

14.xxx

Ce texte est une version provisoire. Des modifications rédactionnelles sont encore possibles. Seule la version publiée dans la Feuille officielle fait foi ([www.admin.ch/ch/f/ff](http://www.admin.ch/ch/f/ff)).

**Message  
concernant l'initiative populaire  
«Pour un revenu de base inconditionnel»**

du ...

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel», en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*L'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» prévoit d'obliger la Confédération à instaurer un revenu de base inconditionnel. Bien qu'il reconnaisse l'objectif de permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique, le Conseil fédéral estime que l'introduction d'un revenu de base inconditionnel aurait des conséquences négatives radicales, en particulier sur l'ordre économique, le système de sécurité sociale et la cohésion de la société en Suisse. Il propose donc au Parlement de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.*

### **Contenu de l'initiative**

*L'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» a été déposée le 4 octobre 2013, avec 126 408 signatures valables, par un groupe indépendant des partis politiques et neutre sur le plan confessionnel. Elle demande l'introduction d'un revenu de base inconditionnel.*

*Le revenu de base inconditionnel doit permettre à toutes les personnes vivant en Suisse de mener «une existence digne»: grâce à lui, il devrait être possible de vivre modestement, mais dignement, et de participer à la vie sociale en étant libéré de la nécessité d'exercer une activité lucrative. Les auteurs de l'initiative émettent l'hypothèse que les individus gagneraient en motivation et s'engageraient davantage au service de la communauté.*

### **Avantages et inconvénients de l'initiative**

*Permettre à l'ensemble des hommes et des femmes de ce pays de mener une existence digne et de participer à la vie publique constitue assurément un objectif social légitime. L'idée que cet objectif puisse être atteint grâce à l'introduction d'un revenu de base inconditionnel est par contre hautement discutable. Il faudrait plutôt craindre des conséquences négatives radicales sur l'ordre économique, sur le système de sécurité sociale et sur la cohésion de la société en Suisse. Le financement du revenu de base inconditionnel ferait en particulier peser une charge énorme sur l'économie puisqu'il faudrait collecter environ 153 milliards de francs d'impôts supplémentaires, correspondant à 26 % du produit intérieur brut en 2012. Le prélèvement d'environ 128 milliards de francs sur les revenus provenant d'une activité lucrative à leur niveau actuel laisserait encore une lacune de 25 milliards de francs à combler. En outre, 55 milliards de francs actuellement consacrés aux prestations de sécurité sociale devraient être affectés au financement du revenu de base. Vu l'ampleur considérable des fonds nécessaires au financement, il faudrait s'attendre à une baisse du volume d'activité et de la création de valeur, avec les conséquences négatives, impossibles à chiffrer, qui en découleraient pour les recettes fiscales et le volume des cotisations aux assurances sociales.*

---

*En Suisse, les ménages comprenant des personnes en âge de travailler sont censés pourvoir à leurs propres besoins. Des prestations étatiques ne sont accordées que lorsqu'un risque assuré survient ou qu'un besoin est avéré. Un revenu de base inconditionnel ne respecterait pas le principe de subsidiarité en vigueur dans le système actuel de sécurité sociale.*

***Proposition du Conseil fédéral***

*Le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales, par le présent message, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.*

# Message

## 1 Aspects formels et validité de l'initiative

### 1.1 Texte

L'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

*Art. 110a (nouveau)* Revenu de base inconditionnel

<sup>1</sup> La Confédération veille à l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.

<sup>2</sup> Le revenu de base doit permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

<sup>3</sup> La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.

### 1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 27 mars 2012<sup>1</sup>, et elle a été déposée le 4 octobre 2013 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 7 novembre 2013, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 126 408 signatures valables et qu'elle avait donc abouti<sup>2</sup>.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi sur le Parlement<sup>3</sup> (LParl), le Conseil fédéral a jusqu'au 4 octobre 2014 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 4 avril 2016 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

### 1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution fédérale<sup>4</sup> (Cst.):

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;

<sup>1</sup> FF 2012 3905

<sup>2</sup> FF 2013 7771

<sup>3</sup> RS 171.10

<sup>4</sup> RS 101

- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

## 2 Contexte

### 2.1 Débat général

L'initiative s'inscrit dans le débat sur un revenu minimum garanti (parfois aussi qualifié de «revenu minimum d'existence»). La notion de revenu de base inconditionnel représente en effet l'un des nombreux modèles, aux propriétés en partie fort différentes, qui ont été proposés pour donner forme à un tel revenu minimum garanti. D'autres modèles cherchent à atteindre le même objectif, par exemple au moyen de l'impôt négatif sur le revenu, des crédits d'impôt, des subventions salariales ou de l'allocation universelle.

Les divers modèles de revenu minimum garanti font, depuis des décennies, l'objet de discussions nourries en Suisse comme à l'étranger<sup>5</sup>. Dans les années 1960 et 1970, des modèles d'impôt négatif sur le revenu (*Negative Income Tax*) ont été expérimentés aux Etats-Unis. Afin de renforcer l'incitation à exercer une activité lucrative, on a ensuite développé ces modèles pour tenter d'instaurer un revenu minimum garanti à l'aide d'un système de crédits d'impôt dépendant du revenu (*Earned Income Tax Credits*). Introduit aux Etats-Unis dans les années 1980, ce dernier a été considérablement étendu depuis le début des années 2000<sup>6</sup>.

En Europe, la discussion évolue autour de deux notions depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. D'une part, elle se concentre sur la garantie du minimum vital. A partir des années 1960, plusieurs pays inscrivent une telle garantie dans leur législation. En 1992, l'UE recommande à ses Etats membres d'arrêter des réglementations en ce sens, tout en maintenant l'incitation à exercer une activité lucrative<sup>7</sup>. D'autre part, le débat sur l'allocation universelle (aussi qualifiée de «revenu citoyen») connaît un nouvel élan à partir des années 1970. Le «Basic Income European Network» (BIEN) est fondé au milieu des années 1980 et devient en 2004 le «Basic Income Earth Network». La section suisse du BIEN est quant à elle créée en 2001, avec pour but «d'étudier et de promouvoir le concept et la pratique du revenu de base (allocation universelle), en Suisse et ailleurs»<sup>8</sup>. L'idée d'un revenu de base a en outre été popularisée en Suisse par le mouvement Initiative Grundeinkommen, lancé en 2006 et qui relaie, principalement sur Internet, des informations concernant le revenu de base<sup>9</sup>. Un autre groupe, qui se veut neutre sur les plans politique et confessionnel, a finalement lancé la présente initiative, qui demande l'introduction

<sup>5</sup> Cf. Hensel 2013, pp. 6 s.; Heinrich Böll Stiftung 2007; Office fédéral des assurances sociales 2003.

<sup>6</sup> Cf. Vanderborght/Van Parijs 2005, pp. 16–25; Levine et al. 2005; Schaltegger 2004; Office fédéral des assurances sociales 2003, p. 7.

<sup>7</sup> Cf. Office fédéral des assurances sociales 2003, pp. 7–9; Recommandation 92/441/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO L 245 du 26.8.1992, p. 46.

<sup>8</sup> Art. 2 des statuts du réseau BIEN-Suisse: [www.bien.ch/fr](http://www.bien.ch/fr) > Qui sommes-nous? (consulté le 11.3.2014).

<sup>9</sup> Initiative Grundeinkommen: [www.grundeinkommen.ch](http://www.grundeinkommen.ch) (consulté le 24.2.2014).

d'un revenu de base *inconditionnel* en Suisse<sup>10</sup>. L'initiative est soutenue tant par le réseau BIEN-Suisse que par la plate-forme Initiative Grundeinkommen.

## 2.2 Interventions parlementaires et initiative populaire antérieure

A l'échelle nationale, la revendication en faveur d'un revenu de base couvrant les besoins fondamentaux occupe aussi le Parlement depuis un certain temps. En 2003, le Conseil fédéral a présenté le rapport «Modèles de revenu minimum garanti: effets socio-politiques et économiques»<sup>11</sup> en réponse à la motion (00.3224 «Revenu minimum vital») déposée le 29 mai 2000 par la Commission spéciale du Conseil national chargée de l'examen du programme de la législature 1999–2003 (00.016 CN). Le rapport présente et discute les principaux modèles de revenu minimum garanti; le modèle du revenu de base inconditionnel n'y est toutefois pas traité.

Le 24 mars 2009, la conseillère nationale Prelicz-Huber a également déposé une motion (09.3053 «Couverture des besoins vitaux») qui demande au Conseil fédéral de présenter un projet de loi garantissant à chacun la couverture de ses besoins vitaux. La motion a été classée sans être discutée après être restée en suspens pendant plus de deux ans. Le 18 mars 2010, le conseiller national Zisyadis demandait dans une initiative parlementaire l'«instauration d'une allocation universelle» (10.422). Aucune suite n'a été donnée à l'initiative.

Enfin, la récolte des signatures pour l'initiative populaire «Pour une allocation universelle financée par des taxes incitatives sur l'énergie» a commencé en mai 2010. L'initiative a toutefois échoué au stade de la récolte des signatures<sup>12</sup>.

Toujours en lien avec l'initiative pour un revenu de base inconditionnel, il faut aussi signaler le postulat Schenker du 12 juin 2009 (09.3655 «Assurance générale du revenu»), qui demandait au Conseil fédéral de prendre position sur l'idée d'une assurance générale du revenu. L'introduction d'une telle assurance aurait uniquement nécessité une réforme du système de sécurité sociale, une exigence plus limitée que celle liée à l'introduction d'un revenu de base inconditionnel. Dans son avis, le Conseil fédéral était alors arrivé à la conclusion qu'une réforme globale du système de sécurité sociale n'était pas nécessaire en l'état puisque le système en vigueur était en mesure de s'acquitter de ses tâches de manière fiable et s'était avéré suffisamment souple pour qu'on pût lui fixer de nouveaux objectifs. Selon le Conseil fédéral, la priorité était alors – comme elle l'est aujourd'hui – l'optimisation du système existant. Dans le rapport rédigé en réponse à ce postulat<sup>13</sup>, le Conseil fédéral faisait aussi part de ses réserves sur les modèles de revenu de base garanti.

<sup>10</sup> Site Internet de l'initiative: <http://inconditionnel.ch> (consulté le 24.2.2014).

<sup>11</sup> Office fédéral des assurances sociales 2003.

<sup>12</sup> FF 2011 8073

<sup>13</sup> Conseil fédéral 2009, p. 64.

## **2.3 Principes du système économique et social en Suisse**

### **2.3.1 La formation des salaires sur le marché du travail**

En Suisse, les conditions de travail et les salaires sont généralement négociés par les partenaires sociaux au niveau des branches ou des entreprises, mais aussi par les salariés et les employeurs à l'échelle individuelle. Les négociations salariales collectives et les conventions collectives de travail jouent un rôle capital pour les bas et moyens salaires. Pour protéger les accords de partenariat social, la Confédération et les cantons peuvent, dans certaines circonstances, étendre le champ d'application d'une convention collective de travail à l'ensemble des entreprises et des salariés d'une branche, en lui conférant un caractère contraignant. Dans le cadre de la lutte contre les conditions de travail et de salaire abusives, des mesures d'accompagnement prévoient en outre la possibilité d'étendre des conventions collectives de travail selon une procédure facilitée et d'adopter des contrats-types de travail avec des salaires minimaux obligatoires.

Les négociations salariales entre les partenaires sociaux sont un élément important lors de la détermination de la répartition primaire des revenus. Cependant, puisque les salaires doivent d'abord être générés et qu'ils sont liés à la productivité, les interventions dans les mécanismes de formation des salaires ne sont pas toujours le moyen adéquat pour atteindre un niveau de revenu jugé souhaitable sur le plan de la politique sociale. En Suisse, la redistribution des revenus motivée par des considérations de politique sociale est dès lors assurée en premier lieu par des mesures de politique fiscale et de politique sociale. Cette politique convient très bien à l'économie du pays, qui se caractérise par une participation élevée au marché du travail et un taux de chômage relativement bas.

### **2.3.2 Le système de sécurité sociale**

En Suisse, on part de l'hypothèse que les ménages comprenant des personnes en âge de travailler doivent pourvoir à leurs propres besoins. Un système de sécurité sociale bien développé vise à offrir une protection adéquate contre les risques susceptibles d'entraver ou d'empêcher la réalisation de ce principe. Ce système repose essentiellement sur le principe de l'assurance, dans lequel les risques individuels sont partagés collectivement. L'accent est mis sur la garantie financière et, pour les personnes en âge de travailler, sur l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

Le système de sécurité sociale comprend tout d'abord les assurances sociales régies par le droit fédéral, à savoir:

- l'assurance-vieillesse et survivants (AVS);
- la prévoyance professionnelle (2<sup>e</sup> pilier);
- l'assurance-invalidité (AI);
- l'assurance-chômage (AC);
- l'assurance-maladie et accidents;

- le régime des allocations pour perte de gain (en faveur des personnes servant dans l’armée, le service civil ou la protection civile et en cas de maternité);
- les allocations familiales.

Les prestations de ces assurances ne sont versées que lorsqu’un événement assuré se produit. Les assurances sociales sont financées par des cotisations sur le revenu d’une activité lucrative, par des contributions publiques (provenant des recettes fiscales générales ou de recettes à affectation fixe, en particulier la taxe sur la valeur ajoutée et l’impôt sur le tabac) et par le produit des intérêts. L’assurance-maladie est financée par les primes des assurés.

Le système de sécurité sociale verse par ailleurs des prestations sous condition de ressources. Au niveau fédéral, ce sont:

- les prestations complémentaires à l’AVS et à l’AI;
- la réduction des primes dans l’assurance-maladie.

Ces prestations sous condition de ressources sont financées conjointement par la Confédération et les cantons.

Aux niveaux cantonal et communal, de nombreuses autres prestations sous condition de ressources contribuent directement à garantir le minimum vital (l’aide sociale, les avances sur contributions d’entretien ou les allocations de logement, par ex.). La plus importante prestation de ce type, financièrement parlant, est l’aide sociale. Celle-ci, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d’action sociale (CSIAS), garantit l’existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle, et assure leur intégration sociale et professionnelle<sup>14</sup>. Elle est subsidiaire par rapport aux autres prestations du système de sécurité sociale: seules peuvent y prétendre les personnes qui, malgré les autres prestations qui leur sont versées, ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins. Les prestations cantonales et communales sont financées par les recettes fiscales.

Les prestations du système de sécurité sociale comprennent ainsi les aides financières sous forme de rentes, d’indemnités journalières, d’allocations, de prestations sous condition de ressources et de prise en charge des frais en cas de maladie ou d’accident. Parallèlement, l’AC, l’AI et l’aide sociale financent aussi des mesures d’insertion ou de réinsertion sur le marché du travail (des mesures de formation, par ex.) et fournissent des services comme le conseil personnalisé et le suivi des personnes concernées.

### **3 Buts et contenu**

Le texte de l’initiative est formulé en termes très généraux et laisse une grande marge d’appréciation au législateur pour décider de la mise en œuvre. Seules les explications des auteurs de l’initiative donnent une idée plus précise des buts visés par cette dernière. Ces explications se trouvent en particulier sur le site Internet de l’initiative<sup>15</sup> et dans le livre *Die Befreiung der Schweiz*, publié sous la direction de

<sup>14</sup> Normes de la CSIAS: [www.csias.ch](http://www.csias.ch) > Les normes CSIAS > Consulter les normes (consulté le 11.3.2014).

<sup>15</sup> Site Internet de l’initiative: <http://inconditionnel.ch> (consulté le 12.11.2013).

Christian Müller et Daniel Straub, deux membres du comité d'initiative<sup>16</sup>. Les développements qui suivent se basent sur ces explications.

Les auteurs de l'initiative soumettent à la discussion l'idée d'un revenu de base inconditionnel de 2500 francs par mois pour les adultes.

### 3.1 Buts visés

Le but visé par l'initiative populaire est d'instaurer en Suisse un revenu de base inconditionnel. Les auteurs de l'initiative souhaitent inciter à la réflexion sur certaines des questions et des interactions fondamentales de notre société. Ils estiment que le revenu de base inconditionnel «assoupli[t] les rapports bien établis et les rend perméables à ce que les gens veulent vraiment et tiennent pour juste»<sup>17</sup>. L'initiative entend contribuer à adapter le contrat social aux défis de l'avenir.

L'acceptation de l'initiative ouvrirait la voie à un long processus démocratique pour décider de la mise en œuvre concrète du revenu de base. La vision esquissée par les auteurs de l'initiative est la suivante: en 2050, un revenu de base inconditionnel devrait assurer la subsistance de tous les hommes et de toutes les femmes vivant en Suisse. Chaque personne serait alors en mesure de décider par elle-même «de la façon dont elle entend utiliser ses compétences et de la contribution qu'elle entend apporter à la collectivité»<sup>18</sup>. L'introduction du revenu de base inconditionnel libérerait chacune et chacun de l'angoisse d'avoir à assurer sa propre subsistance et améliorerait la qualité de vie.

Les auteurs de l'initiative estiment que l'introduction d'un revenu de base inconditionnel modifierait profondément la société. D'une part, chaque personne se verrait garantir, du simple fait de son existence, la possibilité de mener une vie décente et de participer à la vie sociale et culturelle, gagnant ainsi en liberté, en motivation et en satisfaction. D'autre part, chacun aurait la possibilité de se consacrer à des engagements bénévoles et à la prise en charge de proches, de soins et de travaux ménagers (travail de *care*). Les personnes qui ont du mal à s'insérer sur le marché du travail ne seraient plus stigmatisées et n'auraient plus à se soumettre à des contrôles et à des contraintes bureaucratiques. La solidarité s'en trouverait, de manière générale, renforcée<sup>19</sup>.

Quant aux conséquences économiques de l'introduction d'un revenu de base inconditionnel, les auteurs de l'initiative estiment impossible de les prévoir avec précision étant donné le nombre de facteurs à prendre en considération. Leur hypothèse est néanmoins que la plupart des gens continueraient d'exercer une activité lucrative en raison de la motivation financière que constitue la perspective de toucher un revenu supérieur à 2500 francs par mois. Mais ils seraient aussi motivés par la volonté d'accomplir des tâches qui leur paraissent utiles et leur procurent la considération d'autrui. L'innovation serait encouragée, car il est plus facile de lancer une entreprise à fort potentiel de croissance lorsqu'on a la garantie de pouvoir subvenir à ses besoins vitaux. L'effet sur la productivité serait bénéfique, ce qui

<sup>16</sup> Müller/Straub 2012, p. 7.

<sup>17</sup> <http://inconditionnel.ch> > Pourquoi? > Que demande l'initiative? (consulté le 11.3.2014).

<sup>18</sup> Müller/Straub 2012, p. 7

<sup>19</sup> Müller/Straub 2012, pp. 9 s., 12, 32, 44–47.

permettrait à l'économie de rester compétitive<sup>20</sup>. Dans leur évaluation des conséquences du revenu de base inconditionnel, les auteurs de l'initiative s'appuient notamment sur les résultats d'un projet pilote mené en Namibie, où l'introduction d'un tel revenu d'un montant pourtant modeste a permis de lutter de façon significative contre l'extrême pauvreté<sup>21</sup>.

Les auteurs de l'initiative tablent par ailleurs sur une simplification du système de sécurité sociale puisque le revenu de base inconditionnel se substituerait pour partie aux prestations sociales actuelles. Mais la prévoyance professionnelle et les assurances contre le chômage, la maladie et les accidents devraient être maintenues, de même que d'autres contributions publiques au système de santé. En revanche, selon les auteurs de l'initiative, l'instruction des dossiers relatifs aux prestations sous condition de ressources n'aurait plus lieu d'être. L'activité de contrôle et les dépenses administratives pourraient être réduites<sup>22</sup>.

### **3.2 Contenu**

L'initiative demande l'ajout dans la Constitution fédérale d'un art. 110a qui confère à la Confédération la tâche d'instaurer un revenu de base inconditionnel. Ce revenu doit être versé à l'ensemble de la population et lui permettre de mener une existence digne et de participer à la vie publique. L'initiative elle-même ne se prononce ni sur le financement ni sur le montant possible de la prestation. Elle charge explicitement le législateur de déterminer et de mettre en œuvre le revenu de base.

### **3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative**

Le texte de l'initiative ne dit rien du montant du revenu de base inconditionnel, sinon qu'il doit permettre «de mener une existence digne et de participer à la vie publique». Déterminer l'ampleur d'un revenu de base inconditionnel permettant de mener une existence digne serait, du fait de l'imprécision de la notion, une entreprise délicate et politiquement controversée.

Comme dans le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Schenker (09.3655 «Assurance générale du revenu»), il est possible d'opérer une distinction entre deux modèles principaux de revenu de base inconditionnel<sup>23</sup>. Un premier modèle prévoit des prestations basses. Son objectif est de simplifier radicalement le système de protection sociale tout en créant une forte incitation financière à l'exercice d'une activité lucrative. Le second modèle prévoit au contraire des prestations élevées afin de donner aux citoyennes et aux citoyens la liberté de décider s'ils veulent ou non exercer un travail rémunéré, et le cas échéant de quelle manière. Il devient aussi loisible de s'engager culturellement, politiquement et socialement sur une base bénévole et non rémunérée, et de participer ainsi activement et librement à la vie politique et sociale.

<sup>20</sup> Müller/Straub 2012, pp. 33 s., 75, 86–88.

<sup>21</sup> NANGOF 2009.

<sup>22</sup> Müller/Straub 2012, pp. 64–65.

<sup>23</sup> Conseil fédéral 2009, pp. 42–47.

Les deux modèles ont des effets très différents sur tous les principaux paramètres. Si le texte de l’initiative ne permet pas d’attribuer clairement à l’un ou l’autre de ces deux modèles le revenu de base inconditionnel qui devrait être introduit, les explications des auteurs de l’initiative montrent clairement que c’est un revenu du second modèle qui est visé. Les développements qui suivent se limitent donc exclusivement à ce second modèle, c’est-à-dire à un revenu de base inconditionnel d’un montant relativement élevé.

## **4 Appréciation de l’initiative**

### **4.1 Appréciation des buts de l’initiative**

Le Conseil fédéral partage sans réserve l’objectif de l’initiative, qui est de permettre à l’ensemble des habitantes et habitants de ce pays de mener une existence digne et de participer à la vie publique. Ces valeurs fondamentales sont d’ailleurs déjà exprimées dans la Constitution fédérale. L’introduction d’un revenu de base inconditionnel impliquerait néanmoins – comme le montrent les considérations qui suivent – une transformation radicale des fondements économiques et sociaux de notre collectivité, qui ont fait leurs preuves. Il en résulterait un risque incalculable pour la cohésion et la prospérité économique de notre pays, ce qui irait à l’encontre des objectifs recherchés.

### **4.2 Conséquences en cas d’acceptation**

L’appréciation des conséquences de l’introduction d’un revenu de base inconditionnel et des réactions qui en résulteraient au sein de la population dépend dans une large mesure de la façon de concevoir l’être humain. Un point que nul ne conteste, en revanche, est qu’une telle réforme bouleverserait la société et l’économie.

Comme le texte de l’initiative est formulé en des termes très généraux, l’évaluation des conséquences possibles de l’initiative doit, elle aussi, s’appuyer sur les explications fournies par ses auteurs (cf. ch. 3.1 et 4.2.1).

L’impact de l’introduction du revenu de base inconditionnel sur le système économique actuel et sur les interactions au sein d’une économie sociale de marché comme celle de la Suisse est tel qu’aucune évaluation quantitative sérieuse ne peut en être faite. De plus, aucun pays n’a introduit un revenu de base d’un montant aussi élevé que celui suggéré par les auteurs de l’initiative, de sorte qu’on ne peut pas se baser sur des expériences faites à l’étranger. Les conséquences économiques sont donc analysées ici uniquement sous l’angle qualitatif.

#### **4.2.1 Conséquences financières**

Le texte de l’initiative ne précisant ni le montant exact ni les modalités de financement du revenu de base inconditionnel, il appartiendrait au Parlement de légiférer en cas d’acceptation de l’initiative. Puisqu’il n’est pas possible en l’état de se prononcer de manière définitive sur les possibilités de financer le projet soumis dans l’initiative, le présent chapitre se propose de reprendre la proposition de ses auteurs.

L'analyse qui suit est en outre de nature statique et n'intègre pas les changements de comportement des personnes exerçant une activité lucrative, des consommateurs ou des entreprises.

### **Considérations financières des auteurs de l'initiative**

Les auteurs de l'initiative estiment que le montant du revenu de base inconditionnel et les modalités de son financement doivent être négociés de façon démocratique. Ils formulent néanmoins certaines hypothèses afin de stimuler la discussion et d'en préciser l'objet.

En ce qui concerne le montant du revenu de base, le texte de l'initiative précise qu'il doit permettre de «mener une existence digne»: ainsi, il doit être possible de vivre modestement, mais dignement, et de participer à la vie sociale. Les auteurs de l'initiative soumettent à la discussion l'idée d'un revenu de 2500 francs par mois pour les adultes. Les enfants et les adolescents jusqu'à 18 ans toucheraient un montant inférieur, par exemple un quart du revenu pour les adultes, soit 625 francs<sup>24</sup>.

Partant de ces montants, les auteurs de l'initiative estiment les coûts du revenu de base inconditionnel à 200 milliards de francs par an.

Le financement doit, selon eux, être assuré par les économies que le revenu de base inconditionnel permettrait de réaliser sur les prestations de sécurité sociale et par le revenu provenant d'une activité lucrative jusqu'à concurrence du montant du revenu de base. Cette part des revenus d'activité à prélever pourrait, selon Müller et Straub, être encaissée au moyen d'un impôt sur la consommation<sup>25</sup>. Ne resterait qu'une modeste lacune de financement qui pourrait être comblée par des taxes d'incitation, des droits d'accises, des prélèvements sur la fortune, l'impôt sur le bénéfice et le revenu, des taxes sur les transactions financières<sup>26</sup>. Les estimations des auteurs de l'initiative sont présentées dans le tableau 1.

*Tableau 1*

### **Sources de financement du revenu de base: estimations des auteurs de l'initiative**

Source de financement	Montant en milliards de francs
Transfert des revenus d'une activité lucrative	128
Réaffectation de prestations de sécurité sociale	70
Taxes et impôts	2

*Sources:* <http://inconditionnel.ch>; Müller/Straub 2012, p. 59

### **Examen de la plausibilité des considérations financières des auteurs de l'initiative**

Les paragraphes qui suivent examinent, sur la base des statistiques et des données pertinentes, les estimations de coûts et les sources de financement avancées par les auteurs de l'initiative.

<sup>24</sup> Müller/Straub 2012, pp. 49 s.

<sup>25</sup> Müller/Straub 2012, p. 61.

<sup>26</sup> <http://inconditionnel.ch> (consulté le 12.11.2013).

Afin d'évaluer le financement nécessaire, les calculs portent sur l'ensemble de la population résidante permanente. Fin 2012, celle-ci s'élevait en Suisse à 8 039 060 personnes, dont 1 461 568 étaient âgées de moins de 18 ans. Le besoin de financement du revenu de base inconditionnel se chiffrerait donc à 208 milliards de francs par an, ce qui correspond à 35 % du produit intérieur brut en 2012, qui se montait à 592 milliards de francs. Cette estimation est légèrement plus élevée que celle avancée par les auteurs de l'initiative, soit environ 200 milliards de francs.

Le contrôle de plausibilité exposé ci-dessous examine les sources de financement envisagées par les auteurs de l'initiative en s'appuyant sur les trois catégories qu'ils utilisent. Cette approche ne tient toutefois pas compte du fait que seules les prestations de sécurité sociale peuvent être directement utilisées pour financer un revenu de base. Des impôts supplémentaires devraient s'y ajouter à la fois pour assurer le prélèvement sur les revenus du travail et pour garantir le solde nécessaire au financement. Sur la base des statistiques des assurances sociales, la situation pour l'année 2012 serait la suivante:

1. *Prélèvement sur les revenus provenant de l'activité lucrative*: pour chaque personne, la part de son revenu professionnel actuel qui se situe en dessous du montant de 2500 francs couvert par le revenu de base inconditionnel serait intégralement prélevée pour assurer le financement du revenu de base. En accord avec les estimations des auteurs de l'initiative, un tel impôt additionnel aurait engendré en 2012 – en supposant que le niveau de l'emploi et de la masse salariale reste constant – des recettes de 128 milliards de francs.
2. *Réaffectation de prestations de sécurité sociale*: les prestations actuelles du système de sécurité sociale (assurances sociales et aide sociale) doivent, jusqu'à concurrence du montant du revenu de base inconditionnel, être réaffectées. Contrairement aux estimations des auteurs de l'initiative, les prestations auxquelles se substituerait le revenu de base ne se seraient toutefois pas élevées à 70 milliards de francs en 2012, mais seulement à 55 milliards. Cette différence s'explique principalement par le fait que les auteurs de l'initiative surestiment les économies réalisées sur la réduction des primes dans l'assurance-maladie et la prévoyance professionnelle. Leur estimation intègre aussi des économies dans les paiements directs versés dans l'agriculture. Or, le Conseil fédéral estime que le revenu de base ne pourrait pas se substituer à ces paiements directs, et ce pour deux raisons: d'une part, ces paiements sont liés à des prestations concrètes qui apportent une contribution substantielle à la réalisation des objectifs de la Confédération dans le domaine de l'agriculture, tels qu'énumérés à l'art. 104 Cst.; d'autre part, une réduction des paiements directs qui viendrait s'ajouter au prélèvement sur les revenus provenant d'une activité lucrative provoquerait dans l'ensemble une baisse des revenus dans l'agriculture.
3. *Solde nécessaire au financement*: outre le prélèvement sur les revenus provenant d'une activité lucrative, d'autres taxes et impôts auraient dû être prélevés en 2012 pour un montant d'environ 25 milliards de francs. Les auteurs de l'initiative tablaient sur un montant nettement plus faible, de l'ordre de seulement 2 milliards de francs, en raison d'estimations plus élevées des prestations de sécurité sociale susceptibles d'être réaffectées.

Le tableau 2 présente les estimations concernant le prélèvement sur les revenus provenant d'une activité lucrative, la réaffectation des prestations de sécurité sociale existantes et le solde nécessaire au financement.

Tableau 2

### Estimations des sources de financement du revenu de base inconditionnel

Source de financement	Montant en milliards de francs
Prélèvement sur les revenus d'une activité lucrative	128
Réaffectation de prestations de sécurité sociale	55
Solde nécessaire au financement	25

Sources: voir annexe

Les chiffres du tableau 2 ne tiennent pas compte du fait qu'avec l'introduction du revenu de base inconditionnel, de nombreuses personnes cesseraient d'exercer une activité lucrative ou réduiraient leur taux d'occupation (cf. ch. 4.2.2). Il en résulterait une diminution importante du volume des revenus provenant d'une activité lucrative, qui sont pourtant la principale source de financement possible du revenu de base. Les recettes actuelles de l'impôt sur le revenu et celles des assurances sociales s'en trouveraient affectées.

### Conséquences sur les finances publiques

Comme exposé plus haut, 208 milliards de francs seraient nécessaires pour financer un revenu de base inconditionnel de 2500 francs par mois pour les adultes et de 625 francs pour les enfants et les adolescents (chiffres de 2012). Seuls 55 milliards de francs, soit un bon quart, pourraient être couverts par la suppression de prestations de sécurité sociale. Il subsisterait une lacune de financement de 153 milliards de francs, soit 26 % du PIB en 2012, qui nécessiterait des recettes fiscales supplémentaires.

Si cette lacune de financement était comblée uniquement par des mesures fiscales, les recettes et les dépenses de la Confédération feraient plus que tripler, passant de respectivement 63 et 62 milliards de francs (2012) à environ 215 milliards de francs. La quote-part de l'Etat (dépenses des administrations publiques par rapport au PIB) passerait de 33 % (fin 2012) à 59 %. Elle dépasserait ainsi la moyenne de la zone euro (50 %) et celle de l'OCDE (43 %) (2012). La quote-part fiscale (impôts et cotisations sociales par rapport au PIB) passerait quant à elle de 28 % (fin 2012) à 54 % (à titre de comparaison, elle était en 2011 de 37 % en Allemagne et de 44 % en France). Il faudrait en outre s'attendre à une diminution de la participation à la vie active, du volume d'activité lucrative et de la création de valeur après l'introduction d'un revenu de base inconditionnel de ce niveau. Il en résulterait de surcroît une contraction du PIB, de sorte que la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale seraient en réalité encore plus élevées.

Le texte de l'initiative ne règle pas la question du prélèvement des impôts supplémentaires. Compte tenu des explications de ses auteurs et du montant estimé, la solution envisagée passe avant tout par des impôts sur le revenu et sur la consommation. Si l'on s'en tient au système fiscal suisse actuel, la solution la plus évidente consisterait à appliquer l'impôt existant sur le revenu des personnes physiques à un

taux de 100 % sur les 2500 premiers francs de revenu provenant d'une activité lucrative. Cet impôt s'appliquerait en fait non seulement au revenu du travail, mais aussi au produit de la fortune. Les 25 milliards de francs restants seraient financés au moyen de la TVA.

### **Conséquences d'une augmentation des recettes fiscales provenant de l'impôt fédéral direct**

L'impôt sur le revenu des personnes physiques a généré 48,7 milliards de francs de recettes en 2011 (9,6 milliards pour la Confédération et 39,2 milliards pour les cantons et les communes). Pour obtenir des recettes supplémentaires de 128 milliards de francs, il faudrait commencer par plus que tripler la charge fiscale pesant sur le travail, abstraction faite des conséquences possibles de la réforme sur la participation à la vie active et le volume d'activité lucrative.

Concrètement, le barème fiscal devrait être fixé de telle sorte que les 30 000 premiers francs de revenu brut ( $12 \times 2500$  francs) soient intégralement prélevés (imposition marginale de 100 %). Bien entendu, les cotisations sociales et les impôts actuels resteraient nécessaires pour couvrir la réaffectation des prestations de sécurité sociale prévue pour le financement du revenu de base inconditionnel (55 milliards de francs, cf. tableau 2) et pour continuer à financer toutes les prestations de l'Etat.

Par conséquent, il faudrait soit appliquer un taux marginal d'imposition supérieur à 100 % sur les bas salaires, soit augmenter la charge fiscale et les cotisations sociales également sur la part des revenus dépassant 30 000 francs. Si le revenu de base inconditionnel était exempté d'impôt – ce qui serait correct du point de vue de la systématique fiscale –, la base de calcul serait plus restreinte, de sorte que la charge fiscale marginale serait nettement plus élevée qu'avec un revenu de base inconditionnel imposable.

Les effets négatifs de l'augmentation massive de la charge fiscale sur l'offre de travail, notamment des personnes à bas salaire, se traduiraient par une nouvelle hausse d'impôts, à un niveau qu'il est impossible d'évaluer à l'heure actuelle.

Cette approche prévoit d'imposer à 100 % les 30 000 premiers francs du revenu réalisé par toute personne, indépendamment de sa situation financière. Elle repose sur l'idée que les 2500 premiers francs du revenu provenant d'une activité lucrative doivent être «redirigés» pour financer directement le revenu de base. Une autre possibilité serait de prévoir une imposition progressive analogue au système actuel d'imposition du revenu. Ce système serait plus favorable aux bas salaires: il réduirait les incitations à ne pas exercer d'activité lucrative et à éluder l'impôt (travail au noir). Cependant, les autres groupes auraient pour leur part encore moins d'incitations à exercer une activité lucrative. En raison de l'imposition commune des ménages et des taux d'imposition marginaux déjà conséquents appliqués sur les revenus moyens et élevés, il est probable que l'augmentation de la charge fiscale inciterait la personne la moins bien payée du ménage – il s'agit en général de la femme – à réduire son taux d'occupation.

### **Conséquences d'un relèvement des taux de TVA**

Pour collecter 25 milliards de francs supplémentaires au moyen de la TVA, il faudrait envisager une augmentation linéaire d'environ huit points de pourcentage. Un tel impôt sur la consommation – tout comme un impôt sur le revenu – réduit le

pouvoir d'achat des travailleurs. Ce mode de financement devrait donc lui aussi avoir des conséquences négatives sur la participation au marché du travail. Il faut également s'attendre à une forte baisse de la demande. Par ailleurs, on ignore dans quelle mesure les consommateurs décideraient de se rabattre sur l'étranger, sachant que la différence de prix serait nettement plus importante. Un nouveau relèvement de la TVA serait alors nécessaire pour encaisser les recettes recherchées.

### **Autres conséquences financières**

La Constitution fixe des taux maximaux pour l'impôt fédéral direct (art. 128) et la TVA (art. 130). Le texte de l'initiative ne prévoit pas de relever ces taux. Si l'initiative est acceptée, sa mise en œuvre nécessiterait donc d'autres modifications de la Constitution. Mais si le peuple et les cantons rejettent ces adaptations, il ne serait pas possible de financer le revenu de base inconditionnel.

D'autres conséquences négatives en lien avec les finances publiques seraient la réduction de l'assiette fiscale, provoquée par les conséquences économiques de l'introduction du revenu de base inconditionnel (cf. ch. 4.2.2 et 4.2.3), une réduction de la marge de manœuvre financière de la Confédération et un changement de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'introduction du revenu de base inconditionnel au niveau fédéral déchargerait les cantons dans le domaine des prestations sous condition de ressources. Enfin, la Confédération et les cantons devraient faire face à un important surcroît de travail administratif, notamment en relation avec les prélèvements fiscaux supplémentaires, le versement du revenu de base ainsi que la prévention des effets d'évitement auxquels on peut s'attendre en réaction à l'augmentation de la charge fiscale (taux marginal d'imposition).

## **4.2.2 Conséquences sur le marché du travail**

Si un revenu mensuel de base de 2500 francs était garanti, plusieurs catégories de personnes n'auraient plus de raison financière d'exercer une activité lucrative, notamment celles qui gagnent moins de 2500 francs par mois ou à peine plus. Mais la forte augmentation de la charge fiscale pesant sur les revenus professionnels (cf. ch. 4.2.1) aurait également des effets pervers sur l'activité lucrative des personnes mieux payées. Les personnes prêtes à travailler exigeraient un salaire plus élevé puisque les 2500 premiers francs seraient garantis avec ou sans activité lucrative et que la part du revenu jusqu'à ce montant serait intégralement consacrée au financement du revenu de base. Et rien ne prouve que la baisse des incitations financières à travailler serait remplacée par une motivation intrinsèque, liée à l'utilité de l'activité en question ou à sa valorisation par autrui. La littérature économique montre en effet clairement combien le revenu constitue une incitation importante à exercer une activité lucrative<sup>27</sup>.

La réduction de l'activité lucrative se ferait particulièrement sentir chez les travailleurs à bas salaire ou à temps partiel – qui sont majoritairement des femmes – ainsi que parmi les ménages de plusieurs personnes. Les personnes sans emploi peu ou moyennement formées n'auraient pour leur part guère d'incitations à s'insérer rapidement sur le marché du travail. Le revenu de base inconditionnel nuirait ainsi

<sup>27</sup> Cf. OCDE 2011; Gerfin 1992 et 1993; Kolodziejczyk 2003.

aux efforts menés par la politique du marché du travail et par la politique sociale pour les aider à s'insérer sur le marché du travail.

On peut aussi s'interroger sur la manière dont les employeurs réagiraient à des exigences salariales à la hausse. A de rares exceptions près, il ne faut pas s'attendre à une valorisation sociale des tâches mal payées, mais plutôt à leur suppression, que ce soit par des mesures de rationalisation ou une délocalisation à l'étranger. Pour celles qui subsisteraient, le risque serait que des personnes mieux qualifiées prennent la place de celles qui travaillent aujourd'hui dans ces secteurs.

Globalement, le nombre d'actifs et le volume de travail effectué devraient diminuer. La baisse de la création de valeur aurait non seulement des conséquences négatives directes sur le marché du travail et l'attractivité de la place économique suisse, mais elle rendrait aussi difficile un financement durable du revenu de base inconditionnel. Plus les personnes renonçant à travailler ou baissant leur taux d'occupation seraient nombreuses, plus la lacune de financement serait importante, au point que même le financement des tâches actuelles de l'Etat ne serait plus garanti.

L'introduction du revenu de base inconditionnel accentuerait également la problématique du travail au noir. Selon la situation, il pourrait être tentant de ne pas déclarer ses revenus puisque les 2500 premiers francs gagnés serviraient sinon intégralement à financer le revenu de base (taux d'imposition de 100 %).

Enfin, un revenu de base inconditionnel de 2500 francs exercerait un fort pouvoir d'attraction sur la population de nombreux pays étrangers, en particulier sur les travailleurs à bas salaire.

### **4.2.3 Conséquences sur les entreprises et la compétitivité de l'économie suisse**

En raison de l'augmentation importante de la charge fiscale, le revenu de base inconditionnel créerait aussi des incitations indésirables chez les personnes qui touchent des salaires moyens ou élevés. Les entreprises feraient ainsi face à un manque de personnel qualifié plus important. Le bon fonctionnement du marché du travail est l'un des principaux facteurs de la compétitivité et de l'attractivité de la Suisse. La pénurie de personnel qualifié affaiblirait les entreprises et irait à l'encontre des efforts menés par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux pour exploiter au mieux le potentiel de personnel qualifié intérieur.

La solidité et la prévisibilité de la politique budgétaire constituent un autre atout de la Suisse. L'ampleur des moyens nécessaires pour financer le revenu de base inconditionnel, mais aussi les difficultés à en estimer le montant auraient néanmoins pour effet d'assombrir les perspectives dans ce domaine, surtout en matière fiscale.

Tant la pénurie de main-d'œuvre que l'insécurité des conditions financières auraient un effet préjudiciable sur l'attrait de la place économique suisse. Certaines activités de production et de services seraient alors délocalisées à l'étranger, et il deviendrait aussi moins intéressant pour les entreprises de venir s'établir en Suisse. Seraient touchés non seulement les branches et les régions employant une grande proportion de travailleurs à bas salaire, mais aussi les branches et les régions à forte valeur ajoutée et orientées vers l'exportation. La croissance de la Suisse s'en trouverait freinée. Or une faible croissance compliquerait encore le financement du revenu de base inconditionnel.

## 4.2.4 Conséquences sur le revenu disponible

Le système économique et social suisse jouit d'un large soutien politique. Ses résultats en termes de redistribution sont aussi bons que ceux d'autres Etats développés. Globalement, le revenu de base inconditionnel impliquerait davantage de redistribution, augmentant ainsi le revenu disponible d'une partie de la population, toutes choses égales par ailleurs. Mais, pour les revenus supérieurs à 2500 francs, la baisse de l'activité lucrative aurait des conséquences négatives directes et indirectes sur le revenu disponible. En outre, le financement du revenu de base inconditionnel exigerait d'imposer davantage les revenus et/ou de taxer davantage les biens et services. Une augmentation de l'impôt sur le revenu réduirait directement le revenu disponible. Un relèvement de la TVA renchérirait la consommation, ce qui diminuerait le pouvoir d'achat. Dans un cas comme dans l'autre, le revenu disponible diminuerait, directement ou indirectement, malgré le revenu de base inconditionnel. Il n'est toutefois pas possible de calculer précisément les conséquences sur le revenu disponible, ni à court ni à long terme.

## 4.2.5 Conséquences sur la politique sociale

L'introduction d'un revenu de base inconditionnel engendrerait de multiples changements culturels et sociaux.

Notre ordre social et la cohésion au sein de la société reposent sur le principe que les personnes en âge de travailler pourvoient elles-mêmes aux besoins de leur ménage. Ce n'est que si elles ne peuvent le faire, notamment pour cause de maladie, de chômage, d'invalidité, de maternité ou de vieillesse, qu'elles bénéficient de prestations de transfert d'une assurance sociale ou de l'aide sociale. Avec le revenu de base inconditionnel, tout le monde percevrait une prestation de l'Etat sans devoir apporter de contribution à la société. Il n'est guère possible d'évaluer les changements culturels et sociaux que cela impliquerait. Certes, le revenu de base inconditionnel renforcerait la solidarité financière et la redistribution du haut vers le bas. Il est toutefois hautement improbable que la société soit prête à supporter une telle charge. Le versement inconditionnel d'un revenu de base pourrait faire naître un sentiment d'injustice chez de nombreuses personnes, ce qui risquerait de compromettre notre contrat social.

En outre, le revenu de base inconditionnel renforcerait et consoliderait vraisemblablement la répartition des rôles entre les sexes. Comme ce sont principalement les femmes qui touchent des salaires peu élevés et qui travaillent à temps partiel, c'est en particulier pour elles que l'incitation à exercer une activité lucrative baisserait. Davantage de couples opteraient donc pour le modèle familial traditionnel. Il est probable que la répartition des rôles en matière de travail de *care* serait également consolidée. Et on peut supposer que les femmes seraient poussées à assumer encore davantage de tâches de ce type afin de couvrir le besoin croissant en la matière. Le revenu de base inconditionnel n'offrirait pas d'incitations contraires.

Avec le revenu de base inconditionnel, plus personne en Suisse ne vivrait dans la pauvreté ou ne serait menacé de pauvreté. A l'heure actuelle, les personnes touchées ou menacées par la pauvreté connaissent souvent des situations difficiles et com-

plexes<sup>28</sup>. Elles auraient certes moins de soucis financiers avec le revenu de base inconditionnel et seraient également moins stigmatisées. Mais les causes de la pauvreté sont variées, et les prestations financières ne suffisent souvent pas à y remédier. L'aide sociale, l'AC et l'AI ont ainsi pour mission de fournir des conseils personnalisés aux personnes concernées et de les aider à se réinsérer socialement et professionnellement, au moyen de prestations spécifiques. L'instauration du revenu de base inconditionnel risquerait de faire disparaître cette approche.

L'affirmation selon laquelle le revenu de base inconditionnel encouragera un plus grand nombre de personnes à s'engager dans des activités bénévoles est impossible à vérifier. Il est tout aussi possible qu'une bien plus grande partie du temps libre soit consacrée à des activités de loisirs.

#### **4.2.6 Conséquences sur le système de sécurité sociale**

Un aspect essentiel de la prestation proposée par l'initiative est son caractère inconditionnel: le revenu de base serait versé à tous les habitants du pays sans considération de besoin ni contrepartie. Sur ce point, le revenu de base inconditionnel diffère du système de l'aide sociale et des assurances sociales, qui repose sur le principe de la subsidiarité, à savoir sur l'idée que le minimum vital est couvert autant que possible par l'activité lucrative. La sécurité sociale n'octroie des prestations que si une personne n'est pas en mesure de subvenir elle-même à ses besoins, en raison de la survenance d'un événement assuré ou parce qu'un besoin est avéré. L'introduction d'un revenu de base inconditionnel entraînerait donc une réforme radicale du contrat social.

Elle aurait des conséquences sur toutes les prestations de sécurité sociale. Le revenu de base remplacerait en effet les rentes de l'AVS et de l'AI – en tout cas celles versées aux personnes vivant en Suisse –, les allocations familiales ainsi que la plupart des prestations d'aide sociale, mais aussi une partie des autres prestations cantonales sous condition de ressources (par ex. les prestations complémentaires pour les familles). L'effet de substitution serait en revanche moins important pour les rentes et les indemnités journalières des autres assurances (cf. annexe). En outre, la sécurité sociale octroie dans bien des cas des prestations financières qui vont au-delà du minimum garanti par le revenu de base. Par exemple, l'AC, l'AI et l'aide sociale prennent en charge le coût de mesures de formation qui sont fondamentales pour l'insertion ou la réinsertion des personnes concernées sur le marché du travail. Ces branches de la sécurité sociale fournissent également des prestations non matérielles, comme des conseils et un suivi.

Pour éviter une détérioration de la situation des ménages, les prestations matérielles d'un montant supérieur au revenu de base et les prestations non matérielles devraient être maintenues. Il faudrait les adapter et les coordonner avec le revenu de base. Les autorités devraient donc toujours évaluer le besoin, de sorte qu'elles n'économiseraient pas de frais d'instruction. Dans le même temps, la coordination avec le revenu de base engendrerait un surcroît de travail administratif.

<sup>28</sup> Cf. ATD Quart Monde Suisse et al. 2012.

Enfin, l'introduction d'un revenu de base inconditionnel rendrait nécessaires des adaptations légales dans un grand nombre d'autres domaines politiques, comme celui de l'immigration.

### 4.3 Compatibilité avec les obligations internationales

Le revenu de base inconditionnel est en principe compatible avec l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE<sup>29</sup> et avec la Convention AELE<sup>30</sup>. Conformément à ces accords, les ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE travaillant en Suisse auraient droit au revenu de base inconditionnel. Les conditions d'octroi de ce revenu aux autres étrangers devraient par contre être définies. Il est clair que la perspective de sécurité matérielle que donnerait un accès inconditionnel à ce revenu de base exercerait un fort pouvoir d'attraction sur les ressortissants d'autres Etats.

## 5 Conclusions

Il est loin d'être certain que les objectifs majeurs de l'initiative, comme le renforcement de la solidarité, puissent être atteints avec l'introduction d'un revenu de base inconditionnel. Des conséquences négatives radicales sur l'ordre économique, le système de sécurité sociale et la cohésion de la société en Suisse seraient en outre à prévoir. Le financement du revenu de base inconditionnel ferait peser une charge énorme sur l'économie puisqu'environ 153 milliards de francs d'impôts supplémentaires, correspondant à 26 % du produit intérieur brut en 2012, devraient être collectés. Le prélèvement d'environ 128 milliards sur les revenus provenant d'une activité lucrative à leur niveau actuel laisserait encore une lacune de 25 milliards de francs à combler. En outre, 55 milliards de francs actuellement consacrés aux prestations de sécurité sociale devraient être affectés au financement du revenu de base. Enfin, vu l'ampleur considérable des fonds nécessaires au financement, il faudrait s'attendre à une baisse du volume d'activité et de la création de valeur, avec les conséquences négatives, impossibles à chiffrer, qui en découleraient pour les recettes fiscales et le volume des cotisations aux assurances sociales.

En Suisse, les ménages comprenant des personnes en âge de travailler sont censés pourvoir à leurs propres besoins. Des prestations ne sont accordées que lorsqu'un risque assuré survient ou qu'un besoin financier est avéré. Un revenu de base inconditionnel ne respecterait pas le principe de subsidiarité en vigueur dans le système actuel de sécurité sociale puisqu'il serait octroyé sans condition.

Le Conseil fédéral estime que les risques d'une telle expérience économique et sociale sont trop importants, sachant que les conséquences possibles sont incalculables. Il propose donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Pour un revenu de base inconditionnel» sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.

<sup>29</sup> Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes; RS **0.142.112.681**

<sup>30</sup> Convention du 4.1.1960 instituant l'Association européenne de Libre-Echange (AELE); RS **0.632.31**

## Bibliographie

ATD Quart Monde Suisse, IG-Sozialhilfe, Liste 13 contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Gassenarbeit Bienne, Association des Familles du Quart Monde – Lausanne (2012): Ceux qui vivent la pauvreté prennent la parole: Chaque voix est importante! Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Thèmes > Vieillesse, générations et société > La Confédération lutte contre la pauvreté (consulté le 11.6.2014)

Conseil fédéral (2009): Couverture sociale du revenu chez les actifs. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat (09.3655) Schenker Silvia «Assurance générale du revenu» du 12 juin 2009. Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Thèmes > Vieillesse, générations et société > Politique sociale: thèmes choisis (consulté le 2.6.2014).

Gerfin, Michael (1993): A Simultaneous Discrete Choice Model of Labour Supply and Wages for Married Women in Switzerland. In: *Empirical Economics* 18(2), 337–356.

Gerfin, Michael (1992): Female Labor Supply. Income Taxes and Hours Restrictions – An Empirical Analysis for Switzerland. In: *Revue suisse d'économie et de statistique (RSES)* 128(IV), 587–616.

Hensel, Christian (2013): Soll in der Schweiz allen ein Grundeinkommen garantiert werden? Analyse und Evaluation der Optionen aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht. Masterarbeit. Lehrstuhl für Sozialpolitik. Universität Basel.

Heinrich-Böll-Stiftung (éd.) (2007): Die Zukunft sozialer Sicherheit. Schriften zu Wirtschaft und Soziales. Vol. 2. Berlin.

Kolodziejczyk, Christophe (2003): Progressive Income Taxation and Swiss Married Women's Labour Supply: A conditional preferences life-cycle consistent approach. Center for Applied Microeconometrics, University of Copenhagen et Département d'économétrie et économie politique (DEEP-HEC), Université de Lausanne. . Disponible sur <http://citeseerx.ist.psu.edu/index> > Search (consulté le 27.6.2014).

Levine, Robert A. / Watts, Harold / Hollister, Robinson / Williams, Walter / O'Connor, Alice / Widerquist, Karl (2005) : A Retrospective on the Negative Income Tax Experiments: Looking Back at the Most Innovative Field Studies in Social Policy. In: Widerquist, Karl / Lewis, Michael Anthony / Pressman, Steven (éd.): *The Ethics And Economics of the Basic Income Guarantee*. Aldershot: Ashgate.

Müller, Christian / Straub, Daniel (2012) : *Die Befreiung der Schweiz*. Zurich: Limmat Verlag.

NANGOF 2009 = Namibia NGO Forum. Basic Income Grant Coalition (2009) : Making the difference! The BIG in Namibia. Basic Income Grant Pilot Project. Assessment Report. Disponible sur [www.bignam.org](http://www.bignam.org) > Publications > Final Report – Pilot Project Otjivero-Omitara (consulté le 27.6.2014).

OCDE 2011 = Organisation de coopération et de développement économiques (2011): Taxation and Employment. OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. Disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > tax > tax-policy > Focus (consulté le 27.6.2014).

Office fédéral des assurances sociales (éd.) (2003): Modèles de revenu minimum garanti: effets socio-politiques et économiques. Rapport de recherche n° 15/03

(«Aspects de la sécurité sociale»). Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Documentation > Informations destinées aux médias > Communiqués de presse jusqu'en 2005 > 15.10.2003 (consulté le 2.6.2014).

Schaltegger, Christoph A. (2004): Die negative Einkommensteuer: Reformoption für die Schweiz? In: Notizen der Eidgenössische Steuerverwaltung zu ökonomischen und statistischen Fragestellungen. Disponible sur [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Notes (consulté le 2.6.2014).

Vanderborght, Yannick / Van Parijs, Philippe (2005): L'allocation universelle. Paris: La Découverte.

## Parts de revenu inférieures au montant mensuel de 2500 francs garanti par le revenu de base inconditionnel (2012)

Source de revenu	Pris en compte	Source des données	Montant 2012, en milliards de francs
<b>Revenu de l'activité lucrative</b>	Revenu de l'activité lucrative à concurrence de 30 000 francs par an	Analyse des données relatives aux revenus AVS	<b>128,0</b>
<b>Prestations de sécurité sociale</b>			<b>55,0</b>
<i>dont:</i>			
AVS	Somme des rentes CH	Statistique de l'AVS 2012 <sup>a</sup>	33,0
Assurance-invalidité	Somme des rentes CH	Statistique de l'AI 2012 <sup>b</sup>	5,0
Prestations complémentaires	PC à concurrence du revenu de base inconditionnel du ménage <sup>c</sup>	Analyse des données relatives aux PC	2,0
Prévoyance professionnelle	Réduction de la somme des cotisations (seuil d'accès et déduction de coordination de 30 000 francs)	Analyse des données relatives aux revenus AVS	1,5
Assurance-maladie	Un quart de la réduction des primes <sup>d</sup>	SAS 2014 <sup>e</sup>	1,0
Assurance-accidents	La moitié de la somme des rentes <sup>f</sup>	SAS 2014 <sup>e</sup>	1,0
Assurance militaire	–		–
Allocations pour perte de gain	–g		–
Assurance-chômage	Indemnités journalières à concurrence de 2500 francs par mois	Analyse des données de l'AC	2,5
Allocations familiales	Total des allocations	SAS 2014 <sup>e</sup>	5,5
Aide sociale	Total des prestations financières	SAS 2014 <sup>e</sup>	3,5
<b>Total</b>			<b>183,0</b>

<sup>a</sup> Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > AVS (consulté le 3.6.2014).

<sup>b</sup> Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > AI (consulté le 3.6.2014).

<sup>c</sup> Seule est prise en compte la partie des prestations complémentaires qui, additionnée aux revenus du ménage (rentes et revenus professionnels), ne dépasse pas le montant du revenu de base inconditionnel de ce ménage.

- d Estimation approximative; comme l'introduction du revenu de base inconditionnel n'augmenterait pas le revenu disponible (après déduction des impôts) de la plupart des ménages, les économies réalisées au niveau des réductions de primes seraient limitées. Les données disponibles ne permettent pas d'effectuer des évaluations plus précises.
  - e Office fédéral des assurances sociales (éd.) (2014): Statistique des assurances sociales suisses 2014. Berne. Disponible sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > Statistiques des assurances sociales (consulté le 3.6.2014).
  - f Estimation approximative; comme, dans la plupart des cas, la rente de l'AA est versée en complément d'une rente de l'AI ou de l'AVS ou d'un revenu professionnel résiduel, elle ne peut pas être remplacée intégralement par le revenu de base inconditionnel. Aucune analyse détaillée n'a été réalisée sur la base de données individuelles.
  - g Comme les APG sont généralement versées par le biais de l'employeur, elles sont déjà prises en compte dans le revenu professionnel et ne sont donc pas comptées une seconde fois ici. Il en va de même pour les indemnités journalières de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents et de l'assurance-invalidité.
-