

LE REVENU DE BASE, DE L'UTOPIE À LA RÉALITÉ ?

Thomas Chevandier, Jérôme Héricourt

19/05/2016

Concept aux racines philosophiques diverses, objet d'analyses économiques multiples, le revenu de base constitue une tentative de réponse aux principaux défis de la protection sociale au XXI^e siècle, mais selon des approches qui semblent toutefois difficilement conciliables. C'est le parti d'une approche social-démocrate qui est pris ici, avec l'élaboration d'un modèle de financement qui permet d'en dessiner les conséquences budgétaires, économiques et sociales.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, un amendement parlementaire proposait que soit expertisée la mise en place d'un revenu universel, défini comme un « revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, sur la base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie ». La mise en œuvre d'un tel revenu entendrait « repenser le système de prestations sociales et pas seulement [les] réformer ». Récemment réactivée dans le débat public, cette idée ancienne soutient que la société devrait assurer à chacun de ses membres les moyens de vivre dignement, libre à chacun de les compléter par des revenus d'activité.

Ces débats sur le revenu de base interviennent alors que les économies développées connaissent des révolutions technologiques et sociales dont l'incidence demeure difficile à prévoir : avec l'impression 3D, verra-t-on bientôt des usines sans ouvriers ? Combien d'emplois seront détruits demain par l'automatisation ? Comment financer la protection sociale si les nouvelles formes d'activité échappent au modèle traditionnel du salariat ? Enfin, s'il faut apprendre à vivre dans un monde sans croissance, le plein-emploi doit-il rester un objectif de politiques publiques ?

Face à ces bouleversements qui se dessinent, il apparaît nécessaire d'ouvrir de nouvelles perspectives pour repenser nos modèles économiques et sociaux issus de l'âge industriel, de répondre aux nouveaux défis de la protection sociale et de proposer aux décideurs publics les instruments adaptés afin d'affronter ce nouveau monde. C'est le sens de l'initiative du groupe de travail fondé de la Fondation Jean Jaurès sur le revenu de base. Cette note est la première étape d'un travail qui va se poursuivre. Elle présente le fruit de nos réflexions, menées sur la base

d'auditions de chefs d'entreprises, de représentants syndicaux, de sociologues, d'économistes et d'élus politiques.

En montrant les conditions et les incidences de l'instauration d'un revenu de base dans nos sociétés, nous interrogeons les fondements de notre modèle socio-économique et entendons livrer les clés d'un débat éclairé, au sein de la gauche social-démocrate, sur ce qui pourrait constituer une utopie utile pour repenser la protection sociale au XXI^e siècle.

Le revenu de base, la réactivation d'une idée ancienne ?

Les multiples approches du revenu de base, si elles apparaissent difficilement conciliables, traduisent la diversité des attentes qu'il suscite parmi ses défenseurs.

Un concept aux racines philosophiques et économiques multiples

« Allocation universelle », « revenu d'existence », « dotation inconditionnelle d'autonomie » : si la thématique du revenu de base, dans ses différentes acceptions et dénominations, émerge aujourd'hui dans le débat public, il ne s'agit pourtant pas d'une idée neuve. Il a ainsi été présenté par l'économiste belge Philippe Van Parijs à partir des années 1970 comme une prestation universelle, individuelle et inconditionnelle, visant à permettre à chacun de choisir ou non de travailler. Quelques années plus tard, l'auteur reviendra sur le principe d'universalité, critiqué par l'approche rawlsienne, selon laquelle chacun doit recevoir selon ses besoins, et envisagera la mise sous conditions de ressources du revenu de base.

Idée singulière, elle se niche à la croisée des idéaux solidaristes et libertaires, ce qui explique la diversité de ses soutiens. Dans une approche marxiste, le revenu de base libérerait l'individu de l'asservissement au capital en opérant un découplage entre les revenus et l'emploi. Dans une approche libertarienne, le revenu de base réduirait la bureaucratie et offrirait à chacun le choix de partager son temps entre loisirs, formation et activité, rémunérée ou non. Avec un revenu de base financé par les gains de productivité issus de la robotisation du travail, la société accèderait ainsi au « droit à la paresse » évoqué par Paul Lafargue à la fin du XIX^e siècle.

L'idée d'un revenu de base transparaît également dans les idéaux utopistes qui émergent au XVI^e siècle sous la plume de Thomas More, comme le fondement d'une société assurant la stricte égalité entre ses membres. Des contours plus précis se dessinent à la fin du XVIII^e siècle dans la réflexion de Thomas Paine, qui soutient l'idée d'une dotation inconditionnelle versée à chaque adulte au nom

de la propriété commune de la terre et du juste partage d'une partie de ses fruits. Cette idée demeure présente de nos jours chez de nombreux soutiens du revenu de base, qui y voient un dividende social rétribuant la contribution de chacun au bien-être général de la société et au progrès technique.

Dans une logique émancipatrice, Van Parijs considérerait que le revenu de base devrait être suffisamment élevé pour vivre et non pour survivre, c'est-à-dire qu'il devrait couvrir les besoins jugés fondamentaux dans une société donnée. Aussi, dès l'origine, la question fondamentale du montant allait-elle cristalliser en partie les débats entre défenseurs d'un montant faible, équivalant aux minima sociaux, et les défenseurs d'un montant suffisamment élevé pour vivre dignement sans exercer d'activité rémunérée.

À cet égard, c'est la vision néolibérale, liée à la critique de l'État-providence par Friedrich Hayek et Milton Friedman, qui domine les débats au tournant des années 1980. Dans un cadre à budget constant, il s'agirait de remplacer l'ensemble des prestations sociales existantes. Peu élevé, universel et indifférencié, ce revenu de base d'essence libérale serait financé par un impôt proportionnel sur le revenu. C'est cette approche qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui, le revenu de base ayant été principalement expérimenté par des gouvernements et municipalités de droite. Les seuls cas alternatifs de mise en œuvre concernent les territoires dotés d'une rente exogène, tels l'Alaska, dont le *Permanent Fund* créé en 1976 distribue chaque année à ses résidents un dividende des revenus miniers et pétroliers variant entre 1000 et 2000 dollars US en moyenne.

Dans le contexte d'un chômage de masse et d'une précarité croissante du travail qui touche en particulier les jeunes générations, la proposition d'un revenu de base apparaît sous un jour nouveau, comme l'invention d'un nouveau rapport au travail. D'une part, un tel dispositif permettrait une forme de sécurisation des parcours professionnels sur le plan financier et inciterait ainsi à davantage de prise de risque dans les choix individuels. D'autre part, il pourrait contribuer à mettre fin au monopole du travail comme « fait social total », tel que décrit par Dominique Méda, et valoriserait d'autres mécanismes intégrateurs comme les activités de bénévolat ou non-lucratives.

Une tentative de réponse aux nouveaux défis de la protection sociale

Filet de sécurité contre la pauvreté, chemin pour sortir du capitalisme productiviste, adaptation à l'« ubérisation » de la société : nombreuses sont ainsi les attentes que peut susciter le revenu de base. Aussi constituerait-il une tentative de réponse aux principaux défis de la protection sociale au XXI^e siècle : la sécurisation des parcours de vie, l'amélioration de la qualité de l'emploi et l'inclusion sociale de catégories aujourd'hui marginalisées.

Trois approches politiques peuvent être ici distinguées :

1. L'approche libertarienne conçoit le revenu de base comme un transfert du pouvoir de décision depuis l'Etat vers les individus. Il prendrait la forme d'un « impôt négatif » fusionnant l'ensemble des prestations sociales pour couvrir les besoins minimaux, sans toutefois se substituer à des revenus salariés pour ne pas recréer de « trappes à inactivité ». Financé par un impôt proportionnel universel, il accompagnerait une réduction du prix du travail pour les entreprises et une flexibilisation du marché du travail s'agissant en particulier des conditions de licenciement ou du temps de travail. Son caractère individuel assurerait sa neutralité par rapport à la vie privée de ses bénéficiaires et, en particulier, ne désinciterait pas la mise en couple dans le cas de revenus inégaux, par contraste avec les prestations familiales. Pour certains libéraux, il permettrait enfin d'inciter à l'initiative entrepreneuriale en constituant un filet de sécurité minimal.
2. Les approches marxistes et écologistes conçoivent le revenu de base comme un instrument de sortie du capitalisme productiviste, voire du salariat, découplant les revenus du travail salarié et financé par la réappropriation, au moyen de l'impôt, des gains de productivité issus de la robotisation. En redistribuant la part de création de richesses aujourd'hui captée par la plus-value, il permettrait ainsi d'inciter au développement d'activités non rémunérées mais utiles socialement (activités associatives et culturelles, services à la personne, etc.) et serait versé à un niveau suffisant pour couvrir les besoins essentiels, réduisant la pauvreté.
3. Enfin, l'approche social-démocrate, encore peu développée, pourrait concevoir le revenu de base comme une adaptation de la protection sociale, héritée des Trente Glorieuses, aux nouvelles formes de travail et notamment au développement de la pauvreté laborieuse. Il entendrait assurer à tous les conditions d'une émancipation et d'une vie digne dans une société riche et développée, restant ensuite à s'accorder sur la définition de cette dignité. Il permettrait enfin d'éliminer les problématiques du non-recours aux prestations sociales et de lutte contre la fraude en constituant un mécanisme facile à appréhender et versé de façon automatique, permettant par là-même de restaurer les conditions du débat démocratique sur la taille de l'Etat social et le niveau de prélèvements nécessaire à son financement.

Aussi les débats politiques autour du revenu de base se cristallisent-ils non seulement sur la question de son montant, mais encore sur l'architecture de son financement et sur ses incidences socio-économiques. Si un montant faible de revenu de base ne remettrait pas en cause la place centrale du travail rémunéré dans la société, mais pourrait légitimer sa flexibilisation, un montant plus élevé serait davantage susceptible de questionner et de refonder notre rapport au travail. De façon analogue, les effets redistributifs induits par son financement traduisent des choix collectifs et une certaine conception de la justice.

Penser le revenu de base, c'est donc tout à la fois penser les besoins qu'il entend couvrir, mais aussi les ressources pour le financer.

Le revenu de base : chiffrage, financement et incidences économiques et sociales

Les scénarios de revenu de base que nous étudions montrent que son financement serait théoriquement possible en réorientant l'essentiel des prestations sociales. Mais ils nourrissent de réelles interrogations quant à ses incidences socio-économiques.

Le financement d'un revenu de base apparaît crédible mais constituerait une transformation radicale de la protection sociale

Nous avons cherché à déterminer les conditions auxquelles un revenu de base alloué à chaque individu de la naissance à la mort serait finançable. A cette fin, nous avons retenu trois scénarios : (i) un revenu proche de l'actuel revenu de solidarité active (RSA), soit 500 €, (ii) un revenu à un niveau intermédiaire et proche du cumul entre les actuels RSA, prestations familiales et logement, soit 750 €, et (iii) un revenu égal au seuil de pauvreté, soit 1000 €.

Trois scénarios de financement qui s'appuient sur les dépenses actuelles de protection sociale

Il convient également de préciser plusieurs hypothèses préalables. En premier lieu, des effets d'équivalence prennent en compte le soutien parental pour les bénéficiaires âgés de moins de 18 ans, de sorte qu'entre 0 et 15 ans, ils perçoivent 30 % du revenu de base des adultes puis, entre 15 et 18 ans, ils en perçoivent 50 %. En dehors de cet effet d'âge, le revenu de base est versé de façon individualisée et non familialisée, sans prise en compte des économies d'échelle au sein des couples, contrairement à l'actuel RSA par exemple.

En second lieu, il est versé sans contrepartie, proche d'une logique de prestation de guichet et d'un droit universel, sans exclure toutefois que son financement mobilise davantage la contribution des ménages les plus favorisés et génère donc des effets redistributifs. Son schéma de financement s'appuie sur un recyclage de tout ou partie des dépenses actuelles de protection sociale, sur des économies en gestion afférentes à cette simplification, ainsi que sur des hausses ciblées de prélèvements obligatoires de façon à ce que la mise en œuvre du revenu de base ne génère pas d'endettement supplémentaire.

Ce modèle s'appuyant sur la structure démographique de la France de 2016, il convient également d'envisager la dépense de revenu de base comme tendanciellement croissante, du fait de la natalité et du vieillissement démographique, ainsi que des revalorisations de la prestation si son montant était indexé sur l'inflation ou s'il était exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté. Ce tendanciel est en outre apprécié sans préjudice de la dynamique macro-économique que la mise en œuvre d'un revenu de base pourrait induire sur l'assiette de financement de la protection sociale (v. *infra*).

Des choix concernant la socialisation de certaines dépenses sociales

Le choix du niveau du revenu de base pose inévitablement la question du périmètre de la protection sociale actuelle qui contribuerait à son financement. Il convient notamment de s'interroger d'emblée sur la possibilité d'y inclure la couverture des affections de longue durée (ci-après « ALD ») et les retraites complémentaires.

La prise en charge des ALD représente en effet une dépense annuelle moyenne de 9 000 € par personne dont moins de 10 % est aujourd'hui à la charge des malades, le reste des dépenses étant socialisé. Or si l'ensemble des cotisations actuelles de la branche maladie était mobilisé pour le financement d'un revenu de base, la totalité des dépenses de prise en charge des ALD tomberait à la charge des malades, avec un effet redistributif et un risque de renoncement aux soins préjudiciable en matière de santé publique. C'est pourquoi nous simulons un financement des ALD autonome du revenu de base afin de maintenir une redistribution horizontale depuis les bien-portants vers les malades atteints d'ALD. Ce choix réduit toutefois l'assiette de financement du revenu de base.

S'agissant des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, il paraît difficilement acceptable d'en interdire le principe ou d'en mobiliser les fonds pour financer le revenu de base. Par conséquent, nous n'intégrons pas les cotisations à ces régimes complémentaires dans l'assiette de financement du revenu de base. Celui-ci pourra ainsi être complété par un système assurantiel complémentaire déclenché au-delà d'un certain âge.

Selon nos simulations, les trois scénarios de revenu de base sont finançables

S'appuyant sur l'ensemble de ces hypothèses, il résulte de notre simulation que les trois scénarios de revenu de base retenus sont finançables selon le schéma suivant :

1. Pour 500 € par mois (336 Md€ de dépenses, soit 16 % du PIB), le revenu de base peut être financé sans mobiliser les cotisations de la branche vieillesse. Par conséquent, chaque

individu pourrait le cumuler avec une retraite. Les branches maladie et famille ainsi que l'assurance-chômage seraient en revanche incluses dans le revenu de base. Enfin, 38 Md€ de prélèvements obligatoires supplémentaires (près de 2 % du PIB) seraient nécessaires pour équilibrer les finances publiques.

2. Pour 750 € par mois (504 Md€ de dépenses, soit 24 % du PIB), le revenu de base peut être financé en mobilisant l'ensemble des dépenses actuelles de protection sociale, branche vieillesse incluse, sans prélèvements obligatoires supplémentaires et en dégagant un excédent budgétaire de 14 Md€, qui peut permettre d'anticiper la hausse tendancielle du revenu de base.
3. Pour 1000 € par mois (675 Md€ de dépenses, soit 31 % du PIB), le revenu de base peut être financé en mobilisant l'ensemble des dépenses actuelles de protection sociale ainsi que 153 Md€ de prélèvements obligatoires supplémentaires (près de 7,5 % du PIB).

Les incidences socio-économiques d'un revenu de base seraient nombreuses et demeurent incertaines

La mise en place d'un revenu de base modifierait également en profondeur les équilibres du marché du travail autour de trois grandes questions :

- le revenu de base aura-t-il un effet désincitatif sur le travail ?
- quels seront ses effets sur le partage de la valeur ajoutée selon les branches d'activités ?
- quelles seront ses incidences en terme de redistribution ?

L'objet de ces développements est de proposer des ordres de grandeur sur ces questions, sans prétention à des estimations précises et circonstanciées, qui seront le cœur des travaux à venir menés par le groupe de travail.

Question n°1 : quel montant pour un revenu de base qui n'a pas un effet désincitatif sur le travail ?

Le revenu de base modifierait le seuil de l'arbitrage entre travail et loisirs. A partir d'un certain montant, une part significative d'actifs pourrait ainsi décider de cesser de rechercher un emploi ou de quitter son emploi. D'un point de vue théorique, ce caractère désincitatif du revenu de base se mesure à sa position par rapport au salaire de réserve. Ainsi, le loisir est favorisé de façon croissante à mesure que le revenu de base est proche de celui du salaire de réserve. L'existence d'un salaire minimum n'aurait d'ailleurs plus de justification si le revenu de base permettait de couvrir les besoins essentiels.

La difficulté consiste alors à estimer le salaire de réserve en France pour mesurer ces effets désincitatifs. Peu d'études récentes fournissent toutefois des estimations fiables. Nous prenons ici comme référence deux études de l'INSEE : la version française du Panel européen des ménages, réalisé entre 1994 et 1999, ainsi que l'enquête RMI de 2001. En ligne avec l'analyse économique du comportement de recherche d'emploi, celles-ci concluent que le salaire de réserve évolue principalement avec l'ancienneté au chômage : plus un individu se trouve depuis longtemps au chômage, plus son salaire de réserve diminue.

L'absence d'études récentes sur le sujet doit conduire à considérer avec prudence le chiffrage que nous proposons, ne serait-ce que parce que nous sommes contraints de comparer des salaires de réserve pour l'année 2001, faute de données plus récentes, avec des niveaux de revenu de base proposés pour 2015-2016. Néanmoins, en première approximation, un raisonnement empirique sur la base de salaires horaires de réserve proposés par Rioux (2001) montre que les effets désincitatifs du revenu de base seraient importants dans le cas d'un revenu de base à 1 000 € mensuels. *A contrario*, ses effets désincitatifs seraient limités dans le cas d'un scénario à revenu de base à 500 €, en ligne avec une étude de l'INSEE sur l'effet désincitatif du RSA sur l'emploi, circonscrit aux personnes peu qualifiées.

Comme le souligne le Tableau A3 en annexe, le risque principal réside alors dans les salaires de réserve compris entre 5,61 et 6,35 € de l'heure, lorsque le revenu de base se situe entre 750 et 1000 € mensuels, soit 5,71 et 7,14 € de l'heure. A ces niveaux, les individus concernés perdent leur incitation à rechercher un emploi rémunéré, car ils perçoivent au moins autant avec le revenu de base. Ceci correspond à une population sans emploi depuis plus de 18 mois et représente plus de 2,4 millions d'individus.

Question n°2 : quels effets sur le partage de la valeur ajoutée selon les branches d'activité ?

Le revenu de base est alternativement présenté selon les auteurs comme favorable aux employés ou aux employeurs, dans la négociation salariale. Il agirait respectivement comme un revenu d'appui pour l'offre de travail des salariés ou comme un effet d'aubaine pour la demande de travail par les entreprises, ces dernières ajustant alors les salaires à la baisse.

Dans le premier cas, les salariés pourraient négocier leur contrat plus librement, assurés de ne pas perdre le bénéfice d'un revenu minimal pour vivre, ce qui renfoncerait le dialogue social à leur avantage. Tout en réduisant l'intensité et le niveau de pauvreté, l'introduction d'un revenu de base favoriserait ainsi l'amélioration des conditions de travail. Dans le second cas, le risque est que les entreprises convertissent le revenu de base en marges supplémentaires, aboutissant à une dégradation des relations de travail si le salaire minimum n'existe plus.

Nous supposons donc que le revenu de base serait plutôt favorable à l'offre de travail dans les branches connaissant un fort taux de marge et des difficultés à recruter importantes. *A contrario*, il serait favorable à la demande de travail dans des branches avec des taux de marges faibles et moins de difficultés à recruter. Cet effet serait amplifié pour les branches non exposées à la concurrence internationale.

A la lecture des données de l'INSEE sur les marges et de Pôle emploi sur les difficultés à recruter (v. Tableau A4 en annexe), l'effet serait ainsi relativement favorable à l'offre de travail dans les branches du commerce, des transports et de l'entreposage, de l'information et de la communication et enfin des activités immobilières. Il serait en revanche neutre pour les autres services marchands en raison de marges faibles qui limitent la baisse des salaires. L'impact sur le secteur de la construction serait quant à lui largement favorable aux employeurs.

Question n°3 : quels effets redistributifs aux plans générationnel et géographique ?

L'introduction d'un revenu de base générerait enfin des effets d'équilibre général majeurs au niveau macroéconomique. De façon générale, le revenu de base peut à la fois entraîner une baisse de la production et une hausse de la demande. Le premier phénomène résulterait de la baisse de l'offre de travail d'individus préférant se consacrer aux loisirs, au bénévolat ou à la formation, tandis que la hausse du pouvoir d'achat permise par l'introduction du revenu de base expliquerait le second. Par conséquent, l'incidence inflationniste du revenu de base est très vraisemblable, ce qui peut évidemment être considéré comme positif dans le contexte particulier de la France de 2016, marqué par une inflation nulle ou faiblement négative.

Comme évoqué plus haut, ces phénomènes se matérialiseraient de façon substantielle pour un revenu de base au voisinage de 1 000 €, mais la baisse de l'offre de travail serait inégale entre secteurs d'activité. Le choc productif et la dynamique inflationniste seraient donc hétérogènes d'un secteur à l'autre, provoquant des modifications de prix relatifs qui réorienteraient la demande vers certains secteurs au détriment d'autres. Un revenu de base élevé aurait donc très vraisemblablement un impact redistributif entre secteurs de l'économie.

A un niveau plus désagréé, il est certain que le revenu de base aurait également des impacts redistributifs entre agents économiques, sur de multiples dimensions, par le biais de gains et de pertes de pouvoir d'achat. Il n'est évidemment pas possible dans le cadre de cette note d'en dresser la liste exhaustive, mais les effets en fonction de l'âge et de la localisation géographique semblent particulièrement évidents.

Le potentiel gain en pouvoir d'achat proviendrait de la différence entre le revenu primaire

augmenté du revenu de base et les prestations sociales aujourd'hui versées. L'analyse des données de l'INSEE par classes d'âge montre qu'avec un revenu de base de 500 € par mois, *i.e.* 6 000 € annuel, toutes les classes d'âges bénéficieraient d'une augmentation de leurs revenus. Ce phénomène ne serait cependant pas neutre en termes de redistribution sociale puisqu'il bénéficierait en particulier aux personnes de plus de 55 ans (v. Tableau A5 en annexe).

En revanche, comme cela a été montré plus haut, le financement d'un revenu de base à un niveau supérieur impliquerait de mobiliser également la branche vieillesse. Aussi avec un revenu de base à 750 € par mois, le tableau A6 met-t-il en évidence des effets redistributifs allant des plus de 65 ans vers les plus jeunes, ce qui suppose un choix de société plus fondamental qu'avec un revenu de base inférieur.

Des effets de redistribution non négligeables sont également à attendre au niveau géographique, entre zones inégales en termes de revenu. Le graphique A8 en annexe souligne l'hétérogénéité des régions françaises en la matière. Il est ainsi possible d'anticiper de forts effets redistributifs depuis les régions riches vers les régions plus pauvres, avec des effets globaux dépendant à nouveau du niveau de revenu fixé. Avec un revenu de base à 500 €, on ne s'éloignerait guère de l'étiage actuel. Mais autour de 750 à 1 000 €, les transferts entre régions deviendraient substantiels. Par ailleurs, les différences de niveau de vie d'une région à l'autre engendreraient certainement des comportements différents des individus par rapport au revenu de base et donc des impacts hétérogènes au niveau macroéconomique.

Un revenu de base à 1 000 € peut ainsi s'avérer suffisant pour vivre dans certaines régions, mais non dans certaines autres telles que l'Île-de-France. L'incidence désincitative sur l'offre de travail sera donc d'autant plus forte dans les régions au niveau de vie relativement plus faible et au taux de pauvreté relativement plus élevé. Suivant le même raisonnement que précédemment, l'offre productive sera donc d'autant plus déprimée dans ces régions, tandis que la dynamique inflationniste y sera renforcée suite au choc de demande – ce dernier sera d'ailleurs plus fort que dans les régions plus riches, car la propension à consommer est plus élevée pour les individus en bas de l'échelle des revenus, et est donc en moyenne plus élevée pour les régions plus pauvres.

Un revenu de base intermédiaire pourrait être mis en œuvre à moyen terme

Si la mise en œuvre du revenu de base ne nous paraît pas répondre de façon satisfaisante aux défis de la protection sociale au XXI^e siècle et soulever de nombreuses interrogations quant à ses

incidences socio-économiques, un montant intermédiaire nous semblerait toutefois préférable aux autres scénarios, si le choix d'instaurer un tel revenu était retenu.

Choix politique majeur, le revenu de base, s'il était retenu, devrait avoir un montant proche du seuil de pauvreté

Les incidences socio-économiques qui ressortent des différents scénarios de mise en œuvre d'un revenu de base plaident, si son adoption était retenue, pour un montant intermédiaire à 750 € par mois, proche du seuil de pauvreté absolue. Aucun des deux autres scénarios extrêmes ne nous apparaît en effet souhaitable. Un niveau de 1 000 € impliquerait des effets désincitatifs puissants sur l'offre de travail et une hausse excessive des prélèvements obligatoires. Un niveau de 500 €, par-delà son caractère insuffisant pour couvrir les besoins essentiels, générerait des effets anti-redistributifs dégradant le niveau de vie des plus pauvres.

Dans ce cadre, le niveau intermédiaire de 750 € apparaît ainsi comme l'utopie la plus réaliste. Il serait financé par une réorientation de l'ensemble de l'assiette actuelle de financement de la protection sociale, y compris les cotisations vieillesse et maladie, et mobiliserait également une partie des politiques d'emploi, notamment les exonérations de cotisations patronales dites « Fillon » et celles issues du Pacte de responsabilité et de solidarité, pour un total de 604 Md€ de dépenses recyclées.

Le revenu de base aurait ainsi vocation à couvrir l'ensemble des besoins minimaux en termes de logement, de santé ou de retraites. Comme évoqué plus haut, il est toutefois recommandé de conserver l'affectation d'une partie de l'assiette de financement vers la couverture des ALD. Le financement du revenu de base et des ALD représenterait ainsi 631 Md€.

A la réorientation des dépenses de protection sociale s'ajouteraient également des économies dans la gestion des caisses de Sécurité sociale à hauteur de 10 Md€, ainsi que des hausses de prélèvements obligatoires à hauteur de 18 Md€. Ces dernières seraient réparties entre une augmentation de la contribution climat-énergie à 50 € la tonne de carbone et une hausse de 2 points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée, dans une logique de basculement de l'assiette de financement de la protection sociale depuis le facteur travail vers la consommation et la production polluante.

S'agissant des effets redistributifs du revenu de base entre classes d'âge, il est proposé d'appliquer une majoration de 1,5 pour les personnes retraitées, aboutissant à ce qu'il leur soit versé un revenu de base de 1 125 €, soit un niveau supérieur à la pension moyenne des retraités du régime général à

1 066 € en 2015 selon les chiffres de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Cette majoration du revenu de base pour les personnes retraitées permettrait d'atténuer les effets redistributifs mis en évidence plus haut (v. Tableau A7 : les effets redistributifs en défaveur des plus de 65 ans sont minorés de plus de 25% en comparaison du scénario sans effet d'équivalence présenté au Tableau A6), tout en permettant de rééquilibrer l'incidence des dépenses de protection sociale, aujourd'hui fortement favorables aux plus de 60 ans par rapport aux 18-25 ans.

Pour revaloriser le revenu de base au cours du temps, la référence à un pourcentage du seuil de pauvreté ne nous semble pas pertinente dans la mesure où le niveau du revenu de base rétroagirait sur le niveau de vie médian de la population. Par ailleurs, il nous apparaît plus pertinent d'indexer le revenu de base sur le coût de la vie plutôt que sur le taux de croissance, dans une logique de couverture des besoins essentiels, sans préjudice des évolutions de la conjoncture économique. Des conditions de résidence identiques à celle de l'actuel RSA pourraient enfin être retenues pour apprécier l'éligibilité à ce revenu.

Une prestation gérée par les partenaires sociaux et mise en œuvre à l'échelle nationale ou européenne

La gestion et le service de ce revenu de base pourraient être confiés aux partenaires sociaux dans une logique paritaire analogue à la gestion actuelle des caisses de sécurité sociale. Ils pourraient proposer au pouvoir législatif ou réglementaire la modification de tout ou partie des paramètres de la dépense (montant forfaitaire ou effets de majoration et minoration), ainsi que du taux des cotisations auxquelles est adossé son financement.

La gestion paritaire actuelle des systèmes de protection sociale n'étant toutefois pas exempte de dysfonctionnements, une option alternative pourrait consister à confier la gestion du revenu de base à une administration publique. Un tel changement de paradigme pourrait cependant générer le risque de politiques électorales modifiant brutalement le montant et les conditions de versement du revenu de base, alors que transparence et stabilité constituent des facteurs d'acceptabilité sociale d'un tel dispositif.

Le versement de tout ou partie de la prestation pourrait par ailleurs être réalisé en nature, par exemple sous la forme de bons échangeables contre des prestations de services publics dans les secteurs des transports, du logement, de la santé ou encore de la culture. Un tel mécanisme, quoiqu'intéressant, serait toutefois facteur de complexités, de même qu'une évaluation individualisée des besoins réels à couvrir par le revenu de base sur le modèle des minima sociaux issus de la loi dite *Hartz IV* en Allemagne. Ces propositions nous semblent difficilement praticables

en l'état.

En toute hypothèse, ce versement pourrait s'opérer de manière entièrement dématérialisée et automatique, avec des démarches minimales pour ses bénéficiaires. Un portail numérique dédié pourrait être déployé à cette fin, présentant notamment un simulateur de droits pour la bonne information. Une telle architecture nécessiterait la conception d'un système d'information robuste ainsi que la formation de services d'instruction spécialisés.

S'agissant enfin de la transition entre le système actuel et une protection sociale fondée sur un revenu de base, une phase d'expérimentation pourrait être envisagée, notamment dans les territoires à fort taux de chômage. C'est l'option aujourd'hui retenue en Finlande et prônée par de nombreux défenseurs du revenu de base. Elle nous semble toutefois présenter le risque d'accentuer les effets redistributifs attendus du revenu de base en déprimant l'offre de travail dans les régions les plus pauvres et en n'assurant ni son financement ni son acceptabilité sociale. Sous réserve d'une analyse plus approfondie, il nous apparaît donc que le revenu de base constitue une réforme systémique qui doit, le cas échéant, être mise en œuvre au moins à l'échelle nationale pour pouvoir en mesurer l'ensemble des incidences socio-économiques.

A plus long terme, il serait toutefois souhaitable, dans le cadre de l'harmonisation des politiques sociales dans l'Union européenne et, à tout le moins, au sein de la zone Euro, qu'un tel revenu de base y soit généralisé, le cas échéant, en étant financé au niveau fédéral avec des mécanismes de péréquation et avec des montants nationaux déterminés selon les différentiels de développement.

Annexes

Tableau A1. Schéma de financement retenu

1. Hypothèses structurantes				
Nombre d'adultes		50,2 M	<i>A titre indicatif</i>	
Nombre d'enfants > 15 ans		4,1 M	Seuil de pauvreté	1 002 €
Nombre d'enfants < 15 ans		12,3 M	En absolu (USA)	\$ 903
Nombre de salariés		26,7 M		<i>RB inférieur</i>
Nombre de retraités		13,7 M		<i>RB inférieur</i>
RB par adulte (par mois)		750 €		
Equivalence > 15 ans	oui	0,5		
Equivalence < 15 ans	oui	0,3		
Equivalence salariés	non	1		
Equivalence retraités	oui	1,5		

Sources : INSEE et DARES

2. Schéma de financement

2.1. Dépenses actuelles de protection sociale (en Md€)

Etat, ODAC & APUL			ASSO (ROB)			Hors APUS		
Minima sociaux		29,00	Branche famille	oui	59,00	Assurance chômage	oui	38,00
dont RSA	oui	11,50	Branche vieillesse	oui	219,00	Formation professionnelle	non	0,00
dont handicap	oui	9,00	Branche maladie	oui	193,20	Retraites complémentaires		70,00
dont autres	oui	8,50	dont ALD		66,00			38 Md€
Aides au logement	oui	17,50	Branche AT-MP	oui	13,10			
Subventions aux associations	non	0,00			484 Md€			
Bourses étudiantes	oui	0,50						
Prime d'activité	oui	4,00						
Exonérations Fillon - Aubry	oui	20,00						
Pacte de responsabilité	oui	11,00						
		82 Md€						

2.2. Options de socialisation de certaines dépenses

2.2.1. Dépenses d'ALD intégrées au RB (non prises en charge au-delà de 750€ / mois) ou financées par un dispositif autonome

Financement autonome

2.2.2. Retraites complémentaires comprises dans le RB (pas au-delà de 750€ / mois) ou financées par capitalisation individuelle

Capitalisation individuelle

2.3. Recettes supplémentaires (en Md€)

CSG (taux plein)	0,0%	0,00
TVA (taux normal)	2,0%	13,00
IR ou Flat Tax	0,0%	0,00
Taxe sur l'actif net des ménages	0,00%	0,00
Taxe carbone (prix de la tonne)	50 €	4,67
		18 Md€

Sources : LFI et LFSS 2018

3. Equilibre financier

Coût total du RB	565 Md€	soit 26% du PIB
Dépenses socialisées (ALD)	66 Md€	
Dépenses actuelles recyclées	604 Md€	
Recettes supplémentaires	18 Md€	
Economies de gestion ASSO	10,00	
	0,54 Md€	

Lecture : Un revenu de base de 750€ par mois et par personne peut être financé par le recyclage de 604 Md€ de dépenses actuelles protection sociale, 18 Md€ de recettes fiscales supplémentaires et 10 Md€ d'économies de gestion

Tableau A2.
Scénarios de financement d'un revenu de base

Revenu de base à 500 € (hors retraites)			Revenu de base à 750 €		
Coût total du RB	336 Md€	soit 16% du PIB	Coût total du RB	504 Md€	soit 24% du PIB
Dépenses actuelles recyclées	379 Md€		Dépenses actuelles recyclées	598 Md€	
Recettes supplémentaires	38 Md€		Recettes supplémentaires	0 Md€	
	0 Md€			14 Md€	

Revenu de base à 1000 €			Hypothèses communes		
Coût total du RB	672 Md€	soit 31% du PIB	Dépenses socialisées (ALD)	66 Md€	
Dépenses actuelles recyclées	599 Md€		Retraites complémentaires	70 Md€	
Recettes supplémentaires	153 Md€		Economies de gestion ASSO	10 Md€	
	0 Md€				

Tableau A3.
Ancienneté au chômage, salaire horaire accepté et impact du revenu de base

Situations	Salaire horaire de réserve	Revenu de base horaire	Scenarii testés
SMIC net horaire	6.83	7.14	1 000 EUR
< 1 an	7.19		
< 18 mois	6.35	5.71	750 EUR
< 24 mois	5.61		
> 24 mois	5.26	3.57	500 EUR

Sources: Insee, 2001 ; calcul de Rioux (2001) et des auteurs (EUR courants).

Tableau A4. Indicateurs de tension sur le marché du travail au niveau sectoriel

Secteur d'activité	Taux de marge	Charges de personnel (Mds EUR)	Projets de recrutement	Difficultés à recruter
Activités immobilières	68.8%	11.5	17 746	47.10%
Information et communication	33.1%	51.7	60 785	38.60%
Industrie	26.3%	177.7	12 921	49%
Commerce	24.1%	127.2	12 878	50.20%
Transports et entreposage	23.1%	60.3	57 504	26.60%
Autres services marchands	20.0%	146.8	168 650	30.10%
Hébergement, restauration	19.2%	29.3	237 261	36.50%
Construction	17.6%	72.9	75 141	45.40%

Sources: Pôle emploi, Besoin de main d'œuvres 2015 ; Insee, Exane, 2013

Tableau A5. Variations de revenu par classe d'âge pour un revenu de base à 500 euros

	Prestations sociales et minima sociaux en % du revenu	Revenu moyen avant impôt (1)	Prestations sociales (2)	Revenu primaire (3) = (1)-(2)	(4): Revenu primaire (3)+ revenu de base à 500 EUR	Variation de revenu (5) = (4)-(1)
18 à 24 ans	13.6	20 638	2 807	17 831	23 831	3 193
25 à 34 ans	8.1	35 804	2 900	32 904	38 904	3 100
35 à 44 ans	7.9	45 934	3 629	42 305	48 305	2 371
45 à 54 ans	5.2	48 815	2 538	46 277	52 277	3 462
55 à 64 ans	2.6	47 564	1 237	46 327	52 327	4 763
65 à 74 ans	1.7	41 567	707	40 860	46 860	5 293
75 ans et plus	1.6	32 993	528	32 465	38 465	5 472

Source: Insee

Tableau A6. Variations de revenu par classe d'âge pour un revenu de base à 750 euros

	Prestations sociales et minima sociaux en % du revenu	Revenu moyen avant impôt (1)	Revenu moyen avant impôt hors pensions (1) bis	Prestations sociales (2)	Revenu primaire hors pensions (3) = (1) bis - (2)	(4) Rev. primaire hors pensions (3) + rev. de base à 750 EUR	Variation de revenu (5) = (4)-(1)
18 à 24 ans	13.6	20 638	20 197	2 807	17 391	26 391	5 753
25 à 34 ans	8.1	35 804	35 605	2 900	32 705	41 705	5 901
35 à 44 ans	7.9	45 934	45 671	3 629	42 042	51 042	5 109
45 à 54 ans	5.2	48 815	47 796	2 538	45 258	54 258	5 442
55 à 64 ans	2.6	47 564	39 478	1 237	38 241	47 241	-322
65 à 74 ans	1.7	41 567	16 275	707	15 569	24 569	-16 998
75 ans et plus	1.6	32 993	11 749	528	11 221	20 221	-12 771

Sources: Insee

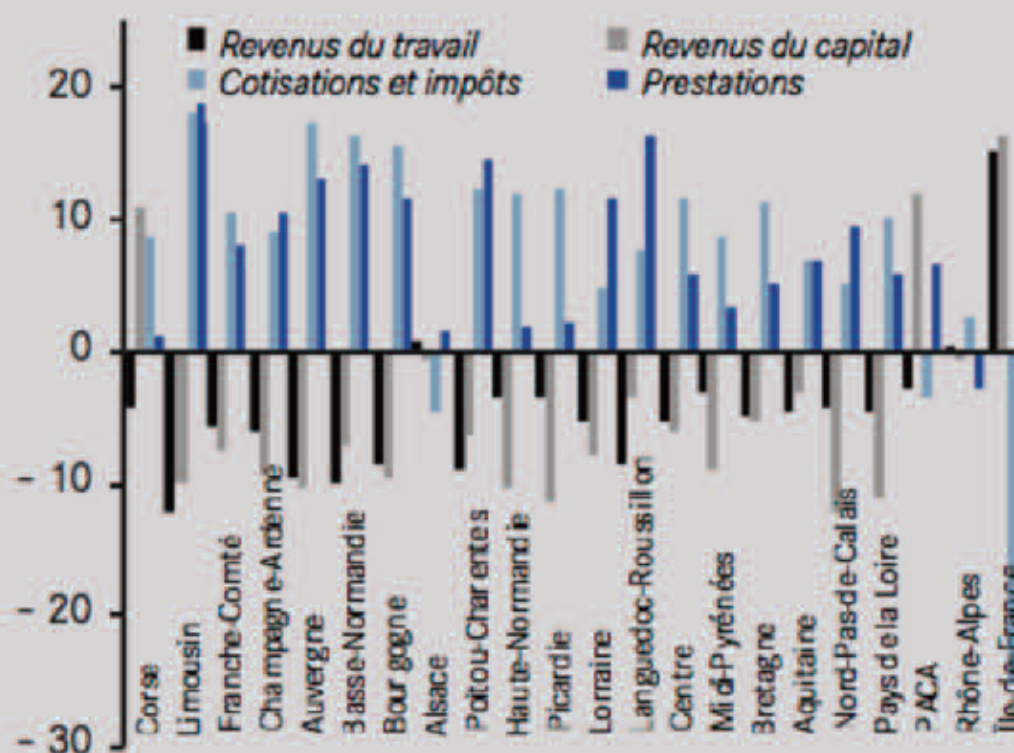
Tableau A7. Variations de revenu par classe d'âge pour un revenu de base à 750 euros (x 1,5 pour les plus de 65 ans)

	Prestations sociales et minima sociaux en % du revenu	Revenu moyen avant impôt (1)	Revenu moyen avant impôt hors pensions (1) bis	Prestations sociales (2)	Revenu primaire hors pensions (3) = (1) bis - (2)	(4) Rev. primaire hors pensions (3) + rev. de base	Variation de revenu (5) = (4)-(1)
18 à 24 ans	13.6	20 638	20 197	2 807	17 391	26 391	5 753
25 à 34 ans	8.1	35 804	35 605	2 900	32 705	41 705	5 901
35 à 44 ans	7.9	45 934	45 671	3 629	42 042	51 042	5 109
45 à 54 ans	5.2	48 815	47 796	2 538	45 258	54 258	5 442
55 à 64 ans	2.6	47 564	39 478	1 237	38 241	47 241	-322
65 à 74 ans	1.7	41 567	16 275	707	15 569	29 069	-12 498
75 ans et plus	1.6	32 993	11 749	528	11 221	24 721	-8 271

Sources: Insee. NE: Dans la colonne (4), le montant du revenu de base rajouté est de 750 euros mensuels jusqu'à 64 ans, puis 1125 euros mensuels à partir de 65 ans.

Graphique A8. L'hétérogénéité régionale des revenus en France
(extrait de la note 20 du Conseil d'Analyse Economique, Février 2015)

2. Disparités interrégionales de composition du RDB des ménages en points de pourcentage, année 2012



Lecture : L'Île-de-France concentre plus de 22 % du RDB français. Sa part dans les revenus du travail et du capital français est de plus de 15 points de pourcentage supérieure à sa part de RDB ; sa part dans les paiements nationaux d'impôts et de cotisations est 25 points supérieure à sa part de RDB et sa part dans les prestations perçues est inférieure de 22 points à sa part de RDB.

Sources : INSEE et calculs des auteurs.