



# Assemblée générale

Distr. générale  
22 mars 2017  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-cinquième session

6-23 juin 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,  
politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

### Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, établi en application de la résolution 26/3 du Conseil. Le Rapporteur spécial note que les valeurs fondamentales du système international des droits de l'homme se trouvent menacées, en 2017, de diverses nouvelles manières. Une explication largement partagée tient au sentiment croissant d'insécurité économique qui se répand rapidement dans de vastes pans d'un grand nombre de sociétés.

Le Rapporteur spécial estime que la communauté des défenseurs des droits de l'homme n'a pas proposé grand-chose face à cette situation. Le risque existe en effet de voir le système des droits de l'homme se mettre à tourner à vide et continuer d'avancer par inertie sur une trajectoire fixée de longue date, même si la machine tombe en pièces, plutôt que de rechercher des manières innovantes d'aborder le problème de l'insécurité économique.

Le rapport part de l'hypothèse que le mouvement des droits de l'homme doit apporter des réponses appropriées aux transformations fondamentales des structures économiques et sociales qui sont à l'œuvre aux niveaux national et mondial. Dans ce cadre, l'une des propositions les plus inspirées consiste à remplacer ou compléter les systèmes de protection sociale existants par un revenu universel de base (« revenu de base »). Cette proposition a récemment retenu l'attention de gouvernements, d'universitaires et de professionnels de différents domaines. Dans sa conception la plus aboutie et sous sa forme idéale, le revenu de base remet explicitement en cause la plupart des grands principes sur lesquels sont fondés les systèmes de sécurité sociale existants. Au lieu d'allocations partielles, ce mécanisme garantit un socle de revenus ; au lieu d'être épisodiques, les versements sont réguliers ; au lieu d'être fondé sur les besoins, leur montant, forfaitaire, est identique pour tous ; au lieu de toutes sortes d'allocations en nature, les bénéficiaires touchent une allocation monétaire ; cette allocation est versée à chaque personne au lieu d'être versée uniquement aux foyers nécessiteux ; au lieu d'être soumis à diverses conditions, son bénéfice est inconditionnel ; au lieu d'exclure les plus fortunés, le mécanisme est universel ; au lieu d'être fondé sur le cumul des cotisations, son financement



est avant tout fondé sur l'impôt. Enfin, la simplicité du mécanisme laisse présager une bureaucratie réduite au minimum et de faibles coûts administratifs.

Le présent rapport a pour principal objectif de mener une réflexion sur la pertinence d'une approche de la protection sociale fondée sur le revenu de base au regard du droit international des droits de l'homme. Le revenu de base offre une solution audacieuse et imaginative à des problèmes pressants qui risquent de devenir encore plus difficiles à résoudre au vu de la direction dans laquelle l'économie mondiale semble inexorablement s'orienter. S'il suscite nombre d'objections, notamment en ce qui concerne la question du financement, ce concept ne devrait pas être balayé d'un revers de la main au prétexte qu'il serait utopique. Dans le contexte actuel, marqué par une grave insécurité économique, la créativité en matière de politique sociale est indispensable.

Le présent rapport appelle à reconnaître la menace majeure que l'insécurité économique représente pour tous les droits de l'homme. Il appelle à placer le droit au travail, à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant au premier plan des préoccupations relatives aux droits de l'homme. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de reconnaître l'importance fondamentale de l'État, de politiques budgétaires justes et progressistes, et d'une juste redistribution des richesses. Surtout, les débats sur les socles de protection sociale et sur le revenu de base doivent être menés de front. Jusqu'à présent, ces questions ont généralement été abordées séparément, ce qui participe d'une approche contre-productive et finalement vouée à l'échec.

## Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	4
II. Introduction au revenu de base.....	6
A. Caractéristiques d'un revenu de base complet .....	6
B. Bref historique du concept.....	8
C. Renouveau au XXI <sup>e</sup> siècle .....	8
D. Formes du revenu de base.....	11
III. Similitudes et différences avec les autres modèles.....	12
A. Impôt négatif sur le revenu .....	12
B. Revenu de base à l'échelle mondiale .....	12
C. L'État-providence .....	13
D. Transferts en espèces .....	14
E. Socles de protection sociale.....	16
IV. Revenu de base et pauvreté .....	16
V. Viabilité financière.....	17
VI. Conclusion .....	19

## I. Introduction<sup>1</sup>

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme. Il s'agit du troisième rapport présenté au Conseil par Philip Alston en sa qualité de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.

2. Le rapport est centré sur l'idée de remplacer ou de compléter les systèmes de protection sociale existants par un revenu universel de base (« revenu de base »)<sup>2</sup>. Ces derniers mois, cette proposition a suscité un regain d'attention de la part des gouvernements, des universitaires et des professionnels de divers domaines, et quatre ouvrages majeurs sur le sujet sont parus coup sur coup<sup>3</sup>. Selon un rapport du Gouvernement indien, puisque les penseurs d'extrême gauche comme ceux d'extrême droite soutiennent tous désormais le revenu de base, il s'agit donc d'une idée forte qui mérite d'être discutée avec sérieux, même si le rapport en question conclut qu'il est encore trop tôt pour la mettre en œuvre<sup>4</sup>. Avant d'analyser en détail ce concept et son articulation avec les droits de l'homme, il convient de prendre en considération le contexte dans lequel cette proposition a attiré une telle attention.

3. Les valeurs fondamentales du système international des droits de l'homme se trouvent menacées, en 2017, de diverses nouvelles manières. Plusieurs explications concurrentes ont été avancées, mais la plus couramment partagée renvoie au sentiment croissant d'insécurité économique qui se répand rapidement dans de larges pans d'un grand nombre de sociétés. Ils sont de plus en plus nombreux à se sentir exposés, vulnérables, accablés et désemparés, et systématiquement marginalisés tant sur le plan économique que social. Cette situation, qui par le passé semblait n'être le lot que des habitants des pays à faible revenu ou, dans les pays à revenu élevé ou intermédiaire, des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, touche désormais non seulement les chômeurs ou les personnes sous-employées, mais aussi les travailleurs précaires et ceux qui risquent de perdre leur emploi dans un avenir proche du fait de diverses évolutions. Beaucoup de ces personnes jouissaient auparavant d'un minimum de sécurité et de considération et avaient le sentiment d'avoir leur mot à dire sur le système global de gouvernement. Alors que cette nouvelle insécurité progresse et qu'elle touche toujours plus de monde, nombre de grands partis politiques ont soit ignoré la question, soit proposé des solutions qui n'ont fait qu'aggraver les problèmes, ébranlant encore davantage la foi en la démocratie électorale.

4. On peut considérer, surtout avec du recul, que les politiques néolibérales inspirées par le consensus de Washington des années 1980 ont considérablement exacerbé l'insécurité économique, que telle ait été l'intention ou non. L'État était réputé être intrinsèquement inefficace et enclin à la corruption, ce qui conduisait à le presser constamment de réduire toutes les ressources destinées à fournir des services sociaux et économiques de base à la population, tout en lui reconnaissant un rôle renforcé en matière de régulation pour faciliter et légitimer la privatisation de l'économie. Sous l'influence, entre autres, des politiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), les concepts de sécurité sociale et de protection sociale ont été ramenés à une notion minimaliste de « filet de protection sociale » destiné à éviter le pire et à donner à l'État un visage bienveillant, tandis que les fonctionnaires compétents en la matière étaient chargés de concevoir des mécanismes de « ciblage » toujours plus efficaces et d'éliminer la surinclusion tout en minimisant la sous-inclusion. La promotion des réformes fiscales et des politiques budgétaires prudentes s'est muée en une course au moins-disant pour fixer les

<sup>1</sup> Le Rapporteur spécial remercie Christiaan van Veen et Anna Bulman pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée au cours de l'élaboration du présent rapport.

<sup>2</sup> Ce concept est aussi appelé revenu citoyen, revenu minimum garanti ou revenu annuel garanti.

<sup>3</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Harvard University Press, 2017) ; Rutger Bregman, *Utopia for Realists: How We Can Build the Ideal World* (Bloomsbury Publishing, 2017) ; Thomas Straubhaar, *Radikal Gerech* (Körber Stiftung, 2017) ; et Andy Stern, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream* (Public Affairs, 2016).

<sup>4</sup> Gouvernement indien, *Economic Survey 2016-2017* (2017), chap. 9, p. 195.

taux d'imposition des personnes et des entreprises les plus faibles, attirer les entreprises par le biais d'exonérations coûteuses, fermer les yeux sur des pratiques d'évasion fiscale illégales ou outrancières, et supprimer les impôts sur la succession et les autres mesures de nature à assurer une redistribution, fût-elle minime. La privatisation était prônée même pour des fonctions de l'État autrefois considérées comme régaliennes, telles que les prisons, l'éducation ou la sécurité. Certains États ont été jusqu'à privatiser partiellement leur système de justice, que ce soit par l'instauration de frais de justice onéreux pour les pauvres ou par le recours à l'arbitrage privé pour régler les litiges de la consommation et d'autres types de plaintes.

5. Pour sa part, la communauté des défenseurs des droits de l'homme n'a pas su apporter des réponses adaptées aux graves problèmes liés à la profonde insécurité économique. Les droits fondamentaux que sont le droit au travail, à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant figurent très bas dans la liste des priorités des grands groupes de défense des droits de l'homme et des principales organisations internationales et régionales de défense des droits de l'homme, à l'exception de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Cela s'explique notamment par des arguments déjà anciens selon lesquels les questions économiques relèvent de la compétence d'organes économiques et non d'organes de défense des droits de l'homme, le fait que les spécialistes des droits de l'homme ne sont pas perçus comme compétents pour traiter des enjeux présentés comme des questions techniques de politique économique, le fait qu'on évite généralement d'aborder les questions de redistribution des revenus ou de réaffectation des dépenses sous l'angle des droits de l'homme, et le postulat que si les droits civils et politiques sont protégés, alors les droits économiques et sociaux seront automatiquement respectés.

6. Un problème similaire se pose dans le cadre du Conseil des droits de l'homme du fait du cloisonnement des sujets, puisque la nourriture, la santé, l'éducation, l'eau et les autres questions relatives aux droits de l'homme sont traitées de manière compartimentée, mais rarement de manière intégrée. Le Conseil débat, l'un après l'autre, de chaque rapport des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, et chaque titulaire de mandat se concentre sur l'une des pièces du puzzle, mais il est rare que l'occasion se présente d'examiner le tableau d'ensemble.

7. Le risque est grand de voir le système des droits de l'homme, lorsqu'il devra faire face au défi de l'insécurité économique, se mettre à tourner à vide, et continuer d'avancer par inertie sur une trajectoire fixée de longue date, alors même que la machine tombe en pièces. Ses organes de supervision et de surveillance s'adresseront avec toujours plus d'insistance à des acteurs étatiques qui se sont rendus marginaux, et continueront d'exiger le respect de normes depuis longtemps supplantées par les tristes réalités des chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans l'ensemble, le système des droits de l'homme, lourd et rigide, est mal placé pour renouveler la réflexion dans ces circonstances. Il lui faudra pourtant le faire pour conserver sa pertinence.

8. Le rapport part de l'hypothèse que le mouvement des droits de l'homme doit faire face de manière appropriée aux transformations radicales des structures économiques et sociales qui sont à l'œuvre aux niveaux national et mondial. On peut notamment citer :

a) La précarité croissante de l'emploi, à l'ère d'Uber, d'Airbnb, de l'externalisation, de la sous-traitance, des contrats zéro heure, etc. ;

b) Le fait que les formes traditionnelles de régulation du marché du travail deviennent de moins en moins pertinentes pour l'économie émergente, et que la volonté de conserver leur validité normative, fût-elle solidement justifiée, est de plus en plus impuissante face à l'émergence des chaînes d'approvisionnement mondiales et aux autres évolutions fondées sur l'insécurité des travailleurs ;

c) La probabilité que de nombreux emplois deviennent redondants sous l'effet du développement de l'automatisation et de la robotisation, parallèlement à une concentration croissante des richesses entre les mains des élites technologiques et des détenteurs de capitaux ;

d) La croissance rapide et apparemment irrépressible des inégalités dans le monde, résumée par la statistique d'Oxfam selon laquelle les 1 % les plus riches détiennent

déjà autant de richesses que les 99 % restants<sup>5</sup>, et dont rendent compte les analyses économiques détaillées au niveau national de Thomas Piketty et d'autres<sup>6</sup> ;

e) Devant la montée d'un nouveau néolibéralisme qui exalte toujours plus les faibles taux d'imposition, diabolise l'appareil d'État, encourage la dérégulation par principe et la privatisation des missions que l'État conserve encore dans le secteur social, l'État risque de ne plus être en mesure de protéger ou de promouvoir véritablement les droits sociaux.

## II. Introduction au revenu de base

### A. Caractéristiques d'un revenu de base complet

9. Dans sa conception la plus aboutie et sous sa forme idéale, le revenu de base remet explicitement en cause la plupart des grands principes sur lesquels sont fondés les systèmes de sécurité sociale existants. Au lieu d'un ensemble d'allocations partielles, le revenu de base garantit un socle de revenus ; au lieu d'être épisodiques, les versements sont réguliers ; au lieu d'être fondé sur les besoins, leur montant, forfaitaire, est identique pour tous ; au lieu de toutes sortes d'allocations en nature, les bénéficiaires touchent une allocation monétaire ; cette allocation est versée à chaque personne au lieu d'être versée uniquement aux foyers nécessiteux ; au lieu d'être soumis à diverses conditions, son bénéfice est inconditionnel ; au lieu d'exclure les plus fortunés, le mécanisme est universel ; au lieu d'être fondé sur le cumul des cotisations, son financement est avant tout fondé sur l'impôt. Enfin, la simplicité du mécanisme laisse présager une bureaucratie réduite au minimum et de faibles coûts administratifs.

#### *Socle garanti*

10. Le revenu de base tire son nom du fait qu'il a vocation à garantir un socle de revenus sur lequel chaque destinataire puisse compter<sup>7</sup>. Comme les besoins dépendent énormément des personnes et des circonstances, le montant dont une personne donnée a besoin dépendra de facteurs tels que le coût de la vie et du logement là où elle habite, de son état de santé et des éventuels dispositifs de soutien préexistants. Cependant, dans sa forme pure, le revenu de base est généralement conçu comme un versement d'un même montant pour tous, ce qui ne reflète pas ces différentiels. Il existe toutefois différentes versions de ce concept qui prévoient la possibilité d'ajuster dans le temps le montant versé, de le réduire pour les enfants et de l'augmenter pour les personnes âgées, ou de le moduler en fonction de critères géographiques<sup>8</sup>. La base de calcul du socle et le montant versé seront bien sûr très variables selon les pays. Ainsi, quand le référendum national sur le revenu de base organisé par la Suisse prévoyait un montant de 2 500 francs suisses par adulte et par mois, une initiative sud-africaine envisage une allocation mensuelle de 15 dollars des États-Unis par personne et par mois, indexée sur l'inflation<sup>9</sup>.

#### *Régularité des versements*

11. Dans un système de revenu de base, les bénéficiaires reçoivent des versements réguliers, par exemple tous les mois. Le caractère prédictible et continu de ces versements garantit que les objectifs de redistribution et de réduction de la pauvreté seront atteints,

<sup>5</sup> Oxfam, « Une économie au service des 99 % », document d'information, janvier 2017.

<sup>6</sup> Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, « Distributional national accounts: methods and estimates for the United States », National Bureau of Economic Research working paper series, Working Paper n° 22945 (2016).

<sup>7</sup> Van Parijs et Vanderborght, *Basic Income*, p. 9.

<sup>8</sup> Ibid., p. 10 et 11.

<sup>9</sup> « Towards a SADC-wide basic income grant: where are we now » (« Vers un revenu de base à l'échelle de la Communauté de développement de l'Afrique australe : état des lieux ») Disponible à l'adresse <http://spii.org.za/sadcbigcampaign/wp-content/uploads/2016/08/SADC-BIG-Newsletter-Issue-1-2016.pdf>.

alors que les versements ponctuels ou forfaitaires ne permettent pas de garantir un socle constant.

#### *Monétarisation des allocations*

12. Le revenu de base est conçu comme une allocation monétaire, et non comme un soutien en nature sous forme de nourriture, de bons ou d'hébergement. Cela signifie que les personnes doivent disposer d'un moyen de réception du versement, par exemple un compte en banque ou un téléphone portable à même de traiter les paiements électroniques. Cela pourrait poser problème dans les endroits où ni l'infrastructure bancaire ni les réseaux de téléphonie mobile ne sont assez robustes, et cela occasionnera des difficultés pour certaines catégories comme les sans-abri, les personnes fuyant les violences familiales ou les personnes présentant un handicap psychosocial<sup>10</sup>.

#### *Caractère individuel*

13. Alors que les systèmes de protection sociale existants attribuent nombre de prestations aux ménages, le revenu de base irait directement à chaque personne. Certaines propositions s'écartent néanmoins de ce principe et envisagent des versements moindres tenant compte de la situation globale de la famille ou du ménage.

#### *Caractère inconditionnel*

14. L'absence de conditionnalité est un aspect essentiel pour la plupart des partisans du revenu de base. Cela signifie que le paiement de ce revenu n'est soumis à aucune condition préalable comme l'assiduité scolaire des enfants ou la preuve de recherches d'emploi. Nul n'est donc contraint d'accepter un emploi déplaisant ou peu attrayant. Ces emplois seraient soit remplacés par des machines, soit pourvus grâce à des augmentations de salaires les rendant plus attrayants<sup>11</sup>.

#### *Caractère universel*

15. Un revenu de base complet est défini comme une prestation universelle qui est automatiquement versée *ex ante* à tous les membres d'une société, indépendamment de leur revenu, de leur fortune, de leur âge et de leur sexe. Il ne nécessite pas de contrôle du niveau de ressources et n'est pas limité à des catégories particulières de bénéficiaires. Cette idée en déroute beaucoup, qui ne comprennent pas pourquoi les nantis devraient recevoir autant que les démunis. Il leur est généralement répondu que le fait d'assujettir l'éligibilité à une quelconque forme de contrôle du niveau des ressources suppose nécessairement, pour traiter les demandes, une bureaucratie énorme et inefficace ; il fait peser sur les personnes défavorisées la charge de prouver qu'elles sont financièrement dans le besoin, stigmatise le groupe cible et porte atteinte à la liberté de ne pas travailler – à comparer aux programmes de protection sociale en fonction des ressources, dont les prestations diminuent lorsque les gens travaillent et gagnent davantage. Une possibilité pour préserver l'universalité tout en répondant à cette objection d'injustice consiste à mettre en place un système de taxation progressive qui prélève effectivement la majeure partie du revenu de base versé aux plus hauts revenus. Certains s'interrogent sur la viabilité de cette approche dans un monde où l'évitement fiscal des élites et les stratagèmes d'évasion fiscale sont monnaie courante<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Voir par exemple James P. Mulvale et Sid Frankel, « Next steps on the road to basic income in Canada » (« Prochaines étapes sur la voie du revenu de base au Canada »), *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 43, n° 3 (2016), p. 27 à 50, qui citent à la page 41 Jurgen De Wispelaere et Lindsay Stirton, « The politics of unconditional basic income: bringing bureaucracy back in » (« Les politiques de revenu de base inconditionnel : le retour de la bureaucratie »), *Political Studies*, vol. 61, n° 4 (2013), p. 915.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, Van Parijs et Vanderborght, *Basic Income*, p. 22.

<sup>12</sup> Francine Mestrum, « Why basic income can never be a progressive solution » (« Pourquoi le revenu de base ne pourra jamais être une solution progressiste »), 14 avril 2016. Disponible à l'adresse <https://www.socialeurope.eu/2016/04/basic-income-can-never-progressive-solution/>.

16. La dimension d'universalité est souvent supposée ne s'appliquer qu'aux citoyens ou aux personnes résidant légalement dans le pays depuis un certain temps, même si certains dispositifs imposent uniquement d'être résident fiscal. Ces limites soulèvent des questions importantes en ce qui concerne les travailleurs migrants, les travailleurs sans papiers et les demandeurs d'asile.

## B. Bref historique du concept

17. L'idée d'un revenu de base, sous une forme ou sous une autre, a été mise en avant par des penseurs depuis des siècles<sup>13</sup>. Les partisans de cette idée font remonter son origine historique à Thomas More et son *Utopie* (1516), à Jean Louis Vivès avec *De l'assistance aux pauvres* (1526), et aux travaux de Condorcet, Charles Fourier, Victor Considerant, John Stuart Mill, Bertrand Russell, George Cole, Herbert Simon et divers autres politologues, économistes et intellectuels. Parmi ces projets précurseurs, le projet sans doute le plus détaillé et précis de revenu de base et de protection sociale a été présenté par Thomas Paine, figure emblématique des révolutions française et américaine, dans *Les droits de l'homme* (1792) et *Justice agraire* (1797).

18. Au Royaume-Uni, les propositions de revenu de base ont connu le plus fort écho dans la période suivant chacune des deux guerres mondiales. En 1918, Bertrand Russell appelle à l'instauration d'un revenu pour tous qui soit suffisant pour pourvoir aux besoins de base dans l'Angleterre de l'après Première Guerre mondiale<sup>14</sup>. Et, lors des débats sur le rapport Beveridge en 1943, Juliet Rhys-Williams propose une approche fondée sur le revenu de base en lieu et place du régime d'État-providence contributif de Beveridge<sup>15</sup>.

19. Aux États-Unis d'Amérique, dans les années 1960, Milton Friedman plaide pour un impôt négatif sur le revenu, concept qui ressemble beaucoup à celui de revenu de base<sup>16</sup>. À la fin des années 1960, Martin Luther King Jr. appelle à l'instauration d'un revenu garanti pour remédier à la pauvreté. Au même moment, le Président de l'époque, Richard Nixon, est tout proche de mettre en place un complément de revenu universel, mais le dispositif est battu en brèche au Sénat par les conservateurs, qui estiment que le programme est trop onéreux, et par les libéraux, pour lesquels le montant de la prestation est trop faible.

## C. Renouveau au XXI<sup>e</sup> siècle

20. Le concept du revenu de base a connu un fort renouveau ces dernières années, défendu notamment par des philosophes, des économistes, des hommes politiques, des entrepreneurs de la Silicon Valley, des leaders syndicaux et des futurologues. Il a également reçu l'appui de membres du gouvernement de pays aussi divers que la Finlande et l'Inde, et a bénéficié du soutien concerté d'organisations de la société civile. Le plus frappant est que les partisans du revenu de base proviennent de différents endroits de l'échiquier politique, des libertariens aux socialistes.

21. Des chercheurs de différentes disciplines ont joué un rôle central dans le débat sur l'intérêt de ce concept, et il convient de donner un bref aperçu de leurs contributions. Le partisan le plus actif est un philosophe belge, Philippe Van Parijs. Dans un article de 1991 qui a fait date, il s'attache à montrer le caractère équitable d'un revenu de base attribué de

<sup>13</sup> Pour un résumé de l'histoire du revenu de base, voir Michael Tanner, « The pros and cons of a guaranteed national income » (« Avantages et inconvénients d'un revenu national garanti »), Cato Institute, 12 mai 2015, p. 4 ; Van Parijs et Vanderborgh, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, chap. 4 ; et « History of basic income », disponible à l'adresse <http://basicincome.org/basic-income/history/>.

<sup>14</sup> Bertrand Russell, *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism* (Unwin, 1918), p. 127 (Traduit en français sous le titre : *Le monde qui pourrait être : socialisme, anarchisme et anarcho-syndicalisme*, Denoël/Gonthier, 1975).

<sup>15</sup> Juliet Rhys-Williams, *Something to Look Forward To: A Suggestion for a New Social Contract* (Macdonald, 1943) ; et Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, HMSO Cmnd 6404 (1942).

<sup>16</sup> Abordé plus en détail ci-après dans la section A de la partie III.



façon inconditionnelle et dont même ceux qui choisissent de passer leur vie à faire du surf puissent bénéficier<sup>17</sup>. Invoquant la philosophie de John Rawls, il prétend qu'une théorie libérale de la justice qui soit défendable, c'est-à-dire qui soit vraiment axée sur un égal souci des intérêts de chacun et un égal respect pour les différentes conceptions de la bonne vie, justifie, sous réserve que les conditions matérielles s'y prêtent, l'attribution inconditionnelle d'un revenu de base appréciable<sup>18</sup>. D'autres chercheurs ont vivement contesté ce point<sup>19</sup>. Dans un ouvrage récent, Van Parijs et Vanderborght dépassent la dimension philosophique du concept pour en explorer les aspects historiques et les justifications économiques et politiques<sup>20</sup>.

22. Si Van Parijs et Vanderborght s'inscrivent dans la tradition libérale-égalitaire<sup>21</sup>, le revenu de base a aussi de fervents partisans chez les libertariens. Selon Matt Zwolinski, pour justifier le système des droits de propriété, il est nécessaire, comme l'a indiqué John Locke, de laisser « aux autres assez de semblables et d'aussi bonnes choses communes »<sup>22</sup>. Ainsi, un filet de sécurité sociale financé par l'État pourrait être nécessaire. À cet égard, un modèle de revenu de base serait préférable à l'État-providence, car ce dernier induit une concurrence stérile entre les groupes d'intérêts, en plus d'être coûteux et envahissant<sup>23</sup>. Zwolinski ne traite pas des questions de la conception et de la mise en œuvre d'un système de revenu de base, mais il soutient la démarche d'un autre libertarien, Charles Murray<sup>24</sup>.

23. L'ouvrage majeur de Murray s'intitule *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*<sup>25</sup>. L'auteur appelle de ses vœux un revenu garanti en lieu et place de l'État-providence, qui à ses yeux pervertit les traditions du travail, de l'épargne et du bon voisinage, tout en créant des problèmes économiques et sociaux qu'il est incapable de résoudre. Il raille le nouveau consensus culturel issu de l'État-providence, selon lequel le but de la vie est de faire passer le temps qui sépare la naissance de la mort de façon aussi agréable que possible, la tâche du gouvernement étant de faciliter autant que faire se peut ce processus. Il soutient que pour mener une vie satisfaisante, il faut s'empêtrer dans les choses de la vie, et qu'en dépouillant les institutions familiales et communautaires de nombre de leurs fonctions et responsabilités, l'État-providence vide la vie d'une grande partie de sa substance. Remplacer l'État-providence par un revenu de base permettrait de rendre à la communauté son rôle de lieu central où doivent être satisfaits les besoins des citoyens, ce qui pourrait avoir de profondes conséquences<sup>26</sup>.

24. Cette théorie est également appuyée par le Cato Institute, un groupe de réflexion libertarien situé à Washington, qui étudie l'appui donné au revenu de base par des penseurs libertariens adeptes de la libre entreprise tels que Friedrich Hayek, Milton Friedman, Robert Nozick, Charles Murray et Matt Zwolinski. Ce groupe considère que si l'idée est séduisante sur le plan théorique, elle résiste difficilement à son application dans le monde réel<sup>27</sup>. La principale objection concerne son coût, puisqu'un modèle de revenu de base universel serait bien plus onéreux que le système de protection sociale actuel<sup>28</sup>.

25. Certains auteurs situés sur la gauche de l'échiquier politique sont des partisans enthousiastes du revenu de base. Guy Standing, un économiste spécialisé dans les problèmes du travail, a popularisé la notion de « précarariat », qui recouvre un très large

<sup>17</sup> Philippe Van Parijs, « Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income », *Philosophy and Public Affairs* (printemps 1991), p. 101.

<sup>18</sup> Ibid., p. 102.

<sup>19</sup> David Piachaud, « Citizen's income: rights and wrongs » (Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 2016).

<sup>20</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*.

<sup>21</sup> Ibid., p. 109.

<sup>22</sup> Matt Zwolinski, « Property rights, coercion, and the welfare state », *The Independent Review* (printemps 2015), p. 519.

<sup>23</sup> Ibid., p. 524 à 526.

<sup>24</sup> Ibid., p. 527.

<sup>25</sup> Voir <https://www.aei.org/scholar/charles-murray/>.

<sup>26</sup> Charles Murray, « *Guaranteed income as a replacement for the welfare state* » (The Foundation for Law, Justice and Society), p. 7.

<sup>27</sup> Tanner, « The pros and cons of a guaranteed national income », p. 15.

<sup>28</sup> Ibid., p. 26.

segment de la population dont la vie est dominée par l'insécurité, l'incertitude, l'endettement et l'humiliation. Ces personnes deviennent des résidents précaires plutôt que de véritables citoyens, perdant petit à petit les droits culturels, civils, sociaux, politiques et économiques acquis au fil des générations. L'auteur avance que dans une société toujours plus inégalitaire, le dénuement associé au précariat est profond<sup>29</sup>. Selon lui, instaurer un revenu de base entraînerait une plus grande fluidité du marché du travail et permettrait aux citoyens d'accepter des salaires réduits et de disposer d'un plus grand pouvoir de négociation<sup>30</sup>. Standing a par ailleurs participé à d'importants projets pilotes en Inde<sup>31</sup>.

26. Des philosophes de gauche tels que Kathi Weeks ont défendu l'idée du revenu de base dans une perspective marxiste autonomiste, arguant du fait qu'il a pour objectif de remédier aux réalités du travail de l'après-fordisme et d'offrir une certaine sécurité dans une économie où la précarité règne<sup>32</sup>. Le philosophe Michael Howard appuie le concept du revenu de base, qui n'est selon lui pas incompatible avec le marxisme ou le socialisme, et qui devrait être combiné avec des stratégies de plein emploi<sup>33</sup>. Cependant, d'autres penseurs de gauche ont émis des critiques. Ainsi, Alex Gourevitch soutient que le revenu de base ne constitue une condition ni nécessaire ni suffisante de l'élimination des conditions de travail autoritaires, qui constituent à ses yeux le défi le plus important<sup>34</sup>.

27. Le concept semble recueillir un soutien politique plus large puisqu'un ancien Secrétaire au Travail des États-Unis, Robert Reich, considère que le revenu de base pourrait être financé au moyen des profits générés par les innovations qui entraînent des suppressions de postes, ou peut-être même au moyen des revenus tirés de la propriété intellectuelle sous-jacente à ces innovations<sup>35</sup>. L'ancien Président de l'Union internationale des employés des services, Andy Stern, réclame lui aussi, dans son livre<sup>36</sup>, l'instauration d'un revenu de base universel pour faire face à l'émergence d'une nouvelle économie caractérisée par un chômage élevé, des salaires en stagnation, la baisse de l'influence syndicale et la précarité.

28. Van Parijs et Vanderborght reconnaissent cependant que si les partis écologiques en Europe et aux États-Unis appuient généralement le principe du revenu de base, il n'en va pas de même pour les partis socialistes, démocrates-chrétiens ou libéraux<sup>37</sup>.

29. Le principal promoteur du concept est sans doute le réseau Basic Income Earth Network, qui a été fondé en 1986 par des chercheurs et des syndicalistes affiliés à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. Il s'appelait auparavant le Basic Income European Network, mais son nom a été modifié en 2004. Il est principalement composé de chercheurs en poste en Europe et aux États-Unis.

30. Des entrepreneurs spécialisés dans les technologies ont également apporté un appui affirmé au revenu de base. Selon certains médias, Marc Andreessen, un spécialiste du capital-risque, Tim O'Reilly, un gourou du Web, et certains membres de la fine fleur de la Silicon Valley ont exprimé leur soutien à ce concept, qu'ils considèrent comme le « vaccin

<sup>29</sup> Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (Bloomsbury Academic, 2011), p. 10 et 11. (publié en français en 2017 aux Éditions de l'Opportun sous le titre : *Le précariat – Les dangers d'une nouvelle classe*).

<sup>30</sup> Ibid., p. 178.

<sup>31</sup> Sarath Davala, Renana Jhabvala, Soumya Kapoor Mehta et Guy Standing, *Basic Income: A Transformative Policy for India* (Bloomsbury Academic, 2015).

<sup>32</sup> Kathi Weeks, *The Problem with Work: Feminism, Marxism, Antiwork Politics, and Postwork Imaginaries* (Duke University Press, 2011), p. 150.

<sup>33</sup> Michael Howard, « Basic income, liberal neutrality, socialism, and work », *Review of Social Economy* (December 2005), p. 613.

<sup>34</sup> Alex Gourevitch, « The limits of a basic income: means and ends of workplace democracy », *Basic Income Studies*, vol. 11, n° 1 (2016), p. 17.

<sup>35</sup> Robert Reich, « Why we'll need a universal basic income », 29 septembre 2016. Consultable à l'adresse <http://robertreich.org/post/151111696805>.

<sup>36</sup> Andy Stern, *Raising the floor*.

<sup>37</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*, p. 193 à 203.

social du XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>38</sup>. Sam Altman, le président de Y Combinator, le plus gros incubateur de start-up de la Silicon Valley, finance un projet pilote de revenu de base à Oakland, en Californie<sup>39</sup>. Il considère que les gens devraient être aussi libres que possible de s'enrichir, tant que les besoins de base des plus pauvres sont satisfaits<sup>40</sup>. GiveDirectly, qui est en partie subventionné par Google, vise également à financer des expériences de revenu de base en Afrique de l'Est<sup>41</sup>. Les déclarations de nombre de ces entrepreneurs portent à croire que le revenu de base est considéré comme un moyen de perpétuer et de légitimer un monde dans lequel les possibilités d'emploi vont diminuer de façon considérable, et de renforcer la demande des consommateurs, qui baisserait fortement en l'absence d'une redistribution minimale et à grande échelle des revenus.

#### D. Formes du revenu de base

31. Nous avons jusqu'à présent considéré le revenu de base d'une manière plus ou moins générique, mais en réalité, ce concept peut prendre de multiples formes et il est très difficile de les distinguer les unes des autres ou d'autres modèles de protection sociale. Suivant l'analyse de David Piachaud, il peut être judicieux de répartir les diverses propositions en quatre catégories<sup>42</sup> :

a) Un revenu de base versé sous forme de prime, qui correspond à un schéma de redevance dans lequel des dividendes tirés de l'exploitation des ressources naturelles sont payés chaque année directement aux citoyens. Le financement provient d'une source externe telle que des redevances sur les ressources minérales. Ainsi, l'Alaska Permanent Fund distribue annuellement aux personnes qui habitent cet État depuis au moins un an et ont l'intention d'y rester des dividendes provenant des investissements réalisés grâce aux redevances sur les ressources minérales<sup>43</sup>. Certains observateurs considèrent qu'il s'agit là d'un mauvais exemple de revenu de base, car il est pré-distributif et non redistributif, et d'un montant peu élevé et fluctuant<sup>44</sup>.

b) Un revenu de base partiel limité à une catégorie spécifique de bénéficiaires. Par exemple, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande disposent d'un système de pension de base universelle au titre duquel tous les citoyens d'un certain âge reçoivent un revenu sans conditions de ressources<sup>45</sup>.

c) Un revenu de base supplémentaire d'un montant modeste versé en complément des montants perçus au titre du système existant de sécurité sociale. Certains observateurs n'établissent pas de distinction entre les revenus partiels et les revenus supplémentaires. Dans un projet pilote mené en Finlande, les revenus partiels sont ainsi décrits comme un niveau de prestation substantiellement inférieur et qui n'est pas conçu pour remplacer d'autres transferts courants dans la même mesure qu'un revenu de base complet<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> Jathan Sadowski, « Why Silicon Valley is embracing universal basic income », *The Guardian*. Consultable à l'adresse <https://www.theguardian.com/technology/2016/jun/22/silicon-valley-universal-basic-income-y-combinator>.

<sup>39</sup> Julie Carrie Wong, « "Fund it, not run it": big tech's universal basic income project has its sceptics », *The Guardian*. Consultable à l'adresse <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jun/20/y-combinator-oakland-universal-basic-income-pilot-project>.

<sup>40</sup> Chris Weller, « The inside story of one man's mission to give Americans unconditional free money », *Business Insider*, 27 juin 2016. Consultable à l'adresse [www.businessinsider.com/inside-y-combinators-basic-income-project-2016-6](http://www.businessinsider.com/inside-y-combinators-basic-income-project-2016-6).

<sup>41</sup> « Launch a basic income » (GiveDirectly), consultable à l'adresse [www.givedirectly.org/basic-income](http://www.givedirectly.org/basic-income).

<sup>42</sup> David Piachaud, « Citizen's income: rights and wrongs », p. 1 à 4.

<sup>43</sup> En 2016, le dividende s'est élevé à 1 022 dollars. Alaska Department of Revenue, Permanent Fund Dividend Division, synthèse des demandes et des versements de dividendes. Voir <http://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>.

<sup>44</sup> Jurgen De Wispelaere, « Basic income in our time: improving political prospects through policy learning? », *Journal of Social Policy*, vol. 45, n° 4 (2016), p. 622 à 626.

<sup>45</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*, p. 159 et 160.

<sup>46</sup> « From idea to experiment: report on universal basic income experiment in Finland » (Kela, 2016), p. 24.

Les concepts de revenu de base partiel et de revenu de base supplémentaire peuvent également se chevaucher. Dans le projet pilote finlandais, 560 euros sont versés sur une période de deux ans (2017-2018) à quelque 1 500 personnes âgées de 25 à 58 ans sélectionnées au hasard, et qui reçoivent déjà des subventions à l'emploi ou des prestations de base d'assurance chômage<sup>47</sup>. Le versement est automatique et sans condition de ressources ou autres. Conformément à la démarche de Van Parijs, le versement du revenu de base ne se substitue aux prestations existantes que si celles-ci sont d'un montant inférieur<sup>48</sup>. Il peut donc être cumulé avec des prestations liées aux revenus ou des indemnités de logement existantes.

Ainsi, le modèle finlandais est à la fois partiel, car il s'adresse à une catégorie spécifique de la population choisie sur des critères d'âge et de revenus, et supplémentaire, puisqu'il ne remplace pas complètement le système de sécurité sociale existant. Il est dit en conclusion du rapport préliminaire que le revenu de base partiel présente les lacunes suivantes : il ne modifie pas réellement le système actuel ni ne réduit la bureaucratie, il ne résout pas les problèmes d'incitation liés à une allocation logement généreuse, et son montant est trop faible, particulièrement pour les parents célibataires<sup>49</sup>.

d) Un revenu de base complet qui présente les caractéristiques décrites à la section A de la partie II, à savoir un revenu universel de base versé en espèces à chaque personne de façon régulière et inconditionnelle. Ce modèle n'a encore été mis en œuvre nulle part.

Il a bien été envisagé en Finlande, pour un montant de 1 000 euros par mois, mais des craintes ont été exprimées concernant le fait qu'il pourrait représenter un frein à l'emploi, entrer en conflit avec les prestations d'assurance-emploi calculées sur les revenus, générer des controverses politiques et des coûts élevés, engendrer des écarts de coûts du logement entre les régions et manquer de légitimité, et que son niveau pourrait être trop élevé pour certains groupes et trop faible pour d'autres<sup>50</sup>.

### III. Similitudes et différences avec les autres modèles

#### A. Impôt négatif sur le revenu

32. L'impôt négatif sur le revenu, concept inspiré des travaux de Milton Friedman, permet aux personnes dont les revenus ne dépassent pas un certain seuil de recevoir de l'argent de l'État au lieu de payer des impôts. Il ressemble par certains aspects au revenu de base, puisque chaque citoyen y a droit de façon automatique et inconditionnelle, mais il en diffère car les prestations versées à ce titre diminuent en cas d'augmentation des revenus. Les montants peuvent également être ajustés pour les ménages.

#### B. Revenu de base à l'échelle mondiale

33. Le concept de revenu de base à l'échelle mondiale a suscité peu de travaux, mais au moins deux organisations, la Global Basic Income Foundation et World Basic Income, en font la promotion<sup>51</sup>. Selon cette dernière, un revenu de base mondial constituerait un modèle global de collecte et de redistribution d'argent, pour des montants allant de quelques dollars à plus de 2 000 dollars par mois, en fonction des circonstances<sup>52</sup>. L'objectif à long terme est la redistribution de la richesse et des ressources naturelles

<sup>47</sup> « Objectives and implementation of the basic income experiment » (Kela, modifié le 13 janvier 2017), consultable à l'adresse [www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation](http://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation), et « Who can get a basic income? » (Kela, modifié le 28 décembre 2016), consultable à l'adresse [www.kela.fi/web/en/basic-income-who-can-get](http://www.kela.fi/web/en/basic-income-who-can-get).

<sup>48</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*, p. 12.

<sup>49</sup> « From idea to experiment », p. 37.

<sup>50</sup> Ibid., p. 24.

<sup>51</sup> Voir [www.globalincome.org/English/English.html](http://www.globalincome.org/English/English.html) et <http://worldbasicincome.weebly.com/>.

<sup>52</sup> « The basics », disponible à l'adresse <http://worldbasicincome.weebly.com/the-basics.html>.

à travers la détention collective des entreprises mondiales, l'imposition de taxes internationales comme la taxe carbone ou la taxe Tobin, des redevances sur des biens tels que la propriété intellectuelle ou sur l'extraction des ressources naturelles, ou la facturation de frais pour l'utilisation de bien partagés, par exemple pour celle de l'espace aérien par les compagnies aériennes<sup>53</sup>. Le propos du présent rapport n'est pas d'examiner la faisabilité ou tout autre aspect d'une telle démarche.

### C. L'État-providence

34. Toutes les sociétés développées ont mis en place un État-providence sous l'une ou l'autre des trois principales formes qu'il peut prendre : la première correspond à des aides versées aux pauvres sous conditions de ressources dans le cadre de programmes non contributifs ; la deuxième correspond à l'assurance sociale, aux droits sociaux et aux services sociaux, qui regroupent une large gamme d'institutions qui vont du régime de retraite financé par des cotisations au programme d'assurance chômage en passant par le système public d'éducation et l'assurance maladie ; la troisième, et la moins connue, est le rôle que joue l'État dans l'économie en mettant en œuvre des politiques budgétaires et monétaires et des politiques touchant à la réglementation et au marché du travail, ainsi qu'en orientant les marchés, en favorisant la croissance, en créant des emplois et en veillant à la bonne santé des entreprises et au bien-être des ménages. Même si certains considèrent que ces conceptions se font concurrence, David Garland est d'avis qu'aucun de ces trois modèles ne peut exister sans que les deux autres n'agissent en tant qu'appuis structurels<sup>54</sup>.

35. Avant de comparer les concepts, il convient de noter que certains des modèles du revenu de base ont pour objectif de remplacer l'État-providence, tandis que d'autres viennent le compléter ou le remplacer seulement partiellement. Charles Murray propose une forme radicale du revenu de base en lieu et place de l'État-providence<sup>55</sup>, dans le but d'éliminer les programmes qui sont sans conteste des transferts – la sécurité sociale, Medicare, Medicaid, les programmes de protection sociale et de services sociaux, les subventions agricoles et l'assistanat des entreprises –, mais en conservant le système public d'éducation<sup>56</sup>. Cependant, d'autres chercheurs sont d'avis que le revenu de base ne devrait pas être vu comme étant par définition un substitut à tous les transferts existants, et encore moins au financement public d'un enseignement de qualité, de soins de santé modernes et d'autres services<sup>57</sup>. Cette vision bénéficie de l'appui des observateurs pour qui les modèles de revenu de base ne remplaceraient pas forcément les prestations financées par des cotisations<sup>58</sup>. Il a été proposé, dans une étude canadienne, qu'un nouveau revenu de base vienne s'ajouter aux 33 programmes existants de complément de revenus<sup>59</sup>.

36. La plupart des partisans du revenu de base n'envisagent pas qu'il puisse se substituer au rôle que joue l'État dans l'économie (troisième forme de l'État-providence). Pour ce qui est de la deuxième forme, il semble que de nombreux défenseurs du revenu de base n'apporteraient que peu de modifications au service public d'éducation et aux services sociaux. Même Murray conserverait le service public d'éducation et les services de protection de l'enfance, les citoyens devant toutefois financer par eux-mêmes leur couverture d'assurance maladie<sup>60</sup>. Cependant, il apparaît que dans la plupart des propositions de revenu de base, les régimes actuels d'assurance sociale financés par des cotisations ou les mesures d'assistance sociale non contributives en faveur des catégories les plus pauvres de la société – ou les deux – seraient remplacés en totalité ou en partie.

<sup>53</sup> « How we could fund a world basic income », disponible à l'adresse <http://worldbasicincome.weebly.com/finding-the-money.html>.

<sup>54</sup> David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2016), p. 9.

<sup>55</sup> Charles Murray, « A guaranteed income for every American », *Wall Street Journal*, 3 juin 2016.

<sup>56</sup> Charles Murray, « Guaranteed income as a replacement for the welfare state », p. 4.

<sup>57</sup> Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*, p. 12.

<sup>58</sup> Jose A. Noguera, « Basic income and contributory pensions », in Karl Widerquist *et al.* (dir), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research* (Wiley and Sons, 2013), p. 347.

<sup>59</sup> David Macdonald, « A policymaker's guide to basic income » (Centre canadien de politiques alternatives, 2016), p. 8.

<sup>60</sup> Charles Murray, « Guaranteed income as a replacement for the welfare state », p. 4.

37. Pour ce qui est des ressemblances, certains programmes non contributifs en vigueur dans des pays développés s'apparentent déjà au concept du revenu de base. Ainsi, beaucoup de pays européens disposent de systèmes universels de prestations familiales grâce auxquels tous les parents d'enfants d'un certain âge reçoivent de l'argent public sans conditions de ressources ou presque, même si les montants versés peuvent varier en fonction du nombre d'enfants et du revenu des parents<sup>61</sup>. La principale différence entre le revenu de base et de tels programmes se trouve être liée au fait que dans ces derniers, les paiements sont restreints à des catégories spécifiques telles que les enfants ou les personnes âgées.

38. Cependant, de nombreux programmes d'assurance sociale et d'assistance sociale qui font partie intégrante de l'État-providence diffèrent du revenu de base sur des aspects fondamentaux. Une étude de 108 pays où les systèmes d'allocations ou de prestations familiales sont ancrés dans la législation nationale a mis en évidence que seulement 49 d'entre eux disposaient de modèles non contributifs<sup>62</sup>, et les modèles contributifs ne couvraient généralement que les personnes occupant un emploi déclaré. Ces programmes ne sont donc pas universels et des conditions sont souvent imposées, par exemple l'obligation de rechercher activement un travail ou de subir des tests médicaux. De plus, les montants versés sont souvent réduits, car ils compensent partiellement ou entièrement les pertes de revenus<sup>63</sup>.

#### D. Transferts en espèces

39. On a assisté au cours des deux dernières décennies à un développement fulgurant des programmes de transfert monétaire dans les pays à bas revenu et à revenu intermédiaire, que ce soit des transferts assortis de conditions ou non<sup>64</sup>. La Banque mondiale, qui encourage fortement les transferts monétaires assortis de conditions, les définit comme des prestations périodiques versées en espèces aux ménages pauvres et dont les bénéficiaires doivent se conformer à des critères comportementaux spécifiques, le but étant d'encourager l'investissement dans le capital humain (par exemple la fréquentation scolaire, la vaccination et les bilans de santé)<sup>65</sup>. Les transferts monétaires inconditionnels ne sont pas subordonnés à ces obligations. Le plus grand organisme mondial de transferts monétaires conditionnels est le programme *Bolsa Família*, au Brésil, qui compte plus de 70 millions de bénéficiaires, et le principal organisme de transferts monétaires inconditionnels est *Dibao*, en Chine, dont le nombre de bénéficiaires s'élève à environ 75 millions<sup>66</sup>. Pendant longtemps, les transferts en espèces assortis de conditions ont été considérés comme un trait caractéristique des pays latino-américains. Cependant, si les transferts inconditionnels ont rencontré plus de succès dans les pays d'Afrique, les transferts conditionnels y connaissent une certaine croissance depuis quelques années, même si les conditions imposées sont relativement souples<sup>67</sup>.

40. Pour comprendre les différences et les similitudes entre les transferts monétaires et le revenu de base, il est utile d'étudier les expériences menées dans certains pays. Le Mexique a été l'un des premiers à mettre sur pied, en 1997, un programme de transferts monétaires assortis de conditions, PROGRESA. Ce programme a connu un fort développement au fil des années et a été renommé Oportunidades. Il vise à combattre la pauvreté intergénérationnelle et ne s'adresse qu'aux familles pauvres, qui doivent respecter les conditions suivantes : les enfants ne doivent pas manquer plus de trois jours d'école par mois, et les membres de la famille doivent se rendre chez le médecin une fois par mois. Le Mexique a également recours à des transferts monétaires inconditionnels. Ainsi, à Mexico, la *Pensión Ciudadana Universal* envoie chaque mois par voie électronique à des personnes âgées des montants équivalant à au moins la moitié du salaire minimum, sans autres

<sup>61</sup> Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income*, p. 158 et 159.

<sup>62</sup> Bureau international du Travail, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015* (2014), p. 16.

<sup>63</sup> Jose Noguera, « Basic income and contributory pensions », p. 347.

<sup>64</sup> Groupe de la Banque mondiale, *The State of Social Safety Nets 2015* (Washington, 2015), p. 1 et 8.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., p. 10.

<sup>67</sup> Ibid., p. 9.

conditions que celles de l'âge et du lieu de résidence, et Setenta y Más, un autre organisme de transferts inconditionnels, verse de l'argent aux personnes âgées de plus de 70 ans qui habitent dans des petites villes<sup>68</sup>.

41. Le programme brésilien de transferts monétaires conditionnels *Bolsa Família*, le plus important d'Amérique latine, constitue un autre exemple célèbre. Il a été lancé en 2004, sur la base de programmes antérieurs de moindre envergure. Les familles pauvres qui souhaitent recevoir des prestations en espèces doivent se rendre régulièrement dans des établissements de santé et, le cas échéant, leurs enfants doivent répondre à des critères de fréquentation scolaire. Le Brésil dispose également de programmes de transferts monétaires inconditionnels, comme le *Benefício de Prestação Continuada*, grâce auquel des personnes âgées et des personnes handicapées vivant dans des ménages à faibles revenus reçoivent de l'argent. Le programme *Bolsa Família* est entré en vigueur le lendemain de l'adoption d'une autre loi instaurant un revenu citoyen pour chaque Brésilien ou étranger résidant dans le pays depuis plus de cinq ans, indépendamment de sa situation socioéconomique. Cependant, cette loi n'a jamais été appliquée et dans l'esprit du grand public, elle est souvent confondue avec d'autres programmes de revenu minimum<sup>69</sup>.

42. Beaucoup de pays africains disposent de programmes de transferts monétaires inconditionnels sous la forme de prestations sociales fournies à tous les citoyens d'un certain âge sans conditions préalables<sup>70</sup>. L'introduction de transferts monétaires inconditionnels universels est un phénomène récent qui s'inscrit dans le cadre de la réforme des subventions. En 2010, la République islamique d'Iran a lancé un programme de subventions en espèces d'un montant d'environ 45 dollars par mois, qui sont versées à tous les Iraniens vivant dans le pays pour compenser la baisse des subventions sur l'essence, le gaz, l'eau et électricité<sup>71</sup>. De même, l'Arabie saoudite procède actuellement à l'introduction d'une allocation logement (variable en fonction des revenus), qui est accordée aux pauvres et aux classes moyennes pour compenser les réformes à venir des régimes de prestations<sup>72</sup>.

43. Les transferts monétaires inconditionnels, même s'ils ne sont pas subordonnés à des obligations, diffèrent des régimes de revenu de base sur plusieurs plans. Tout d'abord, ils sont généralement versés aux ménages<sup>73</sup> et peuvent varier en fonction de ce critère. Ensuite, ces transferts visent souvent les pauvres et d'autres catégories telles que les enfants et les personnes âgées. Enfin, leur montant peut varier en fonction de la situation du bénéficiaire.

44. Si Van Parijs et Vanderborght affirment que de tels programmes sont encore très éloignés du concept de revenu de base inconditionnel<sup>74</sup>, d'autres chercheurs sont d'avis que les expériences menées en la matière apportent un soutien empirique aux arguments en faveur d'un revenu de base universel inconditionnel<sup>75</sup>, et qu'elles fournissent des indications pour le perfectionnement des systèmes de revenu de base dans les pays à revenus élevés<sup>76</sup>. Cependant, il n'est pas certain que les programmes existants de transfert monétaire soient une étape vers l'avènement de régimes de revenu de base complet. Selon Lavinias, le programme *Bolsa Família* est l'antithèse d'un revenu citoyen et il ne peut être

<sup>68</sup> Pablo Yanes, « Targeting and conditionalities in Mexico: the end of a cash transfer model? », in R. L. Vuolo (dir), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2013), p. 67 à 85.

<sup>69</sup> Lena Lavinias, « Brazil: the lost road to citizen's income », in R. L. Vuolo (dir), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2013), p. 34 à 42.

<sup>70</sup> Guy Standing, « How cash transfers promote the case for basic income », *Basic Income Studies* (avril 2008), p. 19.

<sup>71</sup> Hamid Tabatabai, « Iran: a bumpy road toward basic income », dans R. K. Caputo (dir), *Basic Income Guarantee and Politics* (Palgrave Macmillan, 2012), p. 285.

<sup>72</sup> « Blow of higher utility bills softened for low-income Saudis », *Arab News*, 24 décembre 2016.

<sup>73</sup> Hamid Tabatabai, « Iran: a bumpy road », p. 293 et 294.

<sup>74</sup> Van Parijs et Vanderborght, *Basic Income*, p. 69.

<sup>75</sup> Standing, « How cash transfers promote the case for basic income », p. 2.

<sup>76</sup> Evelyn L. Forget, Alexander D. Peden et Stephenson B. Strobel, « Cash transfers, basic income and community-building », *Social Inclusion*, vol. 1, n° 2 (2013), p. 90.

considéré comme une étape vers l'instauration d'un système de revenu universel et inconditionnel<sup>77</sup>.

## E. Socles de protection sociale

45. Au niveau international, le développement de la protection sociale minimale a été favorisé par l'Initiative pour un socle de protection sociale, lancée en 2009<sup>78</sup>. Cette initiative a eu pour principaux aboutissements le rapport du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale de 2011 (« rapport Bachelet ») et la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, de l'Organisation internationale du Travail (OIT). De plus, l'objectif de développement durable n° 1 prévoit de « [m]ettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale ».

46. En vertu de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, les États devraient établir et maintenir des socles de protection sociale afin d'assurer, au minimum, à « toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui, ensemble, garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale ». Il s'agit de pourvoir aux soins de santé essentiels, y compris aux soins de santé maternelle, et de garantir un minimum de moyens d'existence aux enfants, aux adultes en âge de travailler (prestations pour maladie, chômage, maternité et handicap) et aux personnes âgées. À cet effet, plusieurs dispositifs sont envisageables : l'allocation universelle, l'assurance sociale, l'aide sociale, l'impôt négatif sur le revenu, l'emploi public et l'aide à l'emploi.

47. Le revenu de base et la protection sociale minimale ne sont donc pas des notions contradictoires, tous deux répondant à un principe d'universalité. Si les partisans du revenu de base estiment que la « sécurité élémentaire de revenu », mentionnée dans la recommandation n° 202 de l'OIT, est une notion bien plus large que celle du revenu de base telle qu'ils la conçoivent, ils considèrent la protection sociale minimale comme une étape importante dans la mise en place d'un revenu de base, en ce qu'elle fait accepter la sécurité élémentaire de revenu comme une composante essentielle du développement humain<sup>79</sup>.

## IV. Revenu de base et pauvreté

48. L'instauration d'un revenu de base peut produire des effets très différents. Tout dépend de la situation de départ. Dans les pays les plus riches, où les systèmes de protection sociale sont plus solidement établis, le remplacement des régimes existants ferait courir un risque plus élevé de rendre les pauvres encore plus pauvres. En revanche, dans les pays seulement dotés d'un système de protection sociale minimale, tout versement de prestation, régulier et sans conditions, à des personnes pauvres et marginalisées aurait un effet positif net, en l'absence d'autres systèmes plus attractifs, comme un socle de protection sociale. En dépit de l'attention actuellement portée à cette question en Inde et des projets pilotes menés au Kenya, le débat a été généralement centré sur les pays développés, avec leurs besoins et leurs perspectives spécifiques. Pour que le revenu de base compte davantage d'adeptes, le débat doit être étendu et diversifié.

49. Entre 1974 et 1979, un régime d'impôt négatif sur le revenu a été expérimenté dans la ville canadienne de Dauphin. L'analyse des données obtenues a apporté la confirmation de plusieurs effets positifs, tels que la baisse des taux d'hospitalisation, notamment pour

<sup>77</sup> Lena Lavinas, « Brazil: the lost road to citizen's income », p. 44.

<sup>78</sup> Voir A/69/297.

<sup>79</sup> Ian Orton, « Opinion: The UN Social Protection Floor "Global Fund" : An entry point for the basic income? », 3 juin 2013. Disponible à l'adresse <http://basicincome.org/news/2013/06/opinion-the-un-social-protection-floor-global-fund-an-entry-point-for-the-basic-income/>.



des troubles mentaux et des accidents, et la hausse du taux d'inscription en douzième année de scolarité<sup>80</sup>.

50. Au Canada, deux systèmes de revenu de base ont fait l'objet d'une modélisation macroéconomique : l'un, qui prévoit un revenu de base pour tous les Canadiens; l'autre, qui repose sur l'application d'un impôt négatif sur le revenu, dans lequel les plus riches ne reçoivent aucune aide et les plus pauvres bénéficient du montant maximal du complément de revenu<sup>81</sup>. Aucun des deux systèmes n'est fonction de l'âge. Sur le plan de la pauvreté, il ressort que<sup>82</sup> :

Le remplacement des programmes de transferts sociaux existants par un revenu de base unique conduit à une aggravation sensible de la pauvreté ou à des situations politiquement ou éthiquement insupportables, où l'amélioration des conditions de vie des adultes et des enfants se fait au prix de la paupérisation des plus âgés. L'option la plus acceptable et la plus facilement réalisable serait de mettre en place un nouveau revenu de base, qui viendrait s'ajouter aux 33 prestations déjà existantes ; de cette manière, tout le monde serait gagnant, même si les principaux bénéficiaires seraient les Canadiens d'âge moyen.

51. En revanche, l'application d'un impôt négatif sur le revenu serait problématique pour les 18-29 ans et les femmes âgées. Les exemples canadiens montrent les effets potentiellement positifs de cette seconde option et ont valeur d'avertissement contre le *remplacement* des dispositifs de protection sociale existants par un système de revenu de base, qui pourrait être très préjudiciable aux personnes pauvres.

## V. Viabilité financière

52. Les partisans du revenu de base se sont assez peu souciés de la question la plus épineuse, celle de la viabilité financière<sup>83</sup>.

53. Van Parijs et Vanderborght proposent un « socle » qui n'est pas suffisant pour couvrir les besoins qui seraient considérés comme essentiels. Bien que visiblement réticents à accompagner leur proposition de données chiffrées, ils laissent entendre qu'un montant égal à 25 % du produit intérieur brut (PIB) courant par habitant serait suffisamment modeste pour que le système soit viable et suffisamment généreux pour que l'on puisse penser qu'il changera la donne. Van Parijs et Vanderborght établissent ce montant à 1 163 dollars par mois aux États-Unis, à 1 670 dollars par mois en Suisse et à 9,50 dollars par mois en République démocratique du Congo pour l'année 2015. Ils ne prétendent pas que la somme serait suffisante pour sortir tous les ménages de la pauvreté, même si, aux États-Unis, elle serait supérieure au seuil de pauvreté officiel. Ils soulignent en outre que, pour les personnes qui bénéficient de prestations dont le montant excède aujourd'hui celui du revenu de base, ledit revenu devrait être complété par d'autres prestations, soumises à conditions, de manière à maintenir le revenu disponible total des ménages pauvres à son niveau actuel<sup>84</sup>.

54. Il reste à savoir comment financer ces dépenses. Selon Piachaud, un régime de revenu de base complet coûte bien plus cher que le système de sécurité sociale auquel il se substitue, au point que des hausses d'impôt doivent être appliquées à toutes les classes de revenu pour le financer, ce qui a de vastes répercussions économiques<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> Evelyn L. Forget, « The town with no poverty: using health administration data to revisit outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income field experiment » (University of Manitoba, février 2011).

<sup>81</sup> Macdonald, « A policymaker's guide to basic income », p. 6.

<sup>82</sup> Ibid., p. 8.

<sup>83</sup> Voir Jennifer Mays et Greg Marston, « Reimagining equity and egalitarianism: the basic income debate in Australia », *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 43, n° 3 (septembre 2016), p. 17; Aaron Major, « Affording Utopia: the economic viability of “a capitalist road to communism” », *Basic Income Studies*, vol. 11, n° 2 (2016), p. 75 ; « Sighing for paradise to come », *The Economist*, 4 juin 2016 ; et « The case for free money », *The New Yorker*, 20 juin 2016.

<sup>84</sup> Van Parijs et Vanderborght, *Basic Income*, p. 10 à 12.

<sup>85</sup> Piachaud, « Citizen's income: rights and wrongs ».

55. En se fondant sur les méthodes de calcul du revenu de base universel de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le magazine *The Economist* arrive à la conclusion que les États-Unis pourraient verser 6 300 dollars par an à chaque citoyen s'ils renonçaient à la totalité de leurs transferts sociaux qui ne concernent pas la santé<sup>86</sup>. Autrement dit, si les États-Unis versaient à leurs citoyens 25 % de leur PIB par habitant (c'est-à-dire 13 956 dollars par an), comme Van Parijs et Vanderborght le proposent, ils devraient augmenter les impôts pour combler le solde entre 13 956 dollars et 6 300 dollars. Le Cato Institute a calculé qu'il faudrait mobiliser 4 400 milliards de dollars pour pouvoir verser la somme de 12 316 dollars par an, qui correspond au seuil de pauvreté, à 296 millions de citoyens des États-Unis. Même en supprimant toutes les dépenses d'aide sociale en faveur des pauvres aux niveaux fédéral et étatique (soit 1 000 milliards environ) et toutes les dépenses au titre des programmes de protection sociale en faveur des classes moyennes, comme la sécurité sociale et Medicare (entre 2 130 et 2 500 milliards de dollars, selon les calculs), il manquerait encore approximativement 1 000 milliards de dollars pour réunir les fonds nécessaires<sup>87</sup>.

56. Le calcul des coûts est également éloquent dans le cas du Canada. Si l'on supprimait les programmes de revenu de base qui existent de facto (dont l'allocation canadienne pour les enfants, le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées et les crédits pour les taxes sur les ventes pour les actifs occupés), les programmes assimilables à des programmes de revenu de base, les crédits d'impôt sur les revenus salariaux, l'aide sociale et l'assurance-emploi, le revenu de base qui pourrait être versé à tous les Canadiens grâce aux économies ainsi réalisées serait de 2 655 à 3 565 dollars canadiens par an (selon les programmes visés), si bien qu'entre 1 700 000 et 1 900 000 Canadiens environ se retrouveraient en dessous du seuil de pauvreté. Dans l'hypothèse où tous les programmes existants étaient maintenus et un revenu de base universel complémentaire, de 1 000 dollars canadiens par an, était versé à tous les citoyens, 719 000 Canadiens sortiraient de la pauvreté, mais le coût net de l'opération s'élèverait à 29,2 milliards de dollars canadiens (soit 40 886 dollars canadiens par habitant). Pour financer ces dépenses, il faudrait relever le taux de la taxe sur la valeur ajoutée de 5 % à 9 % ou augmenter le taux de l'impôt sur le revenu de 20 %<sup>88</sup>.

57. Enfin, un exercice de simulation montre que, en Catalogne (Espagne), le versement d'un revenu de base annuel de 7 968 euros aux personnes de plus de 18 ans et de 1 594 euros aux personnes mineures nécessiterait d'appliquer un taux d'imposition forfaitaire de 49,57 % et d'obtenir un complément de financement de 7 milliards d'euros<sup>89</sup>.

58. Van Parijs et Vanderborght reconnaissent que la mise en place d'un revenu de base universel représentant 25 % du PIB par habitant supposerait d'augmenter sensiblement les taux d'imposition, compte tenu des autres dépenses publiques qu'il faudrait continuer de financer. Ils présentent ensuite quelques exemples d'application, à titre expérimental (et à une échelle relativement petite), du revenu de base et de l'impôt négatif sur le revenu ainsi que des modèles économétriques, sans apporter de réponse précise à la question de la viabilité financière. Après avoir passé en revue d'autres modes de financement, tels que l'imposition du capital, des ressources naturelles, des actifs monétaires et des biens de consommation, ils concluent qu'aucune de ces options ne règle tous les problèmes, ni ne donne une réelle assurance que le versement d'un revenu de base généreux est économiquement viable ou des raisons de penser, du moins à court terme, que l'impôt sur le revenu puisse être supprimé<sup>90</sup>. Ce constat amène Van Parijs et Vanderborght à s'écarter de leur conception originelle du revenu de base universel pour envisager d'autres possibilités, notamment celles d'un revenu de base catégoriel, d'un revenu de base des

<sup>86</sup> « Universal basic income in the OECD », *The Economist*, 3 juin 2016.

<sup>87</sup> Tanner, p. 15.

<sup>88</sup> Macdonald, « A policymaker's guide to basic income », p. 19 à 21.

<sup>89</sup> Jordi Arcarons, Daniel Raventos Pañella et Lluís Torrens Mèlich, « Feasibility of financing a basic income », *Basic Income Studies*, vol. 9, n<sup>os</sup> 1 et 2 (2014), p. 79 à 93.

<sup>90</sup> Van Parijs et Vanderborght, *Basic Income*, p. 137.

ménages et d'une surtaxe, ainsi que leur option favorite, le revenu de base partiel, qui ne prétend pas à être suffisant pour assurer la subsistance d'une personne seule<sup>91</sup>.

## VI. Conclusion

59. Pour ses plus fervents partisans, le revenu de base est une utopie<sup>92</sup>, non en ce que son application est irréaliste ou irréalisable, mais en ce qu'il constitue un projet extrêmement ambitieux, radical et progressiste. Souvent, ceux-ci écartent d'un revers de main les objections des esprits critiques ou sceptiques, selon lesquelles le revenu de base n'est pas viable financièrement, ne saurait être versé sans conditions ou implique un changement des mentalités qui n'a guère de chances de se produire, n'y voyant que les propos de défenseurs sans imagination du statu quo, alors que la situation est à l'évidence insatisfaisante<sup>93</sup>.

60. Ces divergences de vues sur le revenu de base illustrent bien la conclusion à laquelle conduit une étude exhaustive des utopies nombreuses et diverses que le monde a connues, à savoir, que les utopies sont essentielles, mais potentiellement dangereuses<sup>94</sup>. Dans le cas présent, en se vouant à l'application du revenu de base, considérée comme la solution miracle, par laquelle pourront être résolus de nombreux problèmes extrêmement préoccupants, on risque de ne pas prêter attention aux difficultés et aux intérêts sous-jacents plus profonds. Cependant, une démarche utopique peut aussi insuffler l'énergie si nécessaire pour repenser la protection sociale de manière optimale, afin qu'elle soit expressément destinée à la réalisation du droit de tout être humain à un niveau de vie suffisant au XXI<sup>e</sup> siècle. À une période tout aussi décisive, en 1943, Lord Beveridge avait présenté un rapport qui jetait les bases de l'État-providence au Royaume-Uni, en soulignant que, à un moment révolutionnaire de l'histoire du monde, il faut être révolutionnaire, et non pas faire du rapiécage<sup>95</sup>.

61. L'idée d'un revenu de base ne devrait donc pas être rejetée d'emblée, au motif qu'elle est utopique. Les décideurs nationaux et internationaux doivent développer une créativité propre à mettre la politique sociale en accord et en résonance avec les innovations technologiques et les autres tendances nouvelles qui nous ont conduits à cette croisée des chemins. Malgré l'importance de l'enjeu et les implications sans précédent de la solution proposée, il existe une option, que Van Parijs semble avoir adoptée de manière subtile, qui est de progresser, petit à petit, jusqu'à atteindre l'objectif général. Comme Anthony Atkinson, inspiré par les travaux d'Amartya Sen, l'a fait observer, il faut viser une réforme progressive, et non une situation optimale qui relève de la transcendance<sup>96</sup>.

62. Jusqu'à présent, l'option la plus couramment retenue était centrée sur le respect des droits des travailleurs<sup>97</sup>. Or, l'efficacité des instruments qu'elle propose pour remédier à l'insécurité économique est sérieusement mise en question : ces instruments permettent-ils, ou peuvent-ils permettre, de faire face à l'évolution du marché mondial du travail ? Par exemple, dans son observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels invite les États à « réduire au maximum le nombre de travailleurs non déclarés », à « veiller à ce que les mesures de privatisation n'affaiblissent pas les droits des travailleurs » et à faire en sorte que la plus grande flexibilité du marché du travail n'« [ait] pas pour

<sup>91</sup> Ibid., p. 165.

<sup>92</sup> Ibid., p. 245 à 247 ; et Bregman, *Utopia for Realists*.

<sup>93</sup> Pour un très bon aperçu des objections de principe et d'ordre pratique, voir Piachaud, « Citizen's income: rights and wrongs ».

<sup>94</sup> Lyman Tower Sargent, *Utopianism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2010), p. 127.

<sup>95</sup> Rapport Beveridge, par. 7.

<sup>96</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Harvard University Press, 2015), p. 236 ; et Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2009).

<sup>97</sup> Pour une analyse détaillée des obstacles aux droits des travailleurs dans un contexte de réforme économique et de politique d'austérité, voir A/HRC/34/57.

effet la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur ». Tous ces objectifs importants relèvent du droit des droits de l'homme. Cependant, les tendances observées dans la plupart des secteurs semblent indiquer que l'on progresse rapidement dans la direction opposée, si bien que la question qui se pose est de savoir comment faire pour remédier au mieux à cette situation.

63. Dans un rapport intitulé « Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales », l'OIT propose une série de mesures pour parer aux « conséquences négatives sur les conditions de travail » dues à « la dynamique qui sous-tend la production et les relations d'emploi au sein de l'économie mondiale » et invite, par exemple, à promouvoir les normes internationales du travail, à combler les déficits de gouvernance et à favoriser un dialogue social inclusif et efficace<sup>98</sup>. De manière peu surprenante, en 2016, à l'issue de longs débats concernant ce rapport, la Conférence internationale du Travail s'est dite préoccupée par le fait que « les normes actuelles de l'OIT ne soient peut-être pas adaptées à l'objectif de la réalisation du travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales »<sup>99</sup>.

64. L'écart constaté entre la théorie et la pratique ne veut pas dire que l'on devrait transiger sur les droits des travailleurs, et encore moins les occulter. En revanche, il montre bien que les méthodes traditionnelles risquent de n'avoir guère de prise sur l'affaiblissement systématique des autorités du marché du travail, la flexibilité toujours plus grande des conditions de travail et la forte progression de la précarité, notamment par la perte d'avantages sociaux, parmi ceux qui ont encore un emploi<sup>100</sup>.

65. C'est à ce point que s'engage le débat sur le revenu de base. La protection sociale, considérée au sens large, apparaîtrait comme offrant un meilleur angle d'approche des problèmes susmentionnés. Les pouvoirs publics restent chargés au premier chef de garantir des niveaux de protection sociale suffisants à l'intérieur de leurs frontières, ont tout intérêt à favoriser la stabilité et la sécurité économique, et contrôlent les ressources nécessaires.

66. L'une des plus grandes difficultés avec le revenu de base est de ne pas se laisser arrêter par sa définition mouvante. Ses variantes sont nombreuses et chacune rallie des acteurs différents, qui trouvent au concept des attraits particuliers. Pour savoir si un système de revenu de base est utile et acceptable au regard des droits de l'homme, il est judicieux de cerner les principaux objectifs poursuivis, à savoir :

- a) La lutte contre la paresse et l'incitation au travail ;
- b) L'efficacité, comprise comme le fait d'obvier à la fraude à l'aide sociale, aux programmes faisant double emploi, au cumul des prestations et aux formalités administratives excessives. Comme l'un des commentateurs s'en est réjoui, « quelques millions de bureaucrates vont pouvoir être licenciés »<sup>101</sup> ;
- c) L'adaptation au progrès technologique, à la fois pour compenser le grand nombre d'emplois détruits par l'automatisation et la robotisation et pour garantir une certaine redistribution des richesses à l'heure où, dans le secteur des technologies, la fortune des chefs d'entreprise ne cesse de croître ;
- d) Le droit au travail, compris comme la promotion du plein emploi à l'échelle de la collectivité ou comme la possibilité pour chaque individu d'exercer un emploi satisfaisant ;
- e) La liberté, comprise comme la capacité de poursuivre une carrière et de faire des choix en conséquence ou comme la capacité d'exercer ses droits politiques du fait d'une certaine sécurité économique ;

<sup>98</sup> « Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales », rapport IV, Conférence internationale du Travail, 105<sup>e</sup> session (2016).

<sup>99</sup> Résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, adoptée le 10 juin 2016, par. 25.

<sup>100</sup> Tim Vlandas et Daphne Halikiopoulou, « Why far-right parties do well at times of crisis: the role of labour market institutions », European Trade Union Institute, working paper 2016.07, p. 5.

<sup>101</sup> Tim Worstall, « Krugman's argument in favour of a universal basic income », *Forbes*, 5 mai 2015.

f) L'équité et la justice sociale.

67. Chacun de ces motifs se suffit à lui-même, mais à moins qu'il n'aille de pair avec le dernier d'entre eux, le résultat obtenu sera probablement une nouvelle stratégie axée sur la productivité et l'efficacité, mais sans considération pour les autres objectifs, bien plus importants.

68. Dans ce contexte, que devraient faire les individus et les institutions qui défendent les droits de l'homme face à l'insécurité économique et aux problèmes qui lui sont associés ? Et comment une campagne en faveur du revenu de base pourrait-elle être intégrée à l'équation ?

69. Premièrement, il faut admettre que l'insécurité économique représente une menace sérieuse pour les droits de l'homme. Celle-ci ne compromet pas seulement l'exercice des droits économiques et sociaux, bien que ce point soit très préoccupant. Le creusement des inégalités, l'insécurité galopante et la mainmise des élites économiques sur la sphère politique dans de nombreux pays sont autant de menaces pour la défense et, à terme, pour la viabilité des systèmes démocratiques de gouvernement dont dépend le cadre des droits de l'homme<sup>102</sup>.

70. Deuxièmement, le droit au travail, le droit à la sécurité sociale et, surtout, le droit à un niveau de vie suffisant doivent figurer parmi les domaines d'action prioritaires des défenseurs des droits de l'homme. Si ces droits sont négligés, le programme de travail dans son ensemble deviendra de moins en moins pertinent au regard des questions d'actualité les plus urgentes.

71. Troisièmement, à l'inverse de ce qu'indique la doctrine professée ces dernières années par les institutions économiques et les acteurs du secteur privé, il faut réaffirmer le rôle central de l'État et reconnaître l'importance de politiques budgétaires équitables et progressistes ainsi que la nécessité de mesures de justice redistributive.

72. Quatrièmement, la progression de l'insécurité économique a presque toujours des répercussions négatives sur l'égalité entre les sexes. Aujourd'hui encore, en règle générale, les femmes ont un parcours professionnel plus court, des interruptions de carrière plus fréquentes et une rémunération moins élevée que les hommes<sup>103</sup>, ce qui a des répercussions sur les dispositifs de sécurité sociale et connexes. Les défenseurs des droits des femmes doivent participer plus activement aux débats sur la protection sociale et le revenu de base.

73. Cinquièmement, les partisans du revenu de base doivent s'assurer que celui-ci n'est pas appliqué selon des régimes étroitement liés à la citoyenneté, au détriment de tous les autres membres de la communauté.

74. Sixièmement, et plus important encore, les débats sur les socles de protection sociale et le revenu de base doivent être menés de concert. Jusqu'à présent, les deux concepts ont été dans une large mesure examinés indépendamment l'un de l'autre, d'une manière contreproductive et, finalement, vouée à l'échec. Certes, ils divergent sous certains aspects, mais ils ont bien plus à offrir si l'on prend en considération, au lieu de les éluder, les synergies qui existent entre eux. Ils diffèrent notamment en ce que : a) les partisans des socles de protection sociale s'appuient principalement sur les résultats obtenus dans les pays en développement<sup>104</sup>, tandis que ceux du revenu de base mettent plutôt en vedette les pays développés ; b) les socles de protection sociale visent à garantir à la fois la sécurité du revenu et l'accès aux services sociaux essentiels, tandis que les régimes de revenu de base procurent uniquement un revenu minimum ; c) la sécurité élémentaire de revenu ne se limite pas à des transferts en

<sup>102</sup> Ganesh Sitaraman, *The Crisis of the Middle-Class Constitution: Why Economic Inequality Threatens Our Republic* (Knopf, 2017).

<sup>103</sup> Anne L. Alstott, « Good for women: a response to "A basic income for all" by Philippe Van Parijs », *Boston Review* (2000). Disponible à l'adresse <http://bostonreview.net/archives/BR25.5/alstott.html>.

<sup>104</sup> Bureau international du Travail, « Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive : rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale » (2011), p. xxiv.

espèces, elle suppose aussi des transferts en nature ; d) les socles de protection sociale visent non seulement à ménager à tous des garanties sociales, mais aussi à mettre progressivement en application des normes plus élevées ; e) les socles de protection sociale ne sont pas considérés comme des substituts à l'assurance sociale<sup>105</sup>, comme c'est le cas du revenu de base selon certains de ses partisans ; et f) les socles de protection sociale tels que les définit la recommandation (n° 202) de 2012 de l'OIT trouvent leur fondement dans les droits de l'homme, contrairement à la plupart des systèmes de revenu de base. Il n'en demeure pas moins que les deux concepts ont énormément en commun et, tout en sachant qu'un système de revenu de base prendra du temps à mettre en place, il ne pourrait y avoir de moyen plus efficace, mieux pensé et plus largement soutenu pour parvenir à une protection sociale minimale.

---

---

<sup>105</sup> Ibid., p. xxx.