

L'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France

Rapport du Sénat

NB : Le rapport dont il est rendu compte dans cette fiche de lecture est le fruit d'une mission d'information du Sénat, présidée par Jean-Marie Vanlerenberghe et dont le rapporteur est Daniel Percheron. La fiche de lecture en souligne les principales conclusions et met en avant les différents thèmes qui y sont abordés, en mentionnant des extraits.

Rapporteur : Daniel Percheron

Positionnement de la mission vis-à-vis du revenu universel

Les conditions de mise en place d'un revenu universel ne sont pas réunies. Principalement parce que le revenu de base (ou revenu universel) n'a pas fait la preuve de ses avantages par rapport à d'autres évolutions de notre système social. Avant d'introduire le revenu universel, la mission préconise une expérimentation territoriale suivie d'une évaluation scientifique.

Définition du revenu de base ou revenu universel

C'est un revenu versé **inconditionnellement** : toute personne pourrait en bénéficier quel que soit son niveau de revenu, du plus pauvre au plus aisé. Le revenu universel fait sortir de la logique des minima sociaux.

C'est un revenu **individuel** : il est identique pour chaque individu, indépendamment de sa situation familiale.

Un certain nombre de facteurs peuvent cependant introduire des variations dans cette définition :

- Si le revenu universel revient à chaque individu, il faut déterminer à partir de quel âge un revenu universel serait versé et selon quelles conditions de nationalité ou de résidence
- Concernant la forme que prendrait ce revenu, celui-ci peut se faire via une allocation

monétaire, mais aussi par un impôt négatif ou un crédit d'impôt

- Le montant est sujet à débat : le revenu universel a-t-il vocation à se substituer au seuil des minima sociaux ou à être un véritable outil de complément de revenu ? Doit-il être autour de 500 € ou plutôt compris entre 700 et 1 000 €
- Le financement du revenu universel soulève également de vives interrogations : doit-il passer par l'impôt ou l'accroissement monétaire ?

Deux conclusions de la mission

La pluralité des contenus du revenu universel
(...) explorer une notion dont beaucoup se prévalent en lui donnant cependant une acception, des objectifs et des modalités très divers, sinon irréconciliables. Car la grande plasticité du concept de revenu de base explique certainement en partie son engouement actuel.

La nécessité d'expérimenter

Aussi la mission ne préconise-t-elle pas la mise en place d'un revenu de base en France, même si, à un horizon de dix ou vingt ans, la voie d'une introduction graduelle pourrait être envisagée. En revanche, elle juge indispensable de mener dès aujourd'hui une expérimentation, dans des territoires volontaires, de plusieurs modalités d'un revenu de base.

Le revenu universel, une idée ancienne

➤ Pour lutter contre la pauvreté

L'idée d'allocation versée aux plus pauvres par la puissance publique et non plus par la charité privée naît dans le mouvement humaniste de la Renaissance (cf. *l'Utopie* de Thomas More, en 1516). Puis cette idée resurgit avec Martin Luther King Jr., qui s'est fait le défenseur de cet outil à même, selon lui, de résorber la pauvreté sans cliver la société entre contribuables et assistés.

En France, le Revenu minimum d'insertion (RMI) a constitué la première tentative d'introduire un filet de sécurité généralisé pour les plus démunis.

➤ Pour plus de justice sociale

Pour compenser l'accaparement que représente la propriété privée, Thomas Paine dans *La Justice agraire* (1797), défendait l'idée d'un fonds alimenté par les propriétaires terriens permettant de verser une dotation à chaque individu atteignant l'âge de la majorité.

Au XXe siècle, cette idée d'un revenu de base comme instrument universel de justice sociale est reprise notamment par Bertrand Russel dans *Roads to Freedom* (1918), ou encore par John Rawls qui, dans sa *Théorie de la Justice* (1971), confère au gouvernement le rôle de garantir un minimum social de nature à permettre une réelle égalité des chances.

➤ Pour plus d'égalité

Un revenu universel plutôt que des aides ciblées est une idée défendue par Milton Friedman, dans son ouvrage *Capitalisme et Liberté* (1962), qui a théorisé le revenu universel, sous la forme d'un impôt négatif, comme une alternative aux systèmes de protection sociale existant alors aux États-Unis.

James Tobin, économiste néo-keynésien (contradictoire de Milton Friedman), a lui aussi développé l'idée d'un soutien inconditionnel au revenu, sous la forme d'une allocation universelle ou d'un crédit d'impôt.

Le revenu universel, un débat public

➤ Les réseaux de défense et promotion du revenu universel

À partir de 1986, un réseau d'universitaires et d'acteurs dénommé *Basic Income European*

Network (Réseau européen pour un revenu universel) s'est développé. Il est devenu en 2004 le *Basic Income Earth Network* (BIEN). En France, les promoteurs du revenu de base se sont également structurés autour notamment de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE), créée en 1989, et du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB), créé en 2013.

➤ Les prises de position

Les travaux universitaires sur la question ont contribué à renforcer les fondements théoriques des différentes propositions et à modéliser des méthodes de mise en œuvre. Les *think tanks* se sont saisis de cette question et publient leurs propositions.

Ainsi, Génération libre défend l'idée d'un revenu de base appelé *Liber* assurant l'autonomie de chacun sous la forme d'un crédit d'impôt universel. Ce *Liber* s'accompagne de la mise en œuvre d'un impôt proportionnel (*flat tax*) individualisé et prélevé à la source sur tous les revenus, remplaçant ainsi l'impôt sur le revenu actuel, la contribution sociale généralisée (CSG), les cotisations sociales finançant des prestations non contributives et l'impôt sur les sociétés. Ce *Liber* aurait vocation à se substituer aux *minima* sociaux, à une partie des prestations familiales mais également aux bourses de l'enseignement supérieur. Diverses règles fiscales d'exonération seraient aussi remises en question. L'allocation aux adultes handicapés, les allocations logement et les prestations contributives seraient en revanche maintenues.

La Fondation Jean-Jaurès propose un revenu fixé à un niveau proche du seuil de pauvreté, géré par les partenaires sociaux et mobilisant l'ensemble des financements de la protection sociale, y compris l'Assurance maladie et les retraites, ainsi qu'une partie des exonérations de cotisations décidées dans le cadre des politiques de l'emploi.

Le Conseil national du numérique (CNNum) (rapport du 6 janvier 2016) recommande d'« éclairer et expertiser les différentes propositions d'expérimentations autour du revenu de base ».

Le revenu universel, des expériences étrangères

Avant d'en faire la présentation, la mission du Sénat précise que les différentes expériences menées à l'étranger n'ont pas un caractère démonstratif quant à la faisabilité du revenu universel en France.

Aux États-Unis comme au Canada, des expérimentations d'un revenu de base ont été menées dans certaines villes afin d'en étudier les effets sur la résorption de la pauvreté et la relation à l'emploi.

Une expérimentation fut conduite en 2012 pendant environ dix-huit mois dans plusieurs villages de l'État de Madhya Pradesh en Inde, consistant dans le versement inconditionnel d'une allocation monétaire mensuelle à chaque résident, équivalente à 200 roupies par adulte et 100 roupies par enfant. Au total, 6 000 personnes ont pu bénéficier de ce programme. Les résultats de l'expérimentation ont fait l'objet d'une exploitation statistique sous l'égide de la Fondation des Nations unies pour l'enfance (UNICEF). Celle-ci a montré que, alors même que l'allocation avait été donnée sans condition et sans aucune prescription d'utilisation, les bénéficiaires l'avaient employée pour satisfaire des besoins essentiels, notamment pour améliorer leur alimentation, leur santé, leur éducation voire, le cas échéant, leur outil de production. De sorte que la critique théorique parfois opposée à une telle allocation selon laquelle ce revenu de base serait gaspillé ou mal utilisé n'a pas été démontrée empiriquement. Cette étude a également mis en évidence que la distribution inconditionnelle et individuelle de l'allocation avait favorisé son appropriation par l'ensemble des bénéficiaires.

Entre 2008 et 2012, diverses organisations non gouvernementales allemandes proches des Églises protestantes engagèrent un programme de distribution d'un revenu de base aux 1 200 habitants du village d'Otjiuero en Namibie. Le montant versé était de 100 dollars namubiens par mois, soit l'équivalent de 6,30 euros. Selon ses promoteurs, dès la fin de la première année, des effets bénéfiques ont pu être tirés de ce versement : une baisse drastique du nombre d'enfants en état de sous-nutrition, une hausse du taux de

scolarisation, ainsi qu'un développement des créations d'entreprises individuelles. Comme dans l'expérience indienne, les résultats auraient démontré que l'allocation mensuelle n'avait pas conduit les bénéficiaires à adopter des comportements oisifs.

Pour autant, contrairement aux autres expérimentations, l'expérience menée à Otjiuero a fait l'objet de critiques fortes et récurrentes, mettant en cause la pertinence scientifique de la démarche d'évaluation menée et l'absence de mise à disposition de la communauté scientifique internationale des données statistiques collectées. Les résultats présentés semblent donc devoir être regardés avec précaution.

Deux autres exemples (Alaska et Macao) sont atypiques car directement liés à une source de richesse nationale (les bénéfices du pétrole et des jeux de hasard permettent de donner un revenu) et modestes, eu égard tant au nombre de leurs bénéficiaires qu'aux sommes versées.

Les « exemples » néerlandais et finlandais restent à ce jour à l'état de projet, et il est donc impossible d'en tirer dès à présent des enseignements concrets, même s'il est indéniable que la réflexion sur le revenu de base y est plus avancée qu'en France.

Le revenu universel, un choix de société

Le revenu universel vise soit à modifier le rapport de l'individu à la société, soit à améliorer le système actuel pour mieux l'adapter aux bouleversements sociétaux et le rendre plus efficient.

Pour certains, le revenu de base aurait pour finalité de libérer l'individu de la tutelle de l'État. Le revenu de base est vu comme un instrument favorisant la liberté individuelle, chacun bénéficiant d'un revenu lui permettant de subvenir à ses besoins fondamentaux, qu'il choisirait de dépenser comme il l'entend. Cette vision a notamment été promue par Milton Friedman, pour qui le revenu de base était un moyen de lutter contre la pauvreté et de renforcer la responsabilité individuelle. Poussée plus loin, cette logique libérale conduit certains auteurs à proposer que le revenu de base se substitue au système de protection sociale actuel. Il s'agirait de supprimer l'ensemble des prestations non-contributives et contributives et de les

remplacer par un revenu de subsistance, chacun ayant pour responsabilité de s'assurer individuellement contre les risques de la vie. Le revenu de base permettrait ainsi de démanteler l'État-providence.

D'autres mettent en avant le fait que le revenu universel aurait pour objectif de libérer l'individu du travail. Le revenu de base est ici conçu comme un moyen, pour les individus, de choisir librement les modalités de leur participation à la vie sociale et, le cas échéant, d'organiser leur temps de travail comme ils le souhaitent. Dans cette approche, le revenu de base doit être d'un montant suffisant pour pouvoir se substituer aux revenus d'activité. Il viendrait par ailleurs s'ajouter aux prestations sociales versées par les organismes sociaux, et non les remplacer. Le Mouvement français pour un revenu de base (MFRB) conçoit ainsi le revenu de base comme un moyen d'assurer la subsistance de tous (en supprimant le problème du non-recours aux allocations) mais également de repenser la place du travail dans nos sociétés en permettant à chacun de choisir de s'engager dans les activités qu'il souhaite, qu'elles soient productives ou non. Il s'agit donc d'assumer de déconnecter le travail et le revenu afin de valoriser d'autres activités comme l'engagement associatif et le bénévolat.

Le revenu universel et lutte contre la pauvreté

La notion de revenu de base embrasse des **projets de sociétés très différents** et qui peuvent être incompatibles entre eux. En effet, le revenu de base est considéré par certains comme un outil plus efficace et plus simple de lutte contre la grande pauvreté (revenu de « subsistance »), lorsque d'autres y voient un moyen de repenser la place du travail dans la société et de libérer les individus de l'asservissement au travail (revenu d'« émancipation »). Ces conceptions souvent antagonistes se cristallisent autour du montant proposé du revenu de base : plus son montant est élevé, plus il constitue un revenu pouvant se substituer au revenu tiré d'une activité professionnelle et permettant aux individus d'organiser leur temps de travail et leurs parcours professionnels comme ils le souhaitent.

Le revenu universel et le travail

Les réflexions philosophiques qui structurent le débat autour de l'instauration d'un revenu universel sont diverses. Il existe en particulier une ligne de fracture importante autour de la question de la place que le travail doit avoir dans notre société, selon que l'on considère que le revenu de base est un outil favorisant le retour à l'emploi en accordant une sécurité à tous ou au contraire un moyen de réduire son temps de travail pour se consacrer à d'autres activités. Il est donc impératif que tout projet politique ayant vocation à proposer une telle mesure soit au clair sur les objectifs poursuivis : il faut pouvoir répondre à la question « pourquoi un revenu de base ? » avant de se pencher sur les conditions pratiques de sa mise en œuvre.

Le revenu universel et l'engagement/ citoyenneté

Pour le mouvement français pour un revenu de base (MFRB), le revenu de base est un moyen d'assurer la subsistance de tous (en supprimant le problème du non-recours aux allocations) mais également de repenser la place du travail dans nos sociétés en permettant à chacun de choisir de s'engager dans les activités qu'il souhaite, qu'elles soient productives ou non. Il s'agit donc d'assumer de déconnecter le travail et le revenu afin de valoriser d'autres activités comme l'engagement associatif et le bénévolat. Certains auditionnés veulent inscrire le revenu de base dans une dynamique plus large de réduction de l'activité productive et de la consommation, c'est-à-dire dans une perspective de décroissance économique. Le revenu de base permettrait de mieux partager le travail entre individus et de valoriser d'autres formes de participation à la vie sociale.

Le financement du revenu universel

Le rapport évoque plusieurs pistes possibles de financement pour un revenu universel :

- Des moyens de financement nouveaux à trouver : avec un financement par l'endettement à exclure compte tenu de l'état des finances publiques

- Le financement par l'impôt sur les revenus avec deux grands types de propositions :
 - 1) ne pas imposer le revenu de base et le financer par une augmentation de l'impôt sur les autres revenus.
 - 2) Coupler le versement du revenu de base avec une réforme d'ampleur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et, le cas échéant, de la CSG à travers la mise en place d'un impôt négatif.
- Le financement par la création monétaire
Dans cette approche, la Banque centrale européenne (BCE) ou une autre institution émettrice de monnaie serait en charge de verser directement à chaque citoyen une somme d'argent, qui constituerait tout ou partie de son revenu garanti inconditionnel.

Le versement du revenu universel

Deux modalités de versement sont envisageables :

- 1) une allocation universelle, versée mensuellement à chaque bénéficiaire. Cette solution est conceptuellement simple et peut s'appuyer sur le réseau existant de caisses de sécurité sociale. L'automatisme du versement suppose néanmoins de disposer d'un outil informatique suffisamment fiable et réactif.
- 2) un crédit d'impôt ou de l'impôt négatif, dans lequel l'administration ne verserait ou ne prélèverait au bénéficiaire que la différence entre l'impôt dû et le montant du revenu de base.

La pérennité du revenu universel

Le revenu de base a vocation à être versé tout au long de la vie des individus. Ses modalités de financement doivent donc elles aussi être pérennes, au risque de faire peser un risque trop important sur les finances publiques.

Dans le débat relatif au revenu de base, la question de la soutenabilité budgétaire de cette mesure est donc centrale. Il ne s'agit pas seulement de savoir quelles sources de financement trouver, mais aussi, comment garantir dans le temps que ce financement pourra être assuré sans provoquer de déséquilibre à terme.

À cet égard, il est utile de mentionner les deux principaux risques budgétaires associés à la mise en place d'un revenu de base inconditionnel :

- 1) Le vieillissement de la population française
- 2) Le probable effet inflationniste : le versement d'une somme d'argent à l'ensemble des citoyens aurait pour conséquence de créer un « choc de demande » qui pourrait se traduire par une augmentation des prix.

Expérimenter et évaluer

La mission préconise d'expérimenter dans quelques territoires la mise en place d'un revenu universel sur trois ans avec une évaluation scientifique car les effets économiques et sociaux sont largement inconnus. Inconnus sont les effets sur l'activité, sur les salaires et sur la redistributivité.

- « Une expérimentation dans plusieurs départements volontaires, par appel à projet. Sur ce point, votre rapporteur insiste sur la nécessité que l'expérimentation intègre la diversité des territoires français. »
- « Cette évaluation devra ensuite être effectuée selon une démarche scientifique (analyse de données statistiques, entretiens avec les bénéficiaires...) au moyen de critères qui devront avoir été préalablement définis. »
- « Comme dans d'autres dispositifs d'expérimentation, la mission croit nécessaire de séparer l'organe de pilotage de l'expérimentation de l'organe scientifique qui développera la méthodologie de l'expérimentation »

Note de lecture
par Francine Eurard



novembre 2017