



AS/Soc/Inf (2017) 01
18 janvier 2017
Fsocdocinf01_2017

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation

Mission commune d'information sur l'intérêt et les formes de mise en place d'un revenu de base en France

Rapport d'information de M. Daniel PERCHERON, sénateur du Pas-de-Calais Rapport n° 35 (2016-2017)

Les travaux de la mission

Constituée le 31 mai 2016 à l'initiative du groupe socialiste et républicain du Sénat, la mission commune d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France, présidée par M. Jean-Marie Vanlerenberghe (UDI-UC – Pas-de-Calais), a réalisé, en trois mois, 43 auditions ou entretiens ayant permis d'entendre 99 personnes, et entrepris deux déplacements, en Finlande et aux Pays-Bas. Au terme de ses travaux, elle a adopté le 13 octobre 2016 son rapport d'information qu'elle a intitulé : « Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation ».

Les auditions et entretiens que la mission a pu conduire lui ont permis d'entendre un large panel d'intervenants : les promoteurs de différents modèles de revenu de base, des personnalités, comme MM. Lionel Stoléro et Martin Hirsch, qui du RMI au RSA, militent de longue date pour qu'un réel filet de sécurité soit mis en place dans notre société pour afin d'éviter à nos concitoyens de tomber dans un complet dénuement, ainsi que des économistes, des think tanks, des représentants des salariés et du patronat, des représentants des organisations et instances de lutte contre l'exclusion et des représentants des différentes administrations concernées.

Eu égard à la richesse et la diversité des points de vue exprimés et des informations communiquées, la mission a souhaité mieux cerner 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 : des personnes ou des organisations que leurs buts ou leur philosophie devraient opposer se retrouvent ainsi à défendre une notion apparemment commune, sans pour autant partager suffisamment pour parler d'un projet commun.

Le revenu de base : une idée ancienne qui ressurgit dans le débat public

L'idée d'un revenu de base – quelle que soit son appellation : dividende, revenu ou allocation universelle, revenu d'existence – est ancienne. Elle apparaît, dès le XVI^e siècle, chez Thomas More, avant d'être reprise et approfondie notamment par Thomas Paine, par les socialistes utopistes du XIX^e siècle puis, plus récemment, par des figures aussi différentes que John Rawls, Martin Luther King Jr, Milton Friedman ou James Tobin. Depuis quelques années, les promoteurs de cette idée se sont structurés au sein d'associations ou d'organismes et, dans le champ politique, le revenu de base est désormais soutenu par plusieurs personnalités d'horizons différents. Diverses expériences menées – ou seulement envisagées – dans des pays étrangers sont souvent montrées en exemple pour convaincre de la faisabilité technique et des avantages que pourrait procurer la mise en place d'un revenu de base. Néanmoins, un examen plus précis fait apparaître que si ces expériences constituent des points de repère intéressants dans la réflexion sur la mise en place d'un revenu de base en France, elles ne sauraient être des modèles à reproduire sans

discussion ni adaptation et ne sont pas davantage à même de démontrer à elles seules la pertinence de l'instauration d'un revenu de base dans notre pays.

À cet égard, les déplacements d'une délégation de la mission en Finlande et aux Pays-Bas ont mis en lumière non seulement que les expérimentations souvent évoquées ne sont qu'à l'état de simples projets mais surtout qu'aucune d'elles n'aurait pour objet de tester un véritable revenu de base.

Le revenu de base en France: pour quoi faire ?

Des objectifs de natures différentes

L'instauration d'un revenu de base est motivée, pour certains, par des projets qui visent à modifier purement et simplement le rapport de l'individu à la société. Deux grandes conceptions antagonistes peuvent être identifiées dans ce cadre. La première est une approche « libérale » : le revenu de base aurait pour finalité de libérer l'individu de la tutelle de l'État. La seconde témoigne d'une approche « marxisante » dans laquelle le revenu de base aurait pour objectif de libérer l'individu du travail.

Pour d'autres, le revenu de base poursuit une ambition plus pragmatique : améliorer le système actuel et le rendre plus efficace afin de mieux l'adapter aux bouleversements de notre société. De fait, pour ses promoteurs, le revenu de base présenterait des caractéristiques qui favoriseraient une protection plus efficace que celle offerte par les dispositifs actuels de lutte contre la pauvreté. Par son caractère inconditionnel, sa simplicité et sa lisibilité, il procurerait des avantages majeurs, y compris par rapport aux projets évoqués à ce jour de fusion ou de resserrement des allocations existantes. Son versement inconditionnel, voire automatique, permettrait ainsi de circonscrire la problématique du non-recours à une part résiduelle, tandis que son universalité aurait pour effet de réduire la stigmatisation des bénéficiaires, ces deux caractères contribuant par ailleurs à réduire les coûts de gestion associés à l'instruction des demandes de prestations sociales et à la lutte contre la fraude. Enfin, versé à tous et cumulable avec les revenus du travail, il permettrait de lutter de manière plus efficace contre les trappes à inactivité, l'individu qui reprendrait ou accroîtrait son activité professionnelle conservant l'intégralité du supplément de revenu correspondant.

En outre, le revenu de base est présenté comme une mesure permettant d'accompagner la mutation de notre économie à l'heure de la robotisation et du numérique. Eu égard à la tendance lourde de nos sociétés, sous l'effet de l'automatisation, à modifier la nature des emplois, au fait que les nouvelles technologies entretiennent souvent un rapport non pas de complémentarité mais de substituabilité avec le travail humain et à l'évolution des figures du salariat comme modèle d'organisation du travail, le revenu de base serait ainsi un « filet de sécurité » atténuant les effets de la restructuration de l'emploi, voire un substitut aux revenus liés à l'emploi pour les personnes qui ne sont plus en mesure d'en occuper un compte tenu d'exigences de qualification qui les dépassent.

Dans une économie à la croissance atone, il serait enfin un moyen de rétribuer des créations de richesse qui tendent à se développer hors de l'emploi, en assurant notamment la solvabilisation des activités contributives nouvelles qui se développent dans le cadre d'une production participative ou collaborative.

De l'utopie à l'expérimentation

Des modalités intimement liées à la capacité de financement

Fortement dépendantes de l'objectif que se fixent les promoteurs d'un revenu de base, les modalités de celui-ci sont également intimement liées à la capacité de financement. Il convient en effet de confronter cette idée, intellectuellement séduisante, aux conditions pratiques de sa mise en place et de déterminer s'il est possible de financer une telle mesure sans trop déséquilibrer le système socio-fiscal ni alourdir excessivement la pression fiscale. Car, en tout état de cause, l'ambition universaliste qui caractérise le revenu de base rend impossible sa mise en place « à coût constant », sauf à ce qu'il opère une très large remise en cause des mécanismes actuels de redistribution, au détriment des personnes actuellement les plus aidées.

En effet, selon le montant du revenu de base envisagé – les principales propositions allant de 500 € à 1 000 € par mois –, le coût « brut » de l'introduction d'un revenu de base serait compris entre 300 et 700 milliards € par an. Ce coût serait néanmoins réduit si le revenu de base venait à se substituer à diverses prestations sociales existantes. Son coût « net » dépend donc du degré de substituabilité par rapport aux prestations

sociales existantes – tout ou partie des minima sociaux, en y ajoutant le cas échéant les aides au logement ou les prestations familiales, voire des prestations contributives.

En toute hypothèse, qu'il prenne la forme d'une allocation ou d'un impôt négatif, son introduction nécessiterait des sources de financement nouvelles. Si le financement par l'endettement semble incompatible avec l'état des finances publiques, le financement par l'impôt reste la solution techniquement la plus réaliste, un financement par création monétaire apparaissant, à ce stade, peu vraisemblable. Elle impliquerait toutefois nécessairement une vaste réforme fiscale.

A la recherche d'une acclimatation en France

Face à la transformation des emplois sous l'effet de l'automatisation et du numérique, à la persistance de poches de pauvreté malgré un système très développé de minima sociaux et à la permanence de phénomènes de trappe à inactivité, la mission commune d'information estime que le revenu de base pourrait présenter une réponse théorique intéressante.

Elle a néanmoins entendu privilégier la voie du réalisme plutôt que celle de l'utopie. À un « grand soir » des minima sociaux ou à une révolution immédiate de la relation de notre société au travail et à la création de la richesse – dont personne n'est en mesure de prévoir raisonnablement les effets futurs sur la cohésion sociale et sur l'économie –, elle a donc préféré s'engager dans une démarche des « petits pas ».

Dès lors, la mission a souhaité dégager les orientations qu'un revenu de base « à la française » pourrait suivre à l'avenir, estimant toutefois que les conditions de son introduction dans notre pays ne sont pas réunies à ce jour. En effet, le revenu de base n'a pas fait aujourd'hui la preuve de ses avantages par rapport à d'autres évolutions de notre système social.

Or, compte tenu de ses effets systémiques, la mise en place d'un revenu de base en France nécessite au préalable une évaluation qui doit passer, selon la mission, par une expérimentation territoriale.

Les recommandations de la mission

■ S'agissant de l'expérimentation qu'elle préconise, la mission recommande :

- qu'elle prenne place, pour une durée de trois ans, sur plusieurs territoires situés dans des départements volontaires ;
- qu'elle soit centrée sur la lutte contre la précarité et l'insertion dans l'emploi, donnant lieu à une évaluation au moyen d'indicateurs définis par un comité scientifique ;
- qu'elle permette de tester et de comparer les effets concrets de plusieurs modalités d'un revenu de base sur plusieurs segments de la société, en particulier les 18-25 ans et les 50-65 ans ;
- qu'elle concerne un nombre de bénéficiaires suffisant pour que les données récoltées soient significatives, c'est-à-dire entre 20 000 et 30 000 personnes, ce qui représenterait un coût de l'ordre de 100 à 150 millions d'euros par an, pris en charge par l'État ;
- qu'elle prévoie le versement d'une somme correspondant au moins au montant du revenu de solidarité active (RSA), qui viendrait se substituer aux minimas sociaux (RSA, ASS, AAH...) perçus par les personnes faisant l'objet de l'expérimentation, jusqu'à concurrence de leur montant, laissant au bénéficiaire tout reliquat supérieur, et qui ne serait pas imposable compte tenu des difficultés constitutionnelles d'une expérimentation en matière fiscale.

Plusieurs modalités de versement devraient être expérimentées :

- un versement inconditionnel d'une somme que les bénéficiaires pourraient utiliser de façon totalement libre ;
- un versement inconditionnel dont l'emploi serait « finalisé », le bénéficiaire devant utiliser ces fonds, par exemple pour des achats alimentaires, des actions de formation, des frais de mobilité ;
- un versement conditionné au respect d'une obligation spécifique. Dans une telle hypothèse, le revenu ne serait versé qu'en contrepartie d'une obligation particulière, par exemple le suivi d'une action de formation ou des mesures de recherche d'emploi actives.

■ Si les résultats de cette expérimentation s'avéraient favorables et qu'un revenu de base devait être envisagé en France, la mission estime :

- qu'il devrait avoir pour objectif instituer un « filet de sécurité » sans remettre en cause l'inclusion sociale par l'activité et le travail ;
- que, si exiger une contrepartie à son versement viderait de son sens et de son utilité la notion même de revenu de base, il serait envisageable d'encadrer ou de flécher l'utilisation de ce revenu ;
- que le compte personnel d'activité (CPA) pourrait, le cas échéant, être le réceptacle des sommes ou des droits versés au titre du revenu de base, chaque titulaire bénéficiant alors d'un droit de tirage, tout au long de sa vie, selon des modalités à définir ;
- que, bien qu'inconditionnel dans son principe, le revenu de base n'aurait pas nécessairement vocation à être versé à l'ensemble de la population située sur le territoire français mais pourrait n'être versé qu'aux individus majeurs dont la résidence fiscale se situe en France ;
- que, pour mettre en place un tel revenu de base, dont le montant devrait être au moins égal à celui du RSA, soit environ 500 euros par mois, il serait au préalable nécessaire de mener à bien une simplification des prestations sociales, notamment par une fusion de certains minima sociaux, allant dans le sens d'une harmonisation et d'une simplification de l'accès aux droits ;
- que ce revenu de base n'aurait pas pour vocation de remplacer l'ensemble des transferts sociaux existants et ne devrait se substituer qu'aux prestations qu'il remplacerait avantageusement ;
- que le financement par l'impôt constituerait, à ce jour, l'option la plus réaliste, le principe d'un impôt négatif devant être privilégié à terme mais sa mise en œuvre restant conditionnée à une vaste réforme du système fiscal.

Mission commune d'information sur l'intérêt et les formes de mise en place d'un revenu de base en France

Président

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE
(UDI-UC – Pas-de-Calais)

Rapporteur

M. Daniel PERCHERON
(Socialiste et républicain – Pas-de-Calais)

Le rapport est disponible sur Internet :

http://www.senat.fr/commission/missions/revenu_de_base_en_france/index.html