

## Modèles de revenu minimum garanti

**Heidi Stutz, Tobias Bauer (2003): Modèles de revenu minimum garanti - Effets socio-politiques et économiques. Recherche bibliographique sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales**

Diffusion: OFCL, Aspects de la sécurité sociale 15/03.

[www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen)

### Tables de matières

1. Tour d'horizon des débats sur le RMG
2. Les principaux modèles et le cadre dans lequel ils s'inscrivent
3. Effets sur la pauvreté (efficacité)
4. Effets sur la performance de la sécurité sociale
5. Effets sur l'emploi
6. Répartition du revenu et du travail
7. Autres changements de comportement
8. Effets macroéconomiques
9. Montant et faisabilité financière
10. Compatibilité avec le contexte institutionnel
11. Constantes, divergence et questions en suspens
12. Bibliographie commentée et sans commentaires

En juin 2000, le Conseil national a transmis, sous forme de postulat, une motion de sa commission spéciale «Programme de législature 1999-2003» qui concernait un revenu de base garantissant le minimum vital. Cette intervention réclamait un rapport présentant les effets sociaux et économiques des différents modèles de revenu minimum couvrant les besoins fondamentaux et montrant dans quelle mesure ces modèles permettent de lutter contre les disparités croissantes observées au sein de la société.

Une recherche bibliographique effectuée en 1995 par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS permettait déjà de répondre à une grande partie de ces questions. L'Office fédéral des assurances sociales a donc estimé qu'il suffisait d'actualiser et de compléter la recherche menée à l'époque. Outre la littérature publiée depuis cette date, il fallait tenir compte des récents développements

et des nouveaux modèles, ainsi que de l'expérience acquise ces dernières années tant en Suisse qu'à l'étranger. L'accent a été mis sur les effets de répartition. En 1995, la recherche n'avait donné qu'une petite centaine de publications; il s'en est ajouté depuis une autre centaine.

La plupart des études aboutissent aux mêmes conclusions: du fait de la persistance de la pauvreté et des problèmes financiers de l'Etat social, elles diagnostiquent une insuffisance des systèmes de sécurité sociale proposés et voient dans les différentes formes de revenu minimum garanti (RMG) une possibilité d'améliorer l'efficacité et la performance de la sécurité sociale. A ce niveau, il existe incontestablement des conflits d'objectifs entre, d'une part, le montant du RMG et l'incitation au travail et, d'autre part, la possibilité de financer un programme de RMG. Ces dernières années, les problèmes liés à l'activité lucrative, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, sont devenus des sujets de préoccupation majeurs (mots-clés: chômage, travailleurs pauvres). La flexibilité croissante des rapports de travail étant partout considérée comme inévitable, la discussion porte sur la manière de proposer une sécurité sociale capable de couvrir ce risque (mot-clé: flexicurity).

Le plan de la présente étude n'a pas été établi en fonction des publications, mais des thèmes principaux (modèles et questions). Pour chacun d'eux, il est fait référence aux conclusions de plusieurs études. Pour qu'il soit également possible d'avoir accès à chaque publication en particulier, une liste bibliographique commentée est présentée en annexe.

Le rapport commence par une présentation générale de la problématique, faisant ressortir d'emblée la grande hétérogénéité des **problèmes** et, par conséquent, la difficulté à définir les **objectifs** à assigner au revenu minimum. Il se poursuit par une étude détaillée des **principaux modèles**: l'impôt négatif sur le revenu (INR), le crédit d'impôt, la subvention au salaire, l'allocation universelle (souvent désignée par son équivalent anglais «basic income»), la garantie des besoins fondamentaux et le revenu minimum d'insertion ou de réinsertion (fondé sur le RMI français). La présentation de chaque modèle est complétée par l'exposé des débats en cours et de l'expérience acquise tant en Suisse qu'à l'étranger.

Aucun pays n'a choisi comme instrument de couverture des besoins fondamentaux l'INR et l'allocation universelle versée sans condition préalable, qui étaient autrefois les modèles les

plus discutés. En revanche, les crédits d'impôts (proches de l'INR) sont de plus en plus populaires dans les pays anglo-saxons, tandis que de nombreux pays européens et la Suisse préfèrent pour l'instant appliquer des éléments de la garantie des besoins fondamentaux liée aux besoins et du revenu minimum de réinsertion.

Un autre point essentiel de la recherche bibliographique est **l'évaluation** des différents modèles selon les critères suivants: efficacité dans la réduction de la pauvreté, atteinte des objectifs à des coûts avantageux (efficacité), répercussions sur le marché de l'emploi, conséquences sur la répartition du travail et du revenu, autres modifications du comportement, retombées sur l'ensemble de l'économie, montant du RMG et possibilités de financement, ainsi que compatibilité avec le système fiscal et social.

Cette évaluation reflète en permanence le conflit qui oppose intrinsèquement la lutte contre la pauvreté à la conservation d'incitations au travail. Certains auteurs estiment même que tout programme garantissant un niveau de vie suffisant a nécessairement pour corollaire des incitations négatives par rapport au travail. On peut caricaturer cette situation en disant que chaque pays a le choix entre un taux de chômage élevé et un taux de travailleurs pauvres élevé. Quant à l'hypothèse selon laquelle des incitations au travail appropriées permettraient d'intégrer au marché de l'emploi un grand nombre de personnes dans le besoin, de récentes études ont montré qu'elle n'était pas corroborée par les faits. Rares sont en effet les personnes qui choisissent de leur plein gré une existence aux limites de la subsistance.

Les auteurs de l'étude constatent également que la plupart des propositions de réforme se révèlent tout aussi onéreuses dans leur application que l'octroi de l'aide sociale, quand elles n'abaissent pas le niveau des prestations. C'est ce même constat qui a amené Solow, prix Nobel américain d'économie, dans une étude sur la US-Welfare-to-Work-Reform, à conclure que la nation se faisait des illusions en croyant qu'il existait des solutions bon marché en matière de garantie des besoins fondamentaux.

Une tendance plus récente considère les prestations sociales qui existent actuellement en Suisse comme un revenu minimum garanti, et cela parce que le droit à la subsistance est déjà assuré depuis 1999, dans les situations de détresse, par la nouvelle constitution. Cette argumentation omet le fait que seule environ la moitié des ayants droit font valoir leur droit à l'aide sociale, car la crainte de stigmatisation en

découlant, le recours aux proches mieux lotis et l'obligation de remboursement représentent autant de barrières archaïques, comme l'a montré une étude critique réalisée en 1999 par l'OCDE.

Aucun modèle de réforme du revenu minimum garanti ne constitue une panacée; tous présentent des avantages et des inconvénients. **L'impôt négatif sur le revenu** permet, vu son caractère automatique, d'atteindre toutes les personnes dans le besoin, même celles dont la pauvreté est cachée. Mais il n'est assorti d'aucune aide à l'intégration. De plus, il est étroitement lié au dilemme qui oppose la nécessité de conserver des incitations au travail à celle de garantir les besoins fondamentaux car, pour des raisons financières, il ne peut satisfaire simultanément à ces deux nécessités. Pour toutes ces raisons et contrairement à l'opinion largement répandue, l'INR est tout aussi onéreux que l'aide sociale traditionnelle pour un même niveau de prestations.

Les **crédits d'impôt** permettent de réduire de manière ciblée et à moindre coût la pauvreté chez les personnes ayant de faibles revenus. Mais pour les très bas revenus, cette aide est souvent des plus minimes et ne permet pas de garantir la subsistance. Le programme le plus vaste dans ce domaine, le Earned Income Tax Credit (EITC) américain, a montré qu'il est possible de relever le pourcentage d'occupation chez les bénéficiaires de ce type d'aide, mais que cela concerne surtout des mères élevant seules leurs enfants, peu qualifiées, confrontées à des conditions de travail précaires suite à la réforme parallèle du Welfare-to-Work. Il convient donc de ne pas généraliser ce résultat.

Les **subventions aux salaires** permettent de toucher de manière ciblée les bas revenus. Néanmoins, si elles sont liées à des salaires horaires, elles ne garantissent plus la subsistance, mais augmentent parallèlement au revenu, que le bénéficiaire vive dans un ménage pauvre ou non. Quant aux personnes sans revenus, les subventions aux salaires ne les atteignent pas du tout. Par ailleurs, la pression salariale entraînée par ce type de soutien aux bas salaires risque de faire naître le besoin d'assistance dans de nouveaux groupes à faible revenu.

**L'allocation universelle** ne peut entrer en ligne de compte que dans les pays riches. Cette aide, qui n'exige pas de conditions préalables, touche également la pauvreté cachée, et cela avant même la déclaration d'impôt, contrairement à l'impôt négatif sur le revenu. Cependant, si une allocation universelle garantit le

minimum vital, le volume redistribué atteint un montant prohibitif; si elle n'y parvient pas, elle n'est pas d'une grande utilité. Selon toute probabilité, les plus nécessiteux seraient encore plus défavorisés qu'aujourd'hui. Au niveau politique, un revenu de base non assorti de conditions serait en outre difficilement applicable, car il contrevient aux normes de réciprocité en vigueur. Il n'en va pas de même pour les prestations universelles, telles que les allocations familiales, accordées seulement à certains groupes cibles.

La Suisse a déjà fait l'expérience de réformes de type **garantie des besoins fondamentaux liée aux besoins** et **revenu minimum de réinsertion**. Les cantons romands et le Tessin ont joué là un rôle de pionnier, au même titre que certaines villes de Suisse alémanique. Comme les modèles axés sur les besoins s'inscrivant dans le cadre de ces réformes étaient pour la plupart liés au principe de réciprocité, ces deux stratégies convergent dans une large mesure. Toutes deux permettent de garantir un minimum vital pour des charges financières supportables et sont confrontées au défi de réduire la misère cachée, c'est-à-dire d'atteindre les individus dans le besoin, même ceux qui pourraient bénéficier d'une aide mais ne font pas valoir leurs droits.

Comme le montre le nombre croissant d'expériences, les modèles de base du revenu minimum garanti sont aussi associés à des difficultés, à des dilemmes et à des effets secondaires indésirables propres. Pour tous, l'élément décisif est l'application concrète. Dans toute la littérature, depuis longtemps, ce ne sont plus les raisonnements de type «ou bien... ou bien» qui sont au premier plan; il s'agit plutôt de savoir quelle combinaison de modèles permettrait d'obtenir les meilleurs résultats.

A la fin de cette recherche bibliographique, une large place est réservée à une bibliographie commentée et à une bibliographie non commentée, renvoyant également à des adresses Internet et aux projets de recherche en cours, qui doivent permettre d'approfondir par soi-même le thème des différentes publications.