l'architecture de l'Etat providence allemand, le modèle du revenu citoyen la modifierait fondamentalement.

Tableau 4. *Modèle de garantie du revenu de base (GRB) — Prestations et cotisations*

Domaine de prestation	Prestations (euros)	Cotisation en pour cent (sur tous les revenus)
Pensions	768-1536	10,0
Supplément préretraite		2,0
Allocation de chômage	640-1280	1,5
Allocation d'éducation	640-1280	0,5
Allocation familiale	160 par enfant (supplément de 160 au maximum)	
Indemnité de maladie	640-1280	0,2
Salaire d'apprentissage	640 (dont 50 pour cent sous forme de prêt)	0,3
Minimum d'existence	640 (dont 50 pour cent sous forme de prêt)	1,0
Cotisation totale au titre de la GRB (sur le revenu déclaré, sans seuil de revenu/«impôt social»)		17,5

Source: Opielka, 2004.

Le modèle de «garantie du revenu de base»

L'idée d'une «garantie du revenu de base» pourrait servir d'étape pragmatique (Opielka, 2005). Chaque citoyen paie une contribution sous forme d'«impôt social» forfaitaire et non progressif prélevé sur son revenu imposable, sans seuil de revenu et sans possibilité de compenser cet impôt en cas de revenu négatif. Des calculs effectués en utilisant comme montant déterminant¹ le total du «revenu national» dans le système des comptes nationaux indiquent qu'un taux de 17,5 pour cent suffit pour financer l'intégralité des prestations en espèces de l'Etat providence allemand. Pour réaliser ce but, il faut encore que, comme dans le système suisse d'AVS, le niveau des prestations reste compris entre le revenu de base et le double de ce revenu au maximum (tableau 4). Si l'assurance maladie était également, en tant qu'assurance citoyenne, financée de la même manière — une cotisation d'environ 7,5 pour cent suffirait (comme en Autriche, par exemple) —, on pourrait ramener l'impôt (progressif) sur le revenu à 25 pour cent au maximum.

L'avantage de ce modèle est que la tradition allemande de l'assurance sociale ne serait pas interrompue. Ce serait en revanche le cas avec un revenu de base financé

1. Exposé de manière exhaustive dans Opielka, 2004 et 2005. Dans Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007, ces postulats de calcul posent un problème en ce sens que le revenu national comprend aussi le revenu des sociétés qui, précédemment, étaient uniquement soumises à l'impôt des sociétés.

uniquement par l'impôt, par exemple le «revenu citoyen» (*Bürgergeld*), l'«impôt négatif sur le revenu» ou encore le «dividende social». Cette tradition serait toutefois modernisée, puisque tous les citoyens y participeraient désormais. Ce modèle pourrait néanmoins présenter un inconvénient pour certains. Certes, la garantie du revenu de base assure un revenu de base pour tous. On peut cependant imaginer que dans un premier temps, toute personne qui ne souhaite pas accéder au marché du travail (et qui n'élève pas d'enfants, n'est pas aux études et n'est pas malade, handicapée ou âgée) ne bénéficierait que d'un revenu de base partiel. Ce revenu, une sorte de *Bafög* pour tous (subvention de promotion de la formation), est une subvention actuellement pour moitié sous forme de prêt. Contrairement aux «emplois à un euro», que beaucoup jugent discriminatoires, la partie «prêt» ne devrait pas être remboursée par les personnes exerçant une activité d'intérêt public. Compte tenu du contexte actuel caractérisé par un travail rémunéré de plus en plus flexible et précaire, on créerait ainsi un instrument qui permettrait aux citoyens de se tourner progressivement vers d'autres tâches à côté ou au lieu du travail rémunéré. Avec une garantie du revenu de base, toute personne qui s'inscrit comme demandeur d'emploi reçoit pour une durée indéterminée un montant compris entre le revenu de base et au maximum le double de celui-ci, sans critère de revenu et sans partie «prêt». La société reste responsable de l'accès à un emploi rémunéré, mais au lieu d'être considérée comme un problème, la combinaison d'un revenu de base et d'un revenu du travail est perçue comme une opportunité.

L'Allemagne est la patrie d'origine de l'Etat providence et, depuis le début du XX^e siècle, de plus en plus de pays ont adopté le modèle bismarckien d'assurance sociale centrée sur le travail rémunéré. Partant, on pourrait estimer qu'il lui incombe à présent de mettre au point un nouveau modèle actualisé de l'Etat providence. Ce nouveau modèle pourrait être qualifié de «garantiste» (Opielka, 2004). L'Etat providence garantit le minimum de subsistance et le double de ce minimum au plus. Qui souhaite plus doit s'assurer lui-même, soit personnellement, soit de manière collective, par exemple par des accords d'entreprise ou interentreprises. En Suisse, l'assurance AVS, dont l'évolution au fil des décennies a été approuvée par onze référendums, a concrétisé ce principe: la cotisation, qui s'élève à 10,1 pour cent du salaire, est payée à parts égales par l'employeur et par le salarié et assure une retraite de base garantissant la subsistance. Cette rente est complétée dans certains cas par un supplément pour les survivants (veuves et veufs) qui ne peut dépasser le double de la rente de base (Carigiet et Opielka, 2006). Un tel système universaliste (garantiste) tient compte en outre de l'évolution démographique et reste dès lors constamment stable. Il permet aussi aux personnes d'y ajouter un vaste éventail de produits d'assurance complémentaires, soit d'entreprise, soit individuels (Queisser et Vittas, 2000). Comme ce fut le cas en Suisse dans les années soixante-dix et quatre-vingt, l'assurance sociale basée sur l'emploi rémunéré peut être développée dans cette direction.

Le modèle du «revenu citoyen de solidarité»

Le revenu citoyen de solidarité, l'enfant spirituel du chrétien-démocrate Althaus, est, en termes techniques financiers, l'équivalent d'un «impôt négatif sur le revenu» (pour plus de détails, voir Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007). Les personnes dont le revenu est inférieur à un montant déterminé, la «limite de transfert» de 1600 euros par mois, reçoivent outre leur revenu (si elles en ont un) un montant équivalant au moins au revenu citoyen le plus élevé sous la forme d'un impôt «négatif». Elles sont ainsi des bénéficiaires nets. Les personnes dont le revenu est supérieur à la limite de transfert reçoivent le montant inférieur du revenu citoyen. Ce montant est déduit de leur dette fiscale et allège leur charge fiscale. Elles sont ainsi des contributeurs nets.

Il est proposé, dans le cadre de ce modèle, de fixer des taux d'imposition différents pour les contributeurs nets et les bénéficiaires nets. Le taux d'imposition sous la limite de transfert devrait s'établir à 50 pour cent, et celui au-dessus de cette limite, à 25 pour cent. Le taux d'imposition (négatif) de 50 pour cent revient en fin de compte à un taux de retrait du transfert correspondant à une diminution du supplément au revenu net, et est sensiblement inférieur aux crédits d'impôt actuels au titre de l'allocation de chômage II. Le paiement d'un impôt positif ne commence qu'au-dessus de la limite de transfert. Le taux d'imposition limite s'élève alors à 25 pour cent, le taux d'imposition moyen commence ici à zéro et augmente ensuite proportionnellement à l'augmentation du revenu pour atteindre 25 pour cent au maximum. Le taux de 25 pour cent est donc le taux d'imposition maximum. Pour garantir l'existence d'un barème d'imposition universel, il faut que le revenu citoyen pour le contributeur net soit égal à la moitié de celui pour le bénéficiaire net. Les montants proposés pour le revenu citoyen «supérieur» et «inférieur» sont soit 800 et 400 euros, soit 600 et 300 euros. Dans le premier cas, appelé «modèle de base 1», l'intéressé perçoit une prime de santé de 200 euros par mois destinée à couvrir l'assurance maladie et l'assurance dépendance. Pour un revenu citoyen de 600 et 300 euros, il faudrait financer autrement les soins de santé. Dans l'étude de financement pour le modèle du revenu citoyen de solidarité (Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007), on part du principe que ce financement se fera au moyen d'un «impôt santé» ou d'une «cotisation santé», et l'on parle alors du «modèle de base 2». Les enfants reçoivent un revenu citoyen de 300 euros par mois plus, comme dans le modèle de base 1, un «supplément santé» de 200 euros par mois également. Althaus a analysé les deux modèles et se prononce en faveur du modèle de base 1.

L'étude examine si et de quelle manière le revenu citoyen pourrait être financé par l'impôt sur le revenu dans ces deux modèles de base, et quel rôle jouent les financements complémentaires pour l'assurance maladie et l'assurance dépendance (par exemple, impôt sur le salaire, impôt social). Il faut ici tenir compte du fait que l'impôt citoyen solidaire produit des économies substantielles sur les prestations

précédemment financées par l'impôt, qui peuvent disparaître en grande partie. Comme nous l'avons examiné en détail dans le rapport relatif à l'étude, l'économie totale est estimée à un peu plus de 200 milliards d'euros par an.

En même temps, un certain nombre de prestations en nature et en services qui étaient précédemment financées par les cotisations devraient être financées par l'impôt après l'adoption du revenu citoyen de solidarité. Sont notamment dans le collimateur des mesures de politique active du marché et des prestations de réadaptation de l'assurance retraite. Ce besoin de financement supplémentaire est estimé à environ 10 milliards d'euros. Globalement, le volume total épargné annuellement serait de l'ordre de 5 à 15 milliards d'euros de plus que les recettes précédentes de l'impôt sur les salaires et le revenu (y compris l'impôt de solidarité).

Sur un plan plus détaillé, il existe des projets d'ajouts intéressants pour compléter le modèle Althaus de «revenu citoyen de solidarité». On peut par exemple reprendre l'idée appliquée en Suisse d'une pension complémentaire pour les retraités pouvant atteindre le double du revenu de base et d'un supplément de pension garantissant les droits existants (financé par un impôt sur le salaire, à l'instar de l'exemple autrichien). On peut aussi imaginer un «revenu citoyen complémentaire» pour des situations de vie particulières (handicap, frais de logement supérieurs à la moyenne ou parents isolés). Ce qui est surtout intéressant, c'est la combinaison de pragmatisme et d'idéalisme. D'une part, le «revenu citoyen de solidarité» devrait créer un «véritable» marché du travail, car chacun peut choisir ou non d'exercer un travail rémunéré, le travail à temps partiel est un choix intéressant et l'engagement volontaire ainsi que les phases de formation sont permis. La différence de salaire dans les fourchettes inférieures ne mène plus à la pauvreté. D'autre part, l'idée de la responsabilisation personnelle constitue un idéal: beaucoup ne réussiront pas, mais la grande majorité sera encouragée.

Le revenu de base est-il finançable? La réponse dépend de sa structure. Le modèle de l'«assurance revenu de base» est construit sur l'exemple de l'assurance retraite suisse AVS. Cette dernière garantit à tous un revenu de base compris entre le minimum de subsistance et le double de ce minimum. Il serait financé par un impôt social de 17,5 pour cent prélevé sur tous les revenus et complété par une assurance maladie sociale financée de la même manière par une cotisation de 7,5 pour cent. La proposition du «revenu citoyen de solidarité» semble également finançable, moyennant quelques modifications. Selon la préférence politique, un taux de transfert de 80 pour cent et un taux de prélèvement de 35 pour cent au plus ou un taux de transfert de 70 pour cent et un taux de prélèvement de 40 pour cent au plus permettraient de financer de manière neutre à la fois le revenu citoyen et le supplément «santé» dans les ordres de grandeur précités. Ces taux d'imposition semblent relativement élevés par rapport à la proposition initiale qui comporte un taux de transfert de 50 pour cent et un taux de prélèvement de 25 pour cent. Il faut cependant se rappeler qu'en Allemagne la charge moyenne maximale des impôts et

des cotisations des travailleurs à la sécurité sociale pour un travailleur salarié peut atteindre 50 pour cent, et que le taux d'imposition marginal s'élève à 70 pour cent. Il a été démontré que les taux d'imposition simulés pour *toutes* les catégories de revenu sont nettement inférieurs à la charge moyenne actuelle de l'impôt et des cotisations sociales (Opielka et Strengmann-Kuhn, 2007).

Le débat allemand sur le revenu de base: perspectives

Les deux modèles de revenu de base exposés ici en détail — la garantie du revenu de base et le revenu citoyen de solidarité — sont au centre d'un débat animé sur une réforme radicale de la sécurité de revenu dans l'Etat providence allemand. Le tableau 5 compare les principales propositions sous forme synoptique. Ce qui est frappant, c'est que le débat a désormais lieu dans tout le spectre politique — conservateurs, libéraux, verts et gauche — et fait l'objet d'une attention soutenue dans les médias. Même au sein du parti social-démocrate, extrêmement réticent jusqu'ici, des conférences et des débats programmatiques sur les réformes du revenu de base sont désormais organisés.

Les questions portant sur le financement sont toujours des questions de valeur. Qu'est-ce qui est équitable? Qui reçoit quoi et pourquoi? L'Etat providence doit-il être comme avant centré sur l'emploi rémunéré, ou sa structure doit-elle être déterminée par le statut du citoyen et par les droits sociaux fondamentaux? Un revenu de base pour tous corrige les divisions sociales et l'«exclusion» de ceux qui, apparemment, ne répondent pas aux conditions. Parler d'«organismes fournisseurs de prestations» n'a d'effet inclusif et encourageant que si la notion de prestation n'est pas définie de manière trop restrictive, si toute prestation présente un intérêt, même pour les travailleurs familiaux et bénévoles. Les expériences à grande échelle en matière d'«impôt négatif sur le revenu» menées et évaluées aux Etats-Unis entre 1968 et 1980 ont démontré que le critère de participation au marché du travail n'a été réduit que pour quelques catégories de la population, essentiellement les femmes seules avec plusieurs enfants (Widerquist, 2005). Les craintes répétées de voir le revenu de base mettre en péril le fonctionnement du marché du travail semblent céder le pas en Allemagne à l'avis contraire: on ne peut parler de «véritable» marché du travail sans revenu de base.

L'idée d'un revenu de base semble indiquer la nécessité d'une réforme radicale de l'Etat providence. Il est toutefois parfaitement concevable d'utiliser l'idée d'une garantie de revenu qui ne dépend pas d'un emploi rémunéré en tant que modèle normatif. Ce revenu garanti structurerait ensuite la réforme modulaire de certains volets du système de sécurité sociale. L'assurance vieillesse deviendrait ainsi une pension de base. Les prestations de chômage et les prestations parentales et familiales ainsi que l'impôt sur le revenu seraient également profondément remaniés (Strengmann-Kuhn, 2007). Une stratégie de réforme modulaire et incrémentielle

Tableau 5. Résumé des modèles de revenu de base dans le débat allemand

Caractères distinctifs	Revenu citoyen de solidarité (Althaus)	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Straubhaar)	Revenu de base garanti (Opelka)	Götz Werner	Revenu de base «vert» (Emmler/Poreski)	Groupe de travail de la gauche sur le revenu de base	«Revenu citoyen» du FDP
Dividende sociale ou impôt négatif sur le revenu	Impôt négatif sur le revenu	Dividende sociale	Dividende sociale	Dividende sociale	Dividende sociale	Dividende sociale	Impôt négatif sur le revenu
Financement	Impôt sur le revenu modèle à limite de transferts	Impôt forfaitaire sur le revenu et taux de TVA porté à 25 pour cent	Impôt social (impôt pour la sécurité sociale)	Taxe sur la valeur ajoutée	Impôt forfaitaire sur le revenu et taux de TVA	Prélèvement de base sur le revenu (35 pour cent), et prélèvements sociaux	Impôt sur le revenu
Montant	600 euros plus éventuellement prime de santé	De 650 à 800 euros	Minimum égal à l'allocation de chômage II	Court terme: allocation de chômage II, long terme jusqu'à 1500 euros	500 euros	950 euros	Allocation de chômage II
Revenu de base partiel ou complet	Revenu de base (presque) complet	Revenu de base complet	Retraités, malades, chômeurs, parents; complet; autres: revenu de base partiel plus prêt (60 pour cent chacun)	Revenu de base complet	Revenu de base partiel	Revenu de base complet	Revenu de base complet
Érigrants	300 euros, plus éventuellement 200 euro de prime de maladie	Même montant que les adultes	Allocations familiales plus supplément	Un peu moins que pour les adultes	nd	475 euros	nd
Unité (ménage/personne)	Personne, financement: ménage	Personne	Personne	Personne	Personne	Personne	Personne
Forme institutionnelle	Législation sur l'impôt sur le revenu	Législation sur l'impôt sur le revenu	Assurance citoyenne	Pas clair	Législation sur l'impôt sur le revenu	Probablement législation sur l'impôt sur le revenu	Législation sur l'impôt sur le revenu
Prestations sociales financières complémentaires	Reprises complémentaires, supplément au revenu citoyen	Non, sauf compensation sociale dans l'assurance maladie	Au maximum le double du revenu de base (comme l'AVH suisse)	Probablement aucune	Supplément pour retraités, allocation de logement	Maintenues pour l'essentiel	
Assurance maladie (sociale) complémentaire?	Prime de maladie (comme supplément au revenu citoyen) ou impôt santé	Assurance obligatoire avec compensation sociale financée par l'impôt	Oui, assurance citoyenne (impôt de sécurité sociale)	Pas clair	Financée par l'impôt	Assurance citoyenne	Assurance maladie privée obligatoire

nd = donnée non disponible.

Source: présentation de l'auteur selon Opelka et Strengmann-Kuhn, 2007.

pourrait en outre atténuer les craintes que suscitent les réformes du revenu de base. Ainsi la crainte que l'individualisation de la sécurité sociale qui en résulte n'entraîne la disparition des obligations alimentaires. Ou encore qu'un revenu minimum général ne soit progressivement réduit en raison du manque de deniers publics.

Un revenu de base est-il possible en Allemagne? Compte tenu de l'histoire de l'Allemagne et de son rôle de pionnier dans la politique sociale, il est difficile d'imaginer un autre pays qui appliquerait l'idée du revenu de base, une fois celle-ci admise, de manière aussi approfondie, techniquement parfaite et juridiquement fiable. Il n'est pas possible d'émettre un pronostic sérieux, sur le plan sociologique, concernant la concrétisation de l'idée d'un revenu de base en Allemagne. Toutefois, les conflits et les débats, surtout depuis 2003, tels qu'ils ont été décrits dans le présent article, donnent à penser que la probabilité que cela arrive se soit améliorée.

Bibliographie

- Alber, J.** 2002. «Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?», dans *Berliner Journal für Soziologie*, vol. 12, n° 1.
- Allemagne. Agence fédérale de l'emploi.** 2005. *SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Zahlen, Daten, Fakten* (Halbjahresbericht, 2005). Nuremberg.
- Allemagne. Gouvernement fédéral.** 2003. *Agenda 2010 «Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung»: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag*. Berlin.
- Allemagne. Ministère fédéral de la Santé et de la Sécurité sociale.** 2003. *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlin.
- Allemagne. Office fédéral de la statistique.** 2004. *Datenreport 2004*. Bonn.
- Allemagne. Office fédéral de la statistique.** 2006. *Datenreport 2006*. Bonn.
- Allemagne. Parlement.** 2003. *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Drucksache, n° 15/1516). Berlin.
- Arts, W.; Gelissen, J.** 2002. «Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report», dans *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n° 2.
- Basic Income Earth Network.** 2008. *BIEN website*. Disponible sur le site <http://www.basicincome.org> (consulté le 3 avril 2008).
- Carigiet, E.; Opielka, M.** 2006. «Deutsche Arbeitnehmer — Schweizer Bürger?», dans E. Carigiet et al. (sous la direction de): *Wohlstand durch Gerechtigkeit: Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Zurich, Rotpunkt.
- Esping-Andersen, G.** 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Gilbert, N.** 2002. *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford, Oxford University Press.

- Handler, J. F.; Babcock, A. S.** 2006. «The failure of workfare: Another reason for a basic income guarantee», dans *Basic Income Studies*, vol. 1, n° 1.
- Hartz-Kommission.** 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin.
- Kaltenborn, B.; Knorr, P.; Schiwarov, J.** 2006. «Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand», dans *Sozialer Fortschritt*, vol. 55, n° 5.
- Kaltenborn, B.; Schiwarov, J.** 2006. «Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen», dans *Bundesarbeitsblatt*, n° 6.
- Kaufmann, F.-X.** 2002. *Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Krömmelbein, S.; Nüchter, O.** 2006. «Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung: Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge», dans *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, n° 36.
- Lampert, H.; Althammer, J.** 2004. *Lehrbuch der Sozialpolitik* (7^e éd.). Berlin, Springer.
- Lessenich, S.** 2003. «Soziale Subjektivität: die neue Regierung der Gesellschaft», dans *Mittelweg* 36, vol. 12, n° 4.
- Mückenberger, U.** 1990. «Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?», dans C. Sachße et H. T. Engelhardt (sous la direction de): *Sicherheit und Freiheit: zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Francfort, Suhrkamp.
- Müller-Hilmer, R.** 2006. *Gesellschaft im Reformprozess: Vorabpräsentation*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung; TNS Infratest Sozialforschung.
- Netzwerk Grundeinkommen.** 2008. *Internet-Seiten des Netzwerks Grundeinkommen*. Disponible sur le site <http://www.grundeinkommen.de> (consulté le 5 mars 2008).
- Opaschowski, H.W.** 2007. *MINIMEX: das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft*. Gütersloh, Gütersloher Verlag.
- Opielka, M.** 2003. «Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik», dans *Neue Praxis*, vol. 33, n° 6.
- Opielka, M.** 2004. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek, Rowohlt.
- Opielka, M.** 2005a. «Le «garantisme souple» en Suisse: droits de participation en politique sociale», dans *Bulletin NFP* 51, n° 2.
- Opielka, M.** 2005b. «Die Idee einer Grundeinkommensversicherung: analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung», dans W. Strengmann-Kuhn (sous la direction de): *Das Prinzip Bürgerversicherung: die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, M.; Strengmann-Kuhn, W.** 2007. «Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts — Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung», dans M. Borchard (sous la direction de), *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Opielka, M.; Vobruba G. (sous la direction de).** 1986. *Das garantierte Grundeinkommen: Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Francfort, Fischer.

- Pfau-Effinger, B.** 2004. «Socio-historical paths of the male breadwinner model: An explanation of cross-national differences», dans *British Journal of Sociology*, vol. 55, n° 3.
- Queisser, M.; Vittas, D.** 2000. *The Swiss Multi-pillar Pension System: Triumph of Common Sense?* (Policy Research Working Paper, n° 2416). Washington, DC, Banque mondiale.
- Reis, C.** 2005. «Welche Wirkungen hat Fallmanagement? Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II», dans *Case Management*, n° 1.
- Sachße, C.; Tennstedt, F.** 1998. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Schmid, T. (sous la direction de).** 1984. *Befreiung von falscher Arbeit: Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*. Berlin, Wagenbach.
- Strengmann-Kuhn, W.** 2007. «Mindesteinkommen für jeden: wie ein Grundeinkommen in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden kann», dans *Soziale Sicherheit*, n° 8.
- Trube, A.; Wohlfahrt, N.** 2004. «Sozialstaatsentwicklung und Arbeitsmarktreform», dans *Soziale Arbeit*, vol. 53, n° 1.
- Universität Humboldt de Berlin. Institut de sciences sociales.** 2008. *International Social Justice Project*. 2008. Disponible sur le site <http://www.isjp.de> (consulté le 3 avril 2008).
- Vobruba, G.** 2006. *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen: das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Werner, G. W.** 2007. *Einkommen für alle*. Cologne, Kiepenheuer & Witsch.
- Widerquist, K.** 2005. «A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?», dans *Journal of Socio-Economics*, vol. 34, n° 1.