

Avis du conseil de recherche et de prospective de l'UNIOPSS sur le revenu minimum universel suite à la demande du Conseil d'administration – janvier 2017

Le conseil de recherche et de prospective de l'UNIOPSS a suivi avec intérêt les débats et prises de position de ces derniers mois autour de l'idée d'une allocation universelle ou d'un revenu de base. Cette question de société est logiquement au cœur des réflexions susceptibles d'inspirer les orientations d'un mouvement rassemblant des associations et des fondations de solidarité. En abordant cette question, le conseil de recherche et de prospective n'entend évidemment pas se substituer aux instances politiques représentatives du mouvement UNIOPSS mais seulement apporter un éclairage pluridisciplinaire leur permettant de fonder une prise de position argumentée. Si de nombreux journalistes et des intellectuels, des hommes et femmes politiques se sont prononcés sur l'allocation universelle, on ne connaît pas l'opinion des premiers concernés, à savoir les personnes pauvres, ni, plus généralement l'opinion des citoyens¹.

1. Deux paradoxes qui interrogent

1.1. Une notion trop floue pour un débat rigoureux

C'est ici un premier paradoxe. L'idée d'un revenu de base est défendue au nom de son extrême simplicité, supposée vertueuse. Étonnamment, les vocables cherchant à l'exprimer sont incroyablement nombreux : allocation universelle, revenu de base, revenu inconditionnel, dividende social, revenu minimum d'existence, revenu citoyen, dotation inconditionnelle d'autonomie, impôt négatif sur le revenu, salaire à vie ou encore salaire universel, etc... Cette étonnante profusion manifeste d'abord une formidable confusion sur la notion qui révèle bien la complexité de la réforme envisagée, mais interdit ensuite tout débat rigoureux.

On parle de « revenu de base » pour désigner à la fois une réforme potentielle des minima sociaux et l'introduction d'une allocation universelle régulière présentant les trois caractéristiques suivantes : individuelle, universelle et inconditionnelle. Cette dernière suppose une révolution radicale de la sécurité sociale et de la protection sociale. L'idée est soutenue par des « idéologies » diverses et surtout contradictoires (un « imaginaire » libéral, un « imaginaire » de gauche, un imaginaire technocratique) ce qui nourrit le « flou » des propositions avancées. Il n'est question ici que de cette allocation universelle car la réforme des minima sociaux, engagée depuis plusieurs années, est un sujet complexe en soi qui ne peut être abordé qu'indirectement, pour autant qu'une allocation universelle a pour objet de se substituer à ces minima et à bien d'autres prestations.

Le montant de cette allocation (en général avec un montant réduit pour les enfants) constitue aux yeux de ses promoteurs un élément, certes essentiel, mais susceptible de prendre des valeurs plus ou moins élevées donnant un sens et un impact variables au dispositif et déterminant les variantes de scénarii macroéconomiques.

¹ Deux sondages ont donné des résultats contradictoires, en 2015 et 2016, mais ils ont posé des questions peu comparables et floues.

1.2. Un projet déjà ancien mais sans véritable mise en œuvre concrète

C'est un second paradoxe malgré cette définition plus précise. En effet, le dispositif envisagé a connu depuis quatre siècles des avocats successifs mais cette histoire, déjà longue, s'accompagne d'une étonnante absence de mise œuvre concrète. Si l'on laisse de côté les intentions manifestées aujourd'hui en Finlande ou en Aquitaine qui n'ont pas la moindre réalité opérationnelle, l'histoire n'apporte que des expérimentations de dispositifs proches (« *negative income tax* » dans le New Jersey aux USA, 1968-1972) ou des expériences non explicites d'un revenu minimum universel de fait (Danemark, 1980-1992). Dans les deux cas, les essais n'ont pas suffi à créer les conditions d'un prolongement de l'expérience. Il est évidemment difficile d'assimiler à une allocation universelle transposable le « *dividend* » de 1022\$ versé en 2016 à tous les habitants de l'Alaska et financé à partir de la seule rente pétrolière. La mise en œuvre explicite d'une allocation universelle n'ayant eu lieu nulle part, le dispositif envisagé constitue une innovation *ex nihilo* ce qui n'interdit pas d'y réfléchir ni d'anticiper ses conséquences éventuelles à partir des connaissances et des faits existants.

2. Des progrès à espérer dans de multiples directions

Pour quelles raisons une telle proposition suscite-t-elle l'intérêt ? Répondre à cette question revient à s'intéresser aux arguments avancés par les défenseurs de cette réforme.

2.1. Une nouvelle égalité pour tous ?

Une allocation qui traduit en acte l'égalité de tous les citoyens élargissant la liberté de chacun manifeste clairement une appartenance à une communauté fraternelle ouverte à des progrès partagés. Une telle projection dans un futur édénique apparaît souhaitable à nombre de contemporains mais ne suffirait pas à emporter l'adhésion si des arguments plus convaincants ne venaient aussi étayer la proposition.

2.2. Un moyen d'éradiquer la pauvreté ?

Le souci de l'efficacité dans la lutte contre la pauvreté constitue une préoccupation prioritaire. Le système national de protection sociale français, bien qu'il génère des transferts financiers dépassant le quart du PIB, s'accompagne de la situation de pauvreté de 14% de la population. Le seuil de pauvreté généralement considéré en France est aujourd'hui de 1000 euros environ et les minima sociaux en sont éloignés. Pour améliorer nettement la situation, il faudrait des réformes, qui sans aller jusqu'à une réforme radicale, seraient accessibles à court terme comme le relèvement du montant des minima sociaux (minimum vieillesse (ASPA) 801€/mois, AAH 808€/mois) pour atteindre le seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian soit 1008€/mois). Or, aucun des projets actuels de revenu de base ou allocation universelle n'est en mesure d'atteindre de tels niveaux, d'autant qu'ils supposent la suppression d'un nombre non spécifié d'allocations existantes.

2.3. Un moyen pour éviter le non-recours ?

Le non-recours aux droits sociaux des personnes ayant droit à des allocations est une situation relativement fréquente en particulier pour le RSA activité. Une allocation universelle automatique les atteindrait plus facilement. L'argument est d'autant plus fort qu'une partie du non-recours renvoie au refus de certaines personnes du caractère stigmatisant voire humiliant des dispositifs d'aide et à la complexité des règles d'attribution face à des situations personnelles souvent changeantes. Les

économies réalisées sur les coûts bureaucratiques de la distribution des allocations en termes de réduction d'emplois publics sont aussi avancées en faveur du dispositif qui supprimerait la nécessité du contrôle social, tout en respectant la dignité des personnes. Mais là encore, tout dépend de savoir quel serait le montant de l'allocation universelle. En outre, une incertitude règne dans la population et chez les électeurs quant à savoir s'il ne faut pas exiger de contreparties en échange d'une allocation, ainsi que sur la place du travail dans la société (comme collectif) et dans l'identité sociale des individus.

2.4. Un moyen pour corriger des iniquités et des incohérences du système actuel ?

C'est en particulier le cas de l'absence d'aide aux familles pour le premier (ou le dernier) enfant à charge. Sont également mentionnés les effets inégaux du quotient familial et conjugal, le minimum vieillesse réduit pour le conjoint, les différences de contribution selon la nature des revenus, etc. A noter que les divers projets relatifs à la mise en place d'une allocation universelle prévoient simultanément la suppression des allocations familiales et de certains avantages fiscaux : est-on, là encore, bien certain que cette suppression, et la mise en œuvre d'une individualisation systématique, serait approuvée par une majorité d'électeurs français ? Comment cette individualisation serait-elle compatible avec le caractère collectif de la protection sociale française, malgré sa fragmentation évidente (salariés, non-salariés, retraités...). Ces critiques peuvent inspirer des réformes souhaitables de la protection sociale et de la fiscalité sans impliquer pour autant un basculement vers l'allocation universelle.

2.5. Un rempart pour protéger la masse des sans-emploi, travailleurs précaires ou sans protection sociale ?

La persistance en Europe d'un haut niveau de chômage est toutefois le principal facteur contribuant à la diffusion de l'idée d'allocation universelle. Les difficultés de l'insertion professionnelle, les impasses des sas et des programmes de formation censés déboucher sur la vie active, la lourdeur des situations sociales des personnes éloignées durablement du marché du travail, se cumulent pour rendre illusoire et vains les efforts des pauvres pour s'en sortir comme ceux des travailleurs sociaux dans leur mission d'accompagnement et d'émancipation. Cette impuissance se conjugue à celle des gouvernements dont les politiques ne favorisent généralement l'emploi qu'au prix d'un développement de travailleurs pauvres et précaires.

Ces constats, qui s'expriment notamment dans les chiffres du chômage, sont confortés par des prophéties chocs annonçant « la fin du travail », par des prévisions sur l'impact de l'informatisation sur le marché de l'emploi et par les effets anticipés du « numérique », jusqu'à présent démentis par les faits, ou dans l'attente d'une évaluation rigoureuse. Malgré leur décalage avec les données statistiques empiriques, ces discours connaissent une renaissance surprenante. En effet, par une extrapolation du développement rapide des formes d'emplois sans protection sociale liées à la nouvelle économie capitaliste des plateformes, sont générés des chiffres, sans fondements sérieux, amplifiant la rumeur de la « fin du salariat ». Le salariat fondé, en France, sur des contrats en majorité à durée indéterminée, domine massivement les formes nouvelles d'emploi qui émergent (autoentrepreneur, multi-activité...). S'ajoutant à la distorsion de concurrence qui tend à éliminer les emplois dotés d'une protection sociale, ces prévisions pourraient s'avérer auto-réalisatrices et accélérer davantage la précarisation des emplois futurs, mais elles restent fondées sur des tendances très marginales. Face à ces deux menaces supposées inévitables d'un non-emploi massif et d'une multiplication des emplois précaires, l'allocation universelle constituerait le rempart indispensable pour protéger de la

paupérisation. Ici, à nouveau, bien sûr, la question est celle du montant de l'allocation imaginée et du rôle du travail dans la vie des citoyens.

3. Fin du travail et précarité massive : des fatalités ?

Ces sombres prévisions constituent l'un des arguments forts des promoteurs de l'idée ; de là, la nécessité de s'interroger sur ces hypothèses.

Mettre en question la prévision de la fin du travail est relativement aisé à la fois parce que les données statistiques montrent plutôt le déplacement des emplois que leur disparition mais aussi parce que l'orientation vers un développement durable fait apparaître de nombreux chantiers d'activités (prendre soin des humains, de la nature et du lien social, lutter contre le dérèglement climatique, etc.) qui impliquent du travail. Il faut donc faire litière de l'idée que des robots munis des bons algorithmes suffiront pour nourrir et servir l'humanité. L'observation de la manière dont, aujourd'hui libérée de toute réglementation, la nouvelle économie capitaliste concentre les rentes pour quelques-uns excluant la quasi-totalité des autres d'un partage équitable de la richesse dégagée suffit à en douter.

Pour lutter contre le chômage en favorisant l'emploi, certains projets politiques proposent l'allongement de la durée individuelle et la flexibilité du travail en restaurant la « liberté du travail » par la suppression de sa réglementation. Une telle orientation s'inscrit à rebours de l'hypothèse de la fin du travail. En revanche, elle ne protège pas contre la précarisation de « travailleurs pauvres ». En effet, l'allongement de la durée du travail est une condition nécessaire permettant de baisser les salaires sans compromettre drastiquement la satisfaction des besoins incompressibles des travailleurs et de leurs familles. A l'inverse, la réduction du temps de travail peut constituer une forme d'adaptation aux éventuelles pénuries d'emplois mais elle est incompatible avec la baisse des salaires.

Cette dernière remarque conduit à s'interroger sur le risque d'expansion de la précarité. Sauf à faire la preuve qu'aucune alternative n'existe, ce n'est plus une prévision mais plutôt un arbitrage en faveur du modèle d'une société de marché. La réglementation de l'économie numérique pour permettre l'efficacité du marché, l'adaptation du droit pour garantir une protection sociale de qualité aux actifs avec de nouvelles formes d'emploi, décisions de justice et réformes politiques déjà à l'œuvre dans certains pays, montrent que la précarité n'est pas une fatalité. L'adoption d'une allocation universelle pour remédier aux menaces évoquées s'avère donc être soit une erreur d'analyse soit une forme de renoncement politique a priori en apportant une mauvaise réponse au problème.

4. Une allocation universelle, complétive ou substitutive ?

Si l'on veut poursuivre l'analyse des effets de la mise en œuvre d'une allocation universelle jusqu'au bout, il est nécessaire de préciser la manière dont celle-ci peut s'inscrire dans le système de protection sociale existant. Deux situations sont envisageables :

- Soit il s'agit de compléter la couverture actuelle des branches de la sécurité sociale, on parle alors d'allocation complétive ;
- Soit il s'agit d'opérer un remplacement d'une partie, voire de la totalité, des prestations existantes on parle alors d'allocation substitutive.

Examinons la première hypothèse. L'allocation universelle apparaît comme une généralisation des minima sociaux unifiés. Avec un taux unique pour l'ensemble de la population, la dépense supplémentaire serait d'un peu moins de 400 milliards d'euros pour 540€/mois (RSA actuel) et d'un peu moins de 600 milliards pour 800€/mois (ASPA actuelle). Dans le premier cas, 18% du PIB, dans le second, 28%, seraient prélevés puis redistribués sous forme d'allocation universelle. Dans un pays où les prélèvements obligatoires sont jugés excessifs par une majorité de citoyens, l'acceptabilité collective d'une telle réforme est entièrement problématique, d'autant plus que les nombres respectifs de gagnants et de perdants varient sensiblement selon les modalités du financement. L'idée d'un « dépassement du capitalisme », anime certes quelques groupes en faveur de l'allocation universelle, mais elle paraît très marginale et donc peu crédible politiquement.

C'est pourquoi, la seconde hypothèse le plus souvent avancée est la substitution de l'allocation universelle à une liste variable des prestations sociales existantes : les minima sociaux, les allocations familiales mais également la couverture maladie universelle complémentaire, voire les allocations logement, la retraite et dans les positions les plus radicales, les prestations d'assurance maladie. La mise en place d'une allocation universelle implique alors un coût d'opportunité qu'il faut prendre en compte. Ainsi, pour atteindre un montant équivalant seulement au minimum vieillesse actuel toute la protection sociale devrait être abandonnée si l'on écarte des prélèvements supplémentaires. En revanche, ceux-ci restent indispensables si l'abandon de la protection sociale n'est que partiel. Les défenseurs du revenu universel présentent, à cet égard, une palette de suppression de prestations qui est tellement variable qu'on ne peut s'y retrouver. En revanche, l'attachement des Français à la sécurité sociale est indéniable et constant, malgré toute l'idéologie qui les invite à y renoncer depuis la crise financière.

Plus généralement, l'Allocation universelle révolutionne la protection sociale, non seulement du côté des "droits de tirage" (côté survalorisé évidemment) mais du côté des contributions fiscales et autres qui suppose une réforme fiscale d'envergure (avec toutes les questions d'acceptabilité de ces réformes qui ne sont pas marginales. Cet aspect fondamental de la "solidarité" (les droits des uns sont les obligations des autres) est très important à souligner car on ne construira jamais une protection sociale ambitieuse si on accrédite l'idée que les uns paient sans recevoir et les autres reçoivent sans payer. Cette matrice expérimentée depuis longtemps dans les pays suivant un modèle plus libéral a conduit à toujours réduire la baisse les prestations en les concentrant sur les seuls pauvres alors que l'héritage des systèmes européens (assurances sociales ou système universel) cherche à construire une société cohésive où la dimension contributive à l'effort collectif est toujours, même indirectement, connectée aux droits qu'on en retire.

5. L'allocation universelle : une régression annoncée

Dans une société donnée, l'ensemble des revenus dépendent de l'activité productive, marchande ou non, et, en l'absence d'augmentation de celle-ci, ce que certains gagnent en plus doit être compensé par des pertes pour les autres. La prise en compte de ces contraintes conduit à penser que l'allocation universelle éventuellement accessible n'améliorera pas les minima sociaux actuels et qu'il n'est pas même réalisable de l'établir au niveau du seuil de pauvreté (1000€) : une vision « réaliste » n'en atteindrait vraisemblablement que la moitié, ce qui non seulement n'améliorera pas la situation des personnes pauvres, mais l'aggraverait. Ces inquiétudes sont essentielles alors que le relèvement des minima sociaux à un niveau proche du seuil de pauvreté est constamment rejeté.

Mais cet impossible financement d'une prestation universelle d'un niveau décent ne doit pas empêcher d'envisager les effets destructeurs potentiels de l'engagement même d'une démarche « révolutionnaire » sur l'ensemble d'un système de protection sociale construit avec luttes et difficultés depuis la fin du 19^e siècle. L'impact prévisible de l'allocation universelle sur l'ensemble du système accroît en effet singulièrement les risques de régression sociale, comme l'a montré l'expérience des systèmes ciblés sur un « filet de sécurité ». La crainte est que l'allocation universelle ne constitue un « *versement pour solde de tout compte* » éteignant les autres formes de solidarité collective compensant le handicap, l'exclusion sociale, la maladie grave, etc... Un tel renoncement pourrait, notamment, justifier un transfert massif de la sécurité sociale vers les assureurs privés dans une logique de concurrence et une extension générale de la privatisation qui est déjà dans certains programmes politiques. La protection des travailleurs par la loi (salaire minimal, médecine du travail, IRP, protection complémentaire, etc.) apparaîtrait aussi superflue puisque chacun travaillerait désormais à sa guise grâce à l'allocation.

Ainsi, la solidarité étant assurée par cette seule allocation, une société d'individus prétendument « libres » renvoyés seulement aux marchés serait imaginable. Dans une société débarrassée du « mirage de la justice sociale » selon le vœu d'Hayek, (le théoricien du néolibéralisme qui inspire une partie des défenseurs du revenu universel), se passer de protection sociale deviendrait possible à condition d'accepter les inégalités amplifiées qui en résulteraient inéluctablement. Ces scénarii pessimistes reposent inévitablement comme l'allocation universelle sur des projections. Celles-ci aident à comprendre pourquoi le projet peut être envisagé comme un « cheval de Troie » ouvrant la voie à une véritable implosion du système national de protection sociale et donc comme un levier de promotion d'une société de marché.

Au-delà de ces considérations générales, l'examen dans le détail des effets de l'allocation permet de mesurer l'écart entre les espérances affichées et les réalités subies. S'il s'agit d'accroître la dignité et la liberté des personnes comment oser prétendre qu'une personne pauvre sans emploi va gagner en dignité si on lui donne ce qu'elle a déjà, c'est à dire le RSA ? Qui croira à la liberté accrue des salariés avec un salaire décent de prendre un congé sans solde grâce à l'allocation ? S'il s'agit de lutter contre la pauvreté, qui osera prétendre qu'on y parviendra avec une allocation de 500 euros ? S'il s'agit de mieux accompagner les nouvelles situations professionnelles, qui osera prétendre qu'une allocation de 500 euros va améliorer la situation des autoentrepreneurs quand on supprimera les allocations familiales, et sans doute aussi, à terme, sinon tout de suite, les allocations logement, alors qu'il faudrait qu'ils aient droit à l'assurance chômage ?

6. Se concentrer sur l'amélioration du système existant pour le rendre plus égalitaire et inclusif : une priorité

Les problèmes soulevés par les défenseurs de l'allocation universelle méritent certainement d'être pris en considération mais la réponse à leur apporter n'est pas celle-là. C'est pourquoi, s'il s'avérait qu'il existe une mobilisation effective autour de l'allocation universelle chez les électeurs et dans la société civile, il serait raisonnable de la convertir vers des réformes plus modestes, plus résolues, plus responsables, plus efficaces et moins dangereuses. Par exemple, outre l'engagement d'une réforme fiscale de toute façon désormais inévitable, la revalorisation des minima sociaux existants pour atteindre à terme le seuil de pauvreté, la mise en place d'une allocation familiale pour enfant à charge, l'abandon dans les discours politiques des représentations idéologiques stigmatisant des populations

pauvres et visant à les diviser, la persévérance des efforts d'accompagnement des personnes vers l'émancipation, l'extension des droits sociaux à l'ensemble des actifs salariés comme indépendants, le partage équitable des contributions non seulement pour financer une protection sociale réformée mais également pour favoriser l'emploi et donc la compétitivité nationale, etc. Au demeurant, la réforme de la protection sociale est un mouvement qui est constant depuis 20 ans et la question clé est la façon dont les citoyens parviennent à en sauvegarder, face à ses ennemis nombreux, les bénéfices pour la collectivité. Avocats et critiques de l'allocation universelle peuvent donc se retrouver d'accord sur le fait que nous ne sommes certainement pas impuissants face à une situation actuelle qui n'est pas la meilleure possible, sans avoir à se laisser tenter par des chimères.