

Etat providence et revenu universel

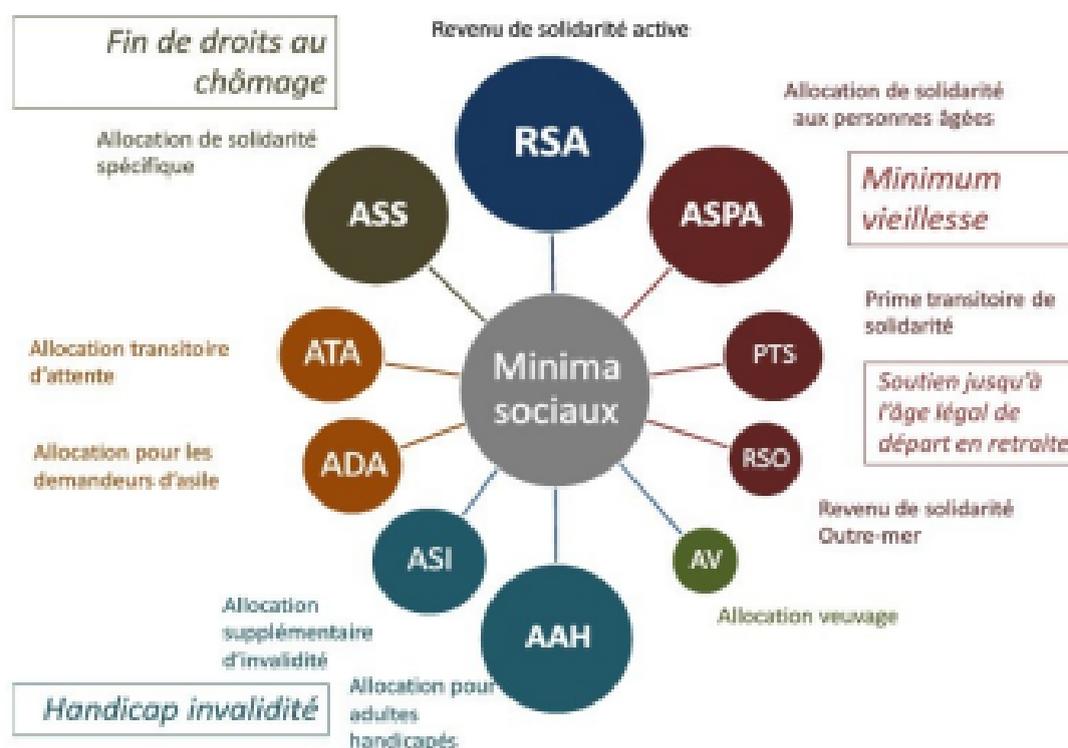
1. L'État-providence face à la question du revenu universel

La thématique du revenu universel s'invite, en ce début du XXI^e siècle, au débat économique, social et politique. D'autres expressions que revenu universel sont utilisées comme revenu de base (traduction de l'expression anglo-saxonne « *basic income* »), allocation universelle, revenu garanti, revenu d'existence... démontrant la polysémie du concept. Cette thématique du revenu universel est loin d'être nouvelle mais elle se pose dans le contexte des États-providence. Ceux-ci sont devenus matures mais aussi, pour certains, dépassés et obsolètes. Le revenu universel pose donc la question de l'avenir des États-providence dans des perspectives différentes selon les analyses et interprétations. Le revenu universel est-il une continuation, un prolongement de l'État-providence ancien, une étape supplémentaire ou est-il la déconstruction, la renonciation à cette forme de solidarité qu'était l'État-providence voire une nouvelle forme de politique sociale ?

a. Fusion des minima sociaux ou revenu universel ?

Les minima sociaux sont l'un des piliers du système français de protection sociale. Le premier minimum social a été créé en 1956 avec le minimum vieillesse mais l'apparition du chômage de masse et de la nouvelle pauvreté dans les années 1970-80 a amené l'État-providence à élargir le nombre et le champ des minima sociaux. Ainsi, aujourd'hui, il existe, en France, dix minima sociaux qui concernent 4,8 millions de personnes avec 2,5 millions d'allocataires du RSA.

Schéma 1 : Les minima sociaux en 2016



Source : report, Soravia, "Reprendre les minima sociaux"

Le RSA qui remplace, en 2009, le RMI (créé en 1988), est non seulement le minimum social le plus important (10,5 milliards d'euros en 2016) mais il fait figure d'un minimum social d'un type nouveau car à l'inverse des autres, il ne vise pas seulement à garantir un minimum de revenu mais à rechercher et à inciter l'allocataire à se réinsérer professionnellement et socialement. Ainsi, les

bénéficiaires du RSA ont des obligations de démarches actives de recherche d'emploi tout en ayant, en général, un accompagnement dans leurs démarches. Le RSA, depuis sa création, a vu son nombre d'allocataires exploser passant de 1,7 million en 2009 à 2,5 millions en 2016. Ce n'est pas vraiment le signe d'une réussite d'autant que la part des bénéficiaires du RSA-socle (personnes n'ayant déclaré aucune activité professionnelle dans l'année) est restée stable (65 %) ce qui démontre que la réinsertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RSA ne se réalise que très partiellement. La fusion, en 2016, entre le RSA-activité et la Prime Pour l'Emploi, donnant la Prime d'Activité, a pour but de rendre le travail « plus payant ». En effet, il est désormais possible de cumuler le RSA-activité et un salaire à condition que le total ne dépasse 1,2 fois le SMIC. Cette mesure vise à creuser l'écart entre le salaire avec l'indemnisation du chômage et le RSA-socle pour favoriser le retour à l'emploi et son maintien. Cependant, le risque est le développement des petits boulots (CDD courts, répétés et peu rémunérés) et donc, de précarisation de l'emploi sans créer les conditions du maintien dans l'emploi. Le bilan du RSA est donc mitigé. Certes, le dispositif constitue un filet social pour de plus en plus de personnes sans ressources mais il n'obtient pas les performances attendues en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

Face au mille-feuille des minima sociaux, le rapport de Christophe Sirugue (18 avril 2016) vise à les repenser en les simplifiant et les fusionnant. Outre des mesures de simplification, le rapport Sirugue propose de diviser par deux le nombre de minima sociaux passant de 10 à 5 en 2020 en les regroupant. Pour certains, le rapport Sirugue serait une première étape vers le revenu de base ou universel. Le rapporteur s'en défend car il y a, pour lui, une véritable différence entre la fusion des minima sociaux et le revenu de base. En effet, la fusion des minima sociaux vise à mettre en place une couverture sociale commune, élargie (surtout aux jeunes) en fonction de critères sociaux définissant des situations de difficultés sociales (exclusion, pauvreté, handicaps, maladie, chômage...) alors que le revenu de base s'adresse à l'ensemble de la population sans distinction aucune face aux risques sociaux. L'État, dans le cas de la fusion des minima sociaux, doit encore et toujours définir les conditions d'attribution de ces prestations sociales minimales.

Le revenu universel repose sur une autre logique que la fusion des minima sociaux ou le versement d'une allocation unique (une seule allocation correspondant à un minimum social) parce qu'il serait totalement déconnecté du travail. C'est une rupture complète avec le dogme moral et économique qui prévaut depuis des siècles, selon lequel seul le travail (ou un prélèvement sur le travail) peut procurer un revenu. En effet, le revenu universel serait un revenu versé à toute la population sans contreparties, ni conditions de ressources. Cette idée est relativement ancienne et trouve, principalement, son origine dans deux traditions socio-économico-philosophiques différentes voire opposées.

La première conception du revenu universel est socialiste-communiste humaniste : tout individu participant, d'une façon ou d'une autre, à la création de la richesse commune, doit recevoir en échange une contrepartie de celle-ci. On fait souvent remonter à Thomas Paine (1737-1809), philosophe anglais, qui, dans son livre *Justice agraire* (1795), suggérait d'octroyer à chacun atteignant l'âge adulte une dotation forfaitaire, non pas au nom de la charité mais parce que la terre est un bien commun alors qu'elle est devenue appropriation par certains. Pour lui, « *sans revenu, point de citoyen* ». T. Paine parlait plus de revenu d'existence que de revenu universel et ce dernier était un droit d'héritage sur la terre. C'est toujours en Angleterre, au lendemain de la Première Guerre mondiale, que Bertrand Russell réclame l'attribution à chacun, travailleur ou non, d'un revenu modeste et suffisant pour couvrir les besoins primaires. Au XX^e

siècle, un des continuateurs de T. Paine a été l'économiste américain James Meade (1907-1995, prix Nobel d'économie en 1977) qui légitimait le revenu d'existence par le fait que la richesse est le résultat du travail collectif. « *Le revenu universel est perçu par chacun quelle que soit sa situation matérielle parce qu'il existe et non pour exister.* » Ce revenu est aussi légitimé parce qu'une grande

partie de l'activité humaine indispensable à la société (travail domestique, solidarité associative...) ne trouve pas de rémunération sur le marché du travail. En 1985, l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) a été créée (Y. Bresson, H. Guitton) puis, en 1986, c'est le Basic Income European (puis Earth) Network (BIEN) qui voit le jour (Y. Bresson, P. Van Parijs). Ces structures de réflexion défendent le revenu universel et ont inspiré certaines mesures comme le RSA, en France. Aujourd'hui, le Mouvement Français pour le Revenu de Base (MFRB), créé en 2013, prône l'extension progressive du RSA à toute la population. Le philosophe André Gorz (1923-2007) défend une version plus radicale du revenu universel qu'il appelle d'ailleurs « revenu d'autonomie » qui serait une manière de s'affranchir de l'aliénation du travail imposée par le capitalisme. Le revenu universel deviendrait un moyen de refuser les emplois sous-payés, précaires et inintéressants socialement (D. Graeber).

La deuxième grande tradition du revenu universel est libérale. C'est l'économiste américain Milton Friedman (1912-2006) qui, dans *Capitalisme et liberté* (1962), proposait d'octroyer un crédit d'impôt (dit « impôt négatif ») dont le montant correspondait au minimum vital financé par un « impôt positif » payé par les hauts revenus. Cependant, l'impôt négatif n'est pas vraiment un revenu universel car cette allocation n'est pas destinée à toute la population. Elle vise à éviter de tomber dans la trappe à pauvreté mais en incitant au travail et mettant fin aux mesures d'assistanat. L'impôt négatif de M. Friedman n'est pas un revenu minimum inconditionnel. Cette mesure a été mise en place aux États-Unis, en 1975, dans onze États (*Earned Income Tax Credit*), expérimenté au Canada entre 1974 et 1979 (programme Mincome dans les villes de Winnipeg et de Dauphin de l'État du Manitoba), retenu en partie au Royaume-Uni (*Working Tax Credit*, 2003) et en France (*Prime pour l'emploi*, 2001). En 2014, le think tank libéral « Génération Libre » reprend l'idée de Friedman. Gaspard Koenig et Marc de Basquiat (*Liber, un revenu de liberté pour tous*, 2014), partant d'une critique forte du modèle social actuel, proposent la mise en place d'un revenu de base (dit Liber) qui complètera les autres prestations sociales (chômage, maladie, retraite). Certains libéraux libertariens (comme C. Murray aux États-Unis) voient dans le revenu de base le moyen de rationaliser et de remplacer l'ensemble des transferts sociaux en permettant à chaque individu de contracter librement les assurances qu'il juge nécessaire à sa protection.

Le revenu universel n'a rien d'universel tant les approches et conceptions sont différentes voire opposées. Il n'est pas universel car il n'est pas appliqué universellement. Il a été mis en place soit dans quelques pays (en Namibie, au Kenya, en Inde mais ces expériences ne concernent que quelques villages ou villes aux États-Unis ou au Canada) soit pour une population ciblée (comme en Finlande, depuis 2017, ne concernant que 2000 chômeurs). Seuls, l'Alaska (1982 grâce à la rente pétrolière et gazière) et l'Iran (2010) ont mis en place ce revenu universel mais à des niveaux faibles. Cependant, ce revenu universel trouve aujourd'hui un regain d'intérêt dans le débat politique et certains veulent l'expérimenter (projet d'expérimentation prévu en Gironde en 2018), d'autres l'ont rejeté (les Suisses lors d'un référendum en 2016). L'idée du revenu universel est intéressante mais pose de nombreuses questions quant à l'avenir de l'État providence.

b. Le revenu universel, nouvel avenir ou fin de l'État-providence ?

Pour les auteurs ultra libéraux libertariens, le revenu universel est une réponse à l'inefficacité de l'État-providence. Il permet de réunir en une seule allocation sociale les multiples aides sociales. Il concourt à une simplification et une rationalisation de l'action de l'État-providence. Il donne aussi une liberté de choix individuels en matière de protection sociale ainsi que dans l'action économique (dans le choix, par exemple, d'accepter un emploi ou de créer une entreprise). La société se libérerait, ainsi, du joug de l'État-providence et permettrait d'y mettre fin. Cette version libertarienne du revenu universel condamne donc l'État-providence à disparaître pour ouvrir une nouvelle ère de la protection sociale reposant sur la liberté individuelle dans l'utilisation de cette unique allocation sociale. Cette conception du revenu universel serait la réponse

à l'inefficacité de l'État-providence (théorie de la bureaucratie) pour en finir avec la puissance ou l'impuissance de l'État tout en défendant la liberté individuelle (Matt Zwolinski). D'autres auteurs libertariens (Jan Kregelka, Tyler Cowen) sont contre le revenu universel parce que celui-ci encouragerait la paresse de certains individus qui vivraient aux dépens de ceux qui travaillent. Les expériences envisagées de revenu de base en Californie, dans la *Silicon Valley* (surtout de la part de Sam Altman, principal pourvoyeur de fonds d'Airbnb) montrent son intérêt pour les défenseurs de la liberté d'entreprise. « *Et si, derrière le cache sexe de la liberté pour tous, les gourous californiens ne se servaient du prétexte du revenu de base que pour mieux en finir avec l'État, et tout particulièrement avec l'État-providence qu'ils haïssent ?* » (*Le revenu de base*, O. Le Naire et C. Lebon, 2017)

Pour les tenants du « Liber » (M. de Basquiat et G. Koenig), le revenu universel ne remplace pas toutes les prestations sociales. En cela, il ne met pas fin véritablement à l'État-providence mais le transforme assez fortement. « *Le revenu de base est un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance à la mort, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement.* » Il vise à rendre la protection sociale plus lisible en remplaçant une pléiade de dispositifs sociaux (minima sociaux, allocations familiales...) et fiscaux (CSG, cotisations sociales, quotient familial...) par un seul, inconditionnel, individualisé et financé par un prélèvement à la source (Libertaxe) proportionnel aux revenus perçus (d'activité, de remplacement ou financiers). L'essentiel de la protection sociale est maintenu qu'elle soit monétaire (retraite, maladie, chômage, logement) ou sous forme de services publics (hébergement, accompagnement, insertion...). Selon les simulations de M. de Basquiat, le « Liber » serait de 470 € mensuel, en 2016, alors que le RSA (déduction faite du forfait logement) était de 461 €. Le projet du « Liber » n'est pas très éloigné de ce que propose le rapport Sirugue. Mais, pour D. Clerc (*Alternatives Économiques* n°366, mars 2017), le coût de financement (de l'ordre de 350 à 400 milliards d'euros) est trop lourd et n'améliore pas significativement les situations des plus démunis. De plus, cette mesure risque d'exercer une pression à la baisse voire à la suppression du salaire minimum, de la complémentaire santé obligatoire... C'est pourquoi D. Clerc préfère la simplification de la protection sociale au revenu universel et le versement d'un revenu minimum garanti réservé seulement à ceux dont le revenu est inférieur à un certain seuil. Le « Liber » n'est pas la fin de l'État-providence mais est une conception assez radicalement différente des logiques antérieures et actuelles de l'État-providence bismarckien qui pourrait amener à sa marginalisation voire sa disparition. Le « Liber » repose avant tout sur l'idée que le fonctionnement actuel de l'État-providence n'est pas vraiment satisfaisant.

Une des raisons avancées par les défenseurs d'un revenu universel est que le travail en tant qu'emploi, socle principal de l'État-providence bismarckien et de l'intégration sociale, serait en voie de raréfaction. La montée du chômage de masse et des emplois précaires, le ralentissement attendu des gains de productivité dans la perspective d'une « stagnation séculaire » (R. Gordon, L. Summers) ainsi que la robotisation justifieraient la mise en place d'un revenu universel. En effet, ces transformations remettent en cause la protection sociale bismarckienne et entraînerait une dégradation très forte de l'assurance sociale. Face à ce risque, une couverture sociale universelle minimale s'impose. « *La protection sociale actuelle a été imaginée par une société de plein-emploi où les individus sont seulement soumis à des accidents de parcours rares et brefs. Elle répond imparfaitement aux besoins d'une société installée durablement dans le sous-emploi et le travail précaire.* » (*Revenu universel. Pourquoi ? Comment ?*, J. Dourgnon, 2017). De plus, une partie non négligeable (estimée entre 25 et 35 %) de la population pouvant bénéficier des minima sociaux n'y accèdent pas pour des raisons d'informations, de procédures ou autres. Ce revenu universel permettrait aussi d'éviter la stigmatisation et la difficile estime de soi pour les bénéficiaires des minima sociaux car ce revenu serait versé à tous, sans distinction de richesse. Il donnerait aussi une plus grande liberté dans le choix de l'emploi (accepter ou pas certains emplois considérés comme intéressants et sous-rémunérés), dans le choix entre emploi et temps de loisirs. De plus, si l'emploi

salarié devient rare, ce n'est pas le cas du travail. Le revenu universel peut à la fois amener à une revalorisation de certains emplois (auto-entrepreneurs, emplois agricoles dans certaines zones rurales désertifiées...) mais aussi d'autres activités sociales hors travail officiel (domestiques, associatives...). Avec ce revenu universel, il s'agirait donc de repenser le travail et d'inventer une société post-salariale sur des bases équitables et non conflictuelles. Il signerait non pas la fin de l'État-providence

mais le passage à une autre forme de protection sociale qui ne serait plus reliée aussi étroitement à l'emploi.

Face à ce projet optimiste, plusieurs critiques sont apparues. D'abord, pour certains libertariens, ce revenu universel encouragerait la paresse en créant un effet désincitatif au travail. Sur ce point, peu d'études l'ont démontré et l'expérimentation finlandaise actuelle est intéressante car elle concerne une population de chômeurs. J. Marseille (*L'argent des français*, 2009) pensait que l'argument de la paresse ne tient pas quant à l'allocation universelle puisque

« *l'insertion sociale ne peut se construire sur la contrainte mais sur la confiance placée dans les bénéficiaires de ce nouveau droit* ». L'effet inverse pourrait aussi se produire car le cumul d'un revenu de base avec un emploi s'avérerait intéressant financièrement. La question porte sur la qualité de l'emploi et l'obligation ou non d'accepter cet emploi. Ainsi, le revenu universel peut déboucher à la fois sur un refus des emplois précaires poussant les entreprises à améliorer la qualité de ces emplois mais aussi, sur une obligation d'accepter ces emplois car le revenu universel serait trop faible. La question du niveau et des bénéficiaires de ce revenu universel est donc centrale quant à ses effets attendus sur les situations sociales ainsi que sur l'avenir de l'État-providence. En effet, le coût du financement du revenu universel peut amener à une remise en cause partielle de la protection sociale car il ne permettrait plus d'assurer un minimum social pour la partie de la population qui en a le plus besoin. De plus, la fin programmée de l'emploi est incertaine et de nouvelles formes d'emplois peuvent encore être inventées. Seront-elles ou non valorisantes et valorisées ? La réponse est difficile mais sans doute qu'une partie sera moins valorisante et moins valorisée qu'une autre d'où le risque de dualisation. J.-M. Harribey (« Le revenu d'existence : un remède ou un piège ? », OFCE, 2016) récuse la thèse de la fin du travail et soutient que le travail socialement validé reste la seule source de valeur. Distribuer plus nécessite de produire plus ce qui est contradictoire avec la thèse selon laquelle le revenu universel permettrait d'échapper à la nécessité du travail.

Pour H. Sterdyniak (« Le revenu universel : une utopie utile ? », revue de l'OFCE, 2016), le coût élevé du financement du revenu universel rend son application difficilement réalisable d'autant plus qu'il entraîne le renoncement à l'objectif de plein-emploi. H. Sterdyniak est donc plus favorable à un revenu minimum

garanti (sous conditions de ressources) ainsi qu'un partage du travail et une réduction du temps de travail. Face au risque de dualisation du travail, une couverture universelle peut aussi renforcer le dualisme social et il pourrait apparaître plus juste d'accorder une priorité aux populations plus défavorisées qu'aux autres. Ainsi, le versement du revenu universel ne peut être instauré que s'il est perçu comme juste et équitable, éthiquement acceptable (*L'allocation universelle*, Y. Vanderborght et P. Van Parijs, 2005). Le revenu universel pose la question de la justice sociale au regard des actions de l'État-providence : est-il juste de donner à tous la même somme ? En cela, le revenu universel est plus un projet nouveau de société aux facettes et orientations multiples pouvant comporter des avancées mais aussi des risques et l'abandon de l'ancien État providence n'est peut-être pas aussi « nécessaire » et inéluctable.

Toutes ces interprétations et approches du revenu universel montrent le manque d'universalité du revenu universel. Il n'y a pas un revenu universel mais des revenus universels. Certains y sont opposés car il remettrait fondamentalement en cause les bases mêmes de la construction des États providence qui restent indispensables au bon fonctionnement des économies et sociétés. D'autres y sont favorables, soit pour tourner la page de l'État providence, soit pour inventer des formules

renovées de protection sociale sans nécessairement l'abandonner mais avec, parfois, beaucoup de risques et régressions. En fait, le revenu universel peut être une bonne idée mais il peut être aussi une fausse bonne idée.