

## Expérimenter le revenu universel en France

Yannick L'Horty

Université Paris-Est Marne la Vallée, ERUDITE et TEPP-CNRS

L'idée du revenu universel a de prime abord un aspect simple, voire simpliste. Elle consiste à remplacer tout ou partie des transferts sociaux par une aide d'un montant mensuel donné, qui serait versée sans condition à tous les citoyens pendant toute leur existence, de leur naissance à leur décès. Ses partisans l'appellent revenu de base, salaire à vie, revenu d'existence, revenu minimum inconditionnel ou encore, allocation universelle. Quelles que soient ces dénominations, le principe est toujours le même. Il s'agit de substituer à l'organisation actuelle de la protection sociale, dans des limites ouvertes qui restent à établir, un outil unique, uniforme dans son montant, individuel et inconditionnel. Concrètement, cela revient à donner un somme fixe à tout le monde, par exemple 600 € par personne et par mois, au lieu d'accorder plusieurs allocations de montants variables, conditionnées par les ressources du ménage, sa taille et d'autres caractéristiques telles que sa situation de logement.

Le projet n'est pas nouveau dans son principe et ses sources d'inspiration sont d'une grande diversité<sup>1</sup>. D'un côté, elles se nourrissent des apports des théoriciens de l'économie de marché, depuis Milton Friedman qui proposaient un impôt négatif dans une logique incitative. De l'autre côté, elles s'appuient sur les positions des penseurs anticapitalistes, qui imaginent instaurer avec le revenu universel un outil d'appropriation collective des ressources tirées de l'exploitation individuelle des moyens de production. Aujourd'hui comme hier, l'originalité du projet reste d'être soutenu par un ensemble hétéroclite de défenseurs, diverses dans leurs préférences partisans, dans leurs situations sociales ou leur niveau d'expertise. Parmi les chercheurs qui s'intéressent à ces questions, on constate également une diversité dans leur attachement disciplinaire. La particularité du revenu universel est d'être l'une des très rares mesures défendue (et attaquée) à la fois par des philosophes, des sociologues, des politistes et des économistes. Le projet clive et rassemble les chercheurs de façon transdisciplinaire, ce qui est assez exceptionnel.

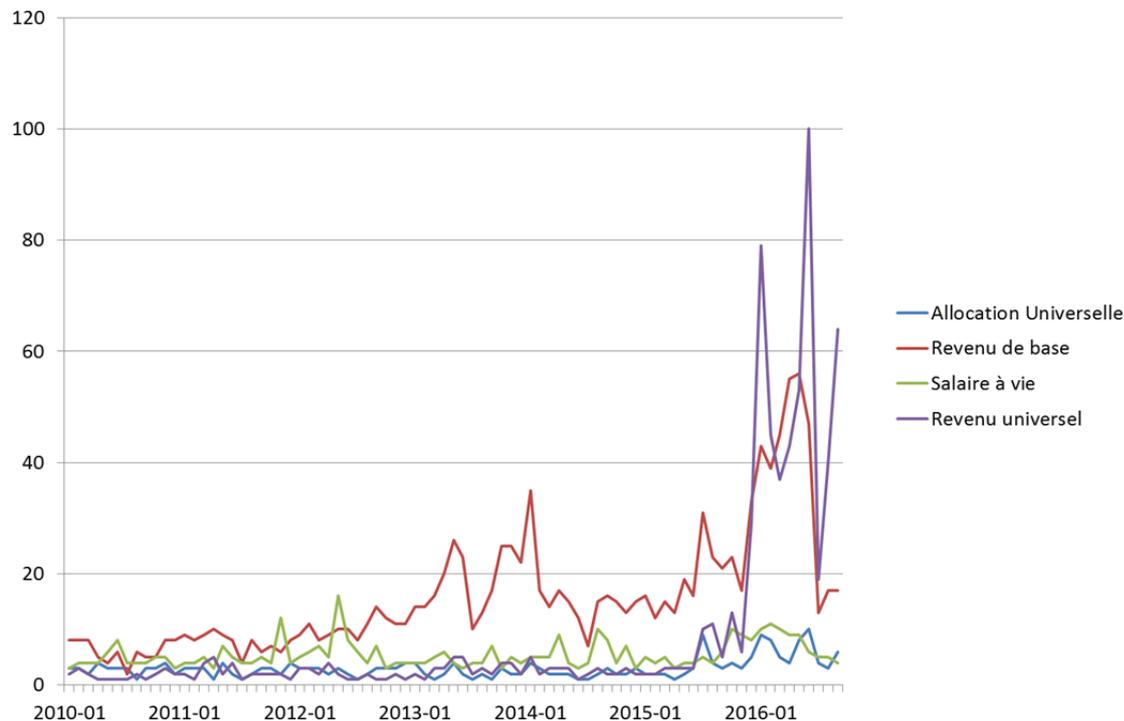
### Une idée ancienne, un renouveau d'intérêt impressionnant

Ce projet ancien bénéficie à l'évidence d'un renouveau d'intérêt dans les débats publics contemporains. Pour prendre la mesure de cet intérêt renouvelé, nous présentons dans le graphique ci-dessous les données de *Google trends* sur les recherches menées via internet sur le revenu universel et ses différents avatars. Il est clair que le revenu de base connaît un regain d'intérêt depuis 2012-2013. L'intérêt semble s'accélérer sur la période plus récente. Les requêtes de recherche sur le « revenu de base » à partir du moteur Google ont été multipliées par 2,6 entre les premiers semestres 2014 et 2016, tandis que celles sur le « revenu universel » ont été multipliées par 21 sur la même période !

---

<sup>1</sup> Voir l'ouvrage de synthèse de Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs sur l'allocation universelle (2005).

**Graphique 1. Evolution de l'intérêt pour le revenu universel, selon les recherches menées sur internet**



*Champs* : Dans tous les pays, de janvier 2010 à septembre 2016

*Lecture* : les requêtes de recherche sur le « revenu de base » via le moteur Google ont été multipliées par 2,6 entre les premiers semestres 2014 et 2016, tandis que celles sur le « revenu universel » ont été multipliées par 21 sur la même période.

*Source* : Google Trends

Ce renouveau d'intérêt pour un schéma ancien de redistribution des revenus pose en soi une question intéressante. Pourquoi le revenu de base suscite-il en France un tel regain d'attention dans la décennie 2010 ? Quels changements peuvent-ils justifier ce renouveau ? Faut-il effectivement attendre des effets unilatéralement positifs de ce type de réforme ?

Les militants attachés à la cause du revenu de base répondront sans doute que leur activité même en est à l'origine. Avant d'aller plus loin, il faut remarquer que ces défenseurs ne sont plus les utopistes radicaux d'hier, collectivistes anti-capitalistes ou idéologues libertariens. Les militants contemporains du revenu de base les plus actifs sont de façon assez surprenante des parlementaires ouverts à l'innovation sociale, des philosophes pragmatiques, des ingénieurs économistes et des citoyens-réformateurs éclairés. Ces nouveaux acteurs travaillent à la vulgarisation et la promotion du revenu de base tout en utilisant des outils de simulation permettant de chiffrer avec précision ses effets distributifs. Ils tiennent colloque au Sénat et proposent ouvertement des réformes <sup>2</sup>, alimentent des

<sup>2</sup> Le revenu de base a fait l'objet d'une proposition de résolution enregistrée à la Présidence du Sénat le 2 février 2016 et présentée par M. Jean DESESSARD et les membres du groupe écologiste.

blogs, multiplient les tribunes dans les médias et sont organisés au sein d'un réseau mondial d'associations nationales<sup>3</sup>.

Si le succès médiatique et politique du revenu de base repose incontestablement sur l'énergie déployée par ces nouveaux défenseurs, d'autres éléments doivent être évoqués. On peut en premier lieu ajouter que du côté des détracteurs potentiels de ce projet politique, il n'existe pas encore de réelle opposition constituée au revenu universel. Ses éventuels opposants ne sont pas présents dans les débats publics parce qu'ils ne voient sans doute rien de réaliste dans cette réforme et qu'ils n'imaginent pas qu'elle puisse constituer une option sérieuse au sein d'un nouveau projet de société. Bien informés de la complexité de la protection sociale, ils n'imaginent pas un seul instant la possibilité d'une réforme radicale. « L'arbre est trop grand, ses branches trop ramifiées et son feuillage trop dense pour qu'il soit abattu en un seul coup » se disent-ils. Ont-ils raison ?

### **Le revenu de base n'est certainement pas le remède à tous nos problèmes**

L'idée forte des défenseurs du revenu de base est de donner à chaque citoyen un revenu forfaitaire, identique pour tous et dès la naissance. Ce revenu serait individuel, universel et inconditionnel. Nul besoin de travailler pour en bénéficier, ni d'être majeur, ni d'avoir des enfants. Le financement est un faux problème : dans sa version la plus généreuse, ce revenu se substituerait à l'ensemble des allocations existantes.

Les dépenses de protection sociales pèsent en France plus de 650 milliards d'€. Avec la même somme, on pourrait distribuer un revenu de 10 000 euros à chaque français tous les ans. Libre à chacun ensuite de l'utiliser comme bon lui semble. L'équilibre des finances publiques continuerait à être garanti par des prélèvements progressifs. Dans une version moins généreuse, un autre équilibre comptable pourrait toujours être trouvé. On le voit, le projet est la fois très social, avec un niveau élevé de redistribution, et très libéral, en accordant une confiance maximale à la sagesse des décisions individuelles, tout en étant désormais très pragmatique, de façon à tenir compte au mieux des contraintes du temps présent qui conditionnent ces différents équilibres.

Le contexte contemporain de crise économique et sociale, ressenti par beaucoup, est sans nul doute un autre élément à considérer si l'on souhaite comprendre pourquoi la version rénovée de cette idée ancienne connaît un regain d'intérêt aujourd'hui. En France, la montée inexorable du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi depuis 2008 a installé un questionnement légitime sur l'efficacité de l'ensemble des politiques de lutte contre le chômage. La persistance des inégalités dans de multiples domaines de la vie sociale, en particulier en matière d'accès à l'éducation et à l'enseignement supérieur, met en question l'action publique pour l'égalité des chances. La persistance et le développement de la pauvreté jette un doute sur l'efficacité des réformes des minima sociaux, avec au premier rang les effets du Revenu de Solidarité Active, installé en mi-2009 au plus fort de la récession. Dans tous ces domaines, la pertinence et l'efficacité de l'action publique est aujourd'hui en cause.

---

<sup>3</sup> Le « Basic Income Earth Network », fondé par le philosophe belge Philippe Von Parijs, dont la branche française est « l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE), présidée par l'économiste Marc de Basquiat. Citons le « Mouvement Français pour un Revenu de Base », association créée en 2013, dont l'objet est de promouvoir le revenu de base.

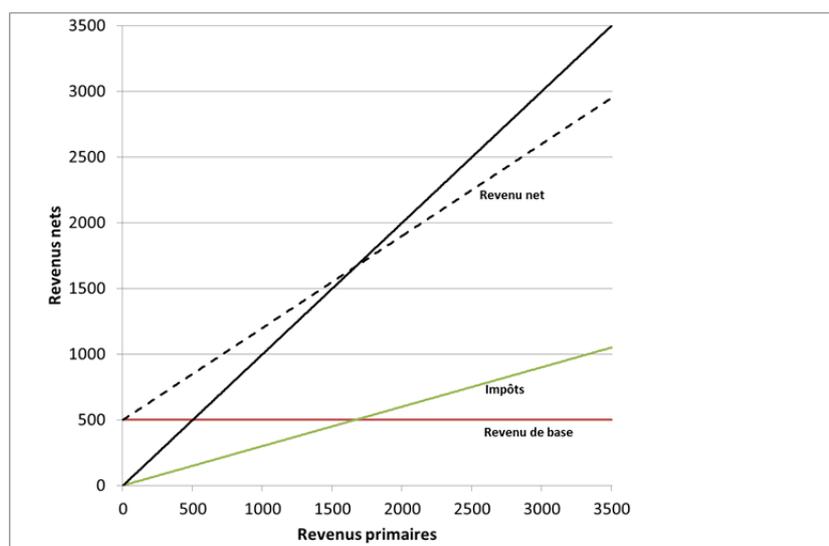
Les nouveaux défenseurs du revenu de base proposent une réponse globale à cette crise de crédibilité des instruments publics de soutien aux bas revenus. Ils présentent ce projet de réforme comme une solution simple et efficace pour la plupart de nos problèmes sociaux. Le revenu de base permettrait à la fois de vaincre la pauvreté, le chômage, les inégalités, voire même le mal-logement et la délinquance. En lisant les travaux des nouveaux militants du revenu d'existence, on est frappé par l'étendue des répercussions attendues de cette réforme. Les publications du « Mouvement Français pour un Revenu de Base » évoquent un spectre très large d'aspects de la vie sociale qui seront potentiellement impactés par l'adoption du nouveau système distributif. Les relations de travail, le contenu et l'intensité des échanges marchands, le rôle de la monnaie et toute l'architecture des prélèvements obligatoires sont autant de domaines concernés par l'instauration du revenu de base.

Il est très difficile de dire si ces prédictions sont réalistes ou non, d'autant plus que l'objet même de la réforme est très imprécis. De multiples scénarios sont élaborés pour des versions plus ou moins généreuses du revenu de base et plus ou moins substitutives à tout ou partie des transferts sociaux existants. La version la plus extrême est présentée comme un choc fiscal majeur, d'un véritable grand soir de la redistribution. Fini les conditions de ressources, les plafonnements et les dérogations, les règles de non-cumul, les mécanismes d'intéressement, l'inextricable complexité de l'ensemble des barèmes des prestations sociales et les attentes aux guichets sociaux. Place au système limpide et simplissime d'un revenu à vie garanti par la puissance publique.

### **Une révolution de papier ?**

Dans tous les projets existants, le montant du revenu de base est forfaitaire : il est indépendant du niveau de ressources des bénéficiaires. Il s'agit de donner à chaque citoyen une somme identique. Dans un plan revenu d'activité/montant des aides, ce barème d'attribution dessine une droite horizontale (graphique 2). Si le financement est effectué par un impôt sur le revenu à un taux constant proportionnel, cela se traduit par un supplément de revenu net linéairement décroissant avec le revenu d'activité.

**Graphique 1. Un barème-type de revenu de base**



*Lecture : le graphique illustre le mécanisme du revenu de base en présentant le revenu net, après impôts et transferts, en fonction du revenu primaire, pour un revenu de base d'un montant de 500 € et avec un prélèvement proportionnel au taux de 30 %.*

Pour autant, toutes les simulations du revenu de base qui ont été effectuées par ses défenseurs minimisent les effets concrets de cette révolution (de Basquiat, 2011). Tout compte fait, il y aurait finalement assez peu de gagnants et peu de perdants. Les montants redistribués entre les uns et les autres seraient modiques relativement à l'ampleur du choc fiscal initial. L'allocation universelle conduirait peu ou prou au même résultat que l'univers d'allocations actuel.

Mais alors, à quoi bon prendre le risque de tout changer si finalement, cela ne change rien ? C'est la bonne question à poser aux partisans du revenu de base qui plaident pour une profonde révolution fiscale tout en laissant quasiment inchangée la situation de chacun. Comme quoi, sous des apparences de grande complexité, notre système de protection sociale n'est pas si illisible et incohérent qu'on veut parfois nous le faire croire.

La réponse à cette question réside sans doute dans des aspects moins évidents du revenu de base, qui ne sont pas ou trop peu mis en avant par ses défenseurs. Ce projet de réforme peut effectivement constituer une piste intéressante pour répondre à plusieurs questions qui n'ont rien à voir avec la dimension monétaire de la prestation, et qui sont par ailleurs assez présentes dans les débats contemporains. Le succès public du revenu de base s'explique peut-être aussi par sa capacité à répondre à ces nouvelles questions.

### **Mettre fin aux débats sur « l'assistantat »**

Le revenu universel n'est pas sans inconvénient, notamment celui de mettre à bas tout ou partie des acquis de la protection sociale pour un bilan redistributif très incertain, mais on ne peut guère lui reprocher d'encourager l'assistantat, qu'il supprimerait de la façon la plus radicale. En donnant le même montant d'aide à tous, il rend caduque la catégorie même d'assisté. En découplant le montant de l'aide des besoins sociaux, il place chacun dans une situation d'hyper-responsabilité, à l'opposé

d'une logique d'assistance. Plus encore, en remplaçant les aides existantes, il modifie en profondeur l'organisation de la protection sociale. Il s'agit en effet de substituer une allocation universelle à l'univers d'allocations conditionnelles.

Dans sa version la plus extensive, le revenu de base remplacerait le RSA et la prime d'activité, l'indemnisation du chômage, les prestations logement, les pensions de retraite et les aides aux familles. Chacune de ces prestations plus ou moins ciblée sur des fonctions et des publics particuliers met en jeu des conditions d'attribution et des barèmes de calcul spécifiques. Considéré de façon globale, le système additionne tous ces barèmes particuliers pour atteindre des sommets de complexité technique. Les allocataires doivent constituer des dossiers de demande, présenter des pièces justificatives, se rendre aux différents guichets sociaux pour faire valoir leurs droits. Le traitement de ces demandes par les administrations sociales emploie un grand nombre d'experts en prestation, pour vérifier les dossiers, les traiter juridiquement et liquider les aides.

A chaque changement de situation, des mises à jour sont effectuées qui supposent à nouveau des démarches et des vérifications. C'est toute cette industrie de l'assistance qui serait mise à bas par le revenu de base. Les personnes n'auraient plus aucun justificatif à fournir, plus aucune file d'attente à suivre pour faire valoir leur droit. Fini le non recours, les versements indus, les trop perçus à rembourser... Chaque individu bénéficierait automatiquement d'un montant forfaitaire d'aide qui serait le même pour tous. Les conseillers sociaux pourraient réorienter leur activité sur des prestations non monétaires, autour de l'accompagnement social des bénéficiaires.

### **Supprimer le non recours aux minima sociaux et l'ingénierie du contrôle social**

Un revenu universel prend à contrepied la logique générale des politiques sociales qui sont fondamentalement des politiques ciblées sur des groupes sociaux jugés vulnérables ou des besoins sociaux. Pour mettre en évidence les avantages de ce type de mesure, il est utile de souligner les inconvénients des mesures ciblées, au premier rang desquels figure le non recours.

Une mesure ciblée sur un groupe social particulier suppose un dispositif de vérification du respect des conditions d'attribution par les bénéficiaires, ce qui suppose un système d'information plus ou moins *ad hoc*, un guichet d'attribution de l'aide et un contrôle des bénéficiaires. L'administration de l'aide implique des coûts et est une source de non recours par les bénéficiaires.

Une illustration récente est donnée par la Garantie Jeune qui est une mesure ciblée sur les jeunes sans emploi, éloignés de la formation initiale et professionnelle <sup>4</sup> et qui sont en même temps vulnérables. La puissance publique identifie ici un nouveau public cible et met en œuvre une réponse de politique publique qui combine une allocation monétaire et un accompagnement intensif et collectif consistant en une formation donnée aux jeunes pendant une durée d'un an.

L'expérimentation de la Garantie Jeune met en évidence le risque élevé de non recours à ce type de dispositif. Pour en bénéficier, un jeune doit avoir passé avec succès un ensemble d'étapes sélectives. Il faut qu'il ait été repéré par une institution en charge de la prescription, le plus souvent une mission locale, puis qu'il soit proposé par cette institution à la commission d'attribution, ce qui suppose qu'il

---

<sup>4</sup> Les fameux NEETs, *Neither in Employment, nor in Education and in Training*.

soit jugé « accompagnable » par son référent et qu'il constitue un dossier administratif de demande. Il faut ensuite que le dossier du jeune soit accepté par la commission d'attribution et qu'il rentre effectivement dans le dispositif en rejoignant un groupe de jeunes qui va former une nouvelle cohorte au sein du dispositif.

Même si les chances de passer chacune de ces étapes sont élevées si on les considère de façon isolée, le taux de participation va être donné finalement par le produit de ces probabilités et il pourra être très faible. Un exemple chiffré peut être donné. Si 80% des jeunes de la cible publique sont repérés, que 80 % des jeunes repérés sont prescrits, que 80% des prescrits sont acceptés et que 80 % des acceptés rentrent effectivement dans le dispositif, le taux de participation final ne sera que de 41 % ( $0,8^4$ ). Le taux de non recours au dispositif sera donc de près de 60 %. Seule une minorité de jeunes participera à ce dispositif conçu pour répondre à leurs difficultés. Certes, ces probabilités conditionnelles ne sont pas toutes de 80 % en réalité, certaines sont de plus de 90 %, d'autres de moins de 70 %, mais l'un dans l'autre, il est probable que ce type de mesure très ciblée n'atteigne tout compte fait qu'une fraction très limitée de sa cible.

De surcroît, chacune des étapes sélectives est coûteuse pour l'ensemble des acteurs. Il y a pour les jeunes eux-mêmes un coût d'accès à l'information et un coût lié à la constitution du dossier. Il y a pour les institutions sociales un coût de suivi et un coût de participation aux commissions d'attribution.

Le revenu de base est attribué de façon inconditionnelle et ne présente aucune de ces sources de sélection qui nourrissent le non recours. La probabilité d'être repérée est de 100 %, et il en va de même pour la probabilité d'être proposé, pour celle d'être acceptée et pour celle de bénéficier in fine de la prestation. Le taux de non recours qui est le complémentaire à l'unité du produit de ces probabilités est donc proche de 0%. Les coûts d'accès à l'information, de gestion, de contrôle, de suivi, etc. sont quant à eux réduits à près de zéro dans le contexte de prestations dématérialisées.

### **Expérimenter le revenu de base**

Au total, il y a bien de grandes incertitudes dans les effets du revenu de base. Si l'on suit les propositions de ses défenseurs, Il existe un grand nombre d'options possibles dans la mise en œuvre concrète du dispositif. La diversité de ces options, dans leur nature et leur intensité interdit toute extrapolation sur les effets à attendre du revenu universel. Même dans la version la plus restrictive du dispositif, où il ne se substituerait qu'à une fraction très limitée de la protection sociale considérée globalement, c'est-à-dire autour du RSA, la réforme toucherait les revenus de plusieurs millions de ménages, les plus défavorisés au premier chef, et pourrait ajouter ou réduire les revenus de plusieurs dizaines, voire dans le meilleur ou le pire des cas, plusieurs centaines d'euros chaque mois.

Il est impossible de prédire avec un degré raisonnable de précision les effets de ce type de réforme. D'un côté, il n'y a aucune raison de supposer qu'une réforme de cette envergure ne produise que des effets marginaux sur les comportements. On peut s'attendre à une modification des comportements de participation au marché du travail, au travers de changements dans les retraits d'activité ou l'accès à l'emploi. On peut s'attendre aussi à des comportements nouveaux dans la cohabitation et

l'accès au logement, dans l'accès à l'éducation, aux soins, à la vie publique locale, etc. Sur tous ces aspects, les simulations comptables qui calculent les gains et les pertes de revenus avant et après telle ou telle réforme éventuelle ne nous apprennent rien sur la réalité des changements.

Tout le problème est que, face à une réforme radicale et massive, les évaluations comptables, qui ne supposent pas ou peu de changements de comportements, paraissent inadaptées, tandis que les simulations qui incluent des réponses comportementales importantes paraissent infondées. Les effets redistributifs et incitatifs, qui sont liés, dépendent d'un petit nombre de paramètres cruciaux dont on connaît mal les valeurs. Ils dépendent également des détails de la mise en œuvre du dispositif. Le montant du revenu de base, ses conditions d'attribution, ses conditions de financement, sont autant d'éléments qui vont conditionner l'impact de la réforme.

Mais il y a aussi et de grands espoirs de rendements, si l'on prend en compte tous les aspects du dispositif, y compris les facettes non monétaires. La réduction drastique des coûts de gestion, la fin du contrôle des allocataires, la perspective même d'en finir avec la logique de l'assistanat, l'absence de possibilité de non recours et d'indus, sont autant d'aspects qui rendent très intéressants la perspective du revenu de base.

Grandes incertitudes, grands espoirs, il s'agit là de la combinaison parfaite pour plaider pour une expérimentation du revenu de base, d'autant qu'il n'est pas encore un projet clair et constitué. L'expérimentation consisterait à mettre en œuvre de façon temporaire et localisée un petit nombre de formules pertinentes de revenu de base, avec un cadre d'évaluation permettant de mesurer l'impact du dispositif et de décrire les comportements des acteurs dans des contextes variés de réforme.

La donne est la même pour les autres grandes réformes telles que la Garantie Jeunes, ou auparavant, le RSA. Pour se prononcer sur l'efficacité de ces dispositifs, la seule issue est l'expérimentation. Le principe est de tester en petit format un ou plusieurs formules jugées réalistes de la mesure, de façon à pouvoir mettre en évidence ses effets potentiels. Dans le cas de la France dans la deuxième moitié des années 2010, et compte tenu des acquis des expérimentations passées, l'objectif pourrait être de se donner véritablement les moyens d'administrer la preuve de l'efficacité du dispositif en ayant recours à un protocole d'évaluation aléatoire totalement satisfaisant sur le plan de la rigueur de l'évaluation.

Il s'agit ici de suivre la voie ouverte par la Finlande qui organise à partir du début 2017, une évaluation aléatoire du revenu de base. Le choix finlandais a été d'organiser l'accès au revenu de base pour un échantillon de 2000 bénéficiaires tirés au hasard. Il s'agit de tester un revenu de base partiel, qui ne va pas se substituer à toute la protection sociale mais seulement à quelques minima sociaux et transferts de base, pour un montant annoncé de 560 € pour une personne seule. L'objectif de la réforme finlandaise n'est pas uniquement de lisser les taux marginaux de prélèvements et de transfert, mais aussi de réduire les coûts de gestion, les délais d'attente, les indus de versements (les pas assez et les trop perçus), les coûts pour les bénéficiaires, et aussi d'augmenter la lisibilité et la simplicité du système. Il s'agit là d'autant d'objectifs qui mériteraient d'être poursuivis en France et qui mériteraient également d'être testés.

## Références.

Marc de Basquiat (2011). *Rationalisation d'un système redistributif complexe : une modélisation de l'allocation universelle en France*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, AMSE.

Yannick Vanderborght et Philippe Van Parijs (2005). *L'allocation universelle*. La découverte, coll. Repères, 128p.

.