

DES MINIMA SOCIAUX AU REVENU UNIVERSEL ?



Henri Sterdyniak, *OFCE, Sciences Po, Paris, France*

Préambule de la Constitution de 1946

Article 5 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »,
Article 11: « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

La France a développé (et jusqu'à présent maintenu) un système socio-fiscal important et redistributif. Celui-ci comporte des services publics (écoles, hôpitaux, ...), des prestations universelles (santé, famille), des prestations d'assurances sociales (retraite, chômage), des prestations d'assistance (Revenu de solidarité active (RSA), allocations logement (AL) minimum vieillesse, ...). Ce système connaît des évolutions permanentes, parfois positives (la création du RMI, puis du RSA, puis de la Prime d'activité (PA), l'extension de la couverture maladie), parfois regrettables (le développement des complémentaires santé, la mise en cause de l'universalité des allocations familiales). En 2015, les prestations sociales reçues par les ménages représentaient 477 milliards d'euros (35,3 % de leur revenu disponible) ; s'y ajoutaient 385 milliards de transferts en nature, soit au total un montant de revenus sociaux de 862 milliards (49,7% du revenu élargi des ménages¹). Le niveau de vie des 10 % les plus riches vaut 21,1 fois celui des 10 % les plus pauvres avant redistribution, mais 5,7 fois après².

Les dépenses publiques et sociales sont financées par des impôts et des cotisations sociales, obligatoirement lourds, les uns (TVA, cotisations sociales, CSG) fournissant des ressources importantes, certains (Impôt sur le revenu (IR, ISF) ayant surtout un rôle redistributif, d'autres enfin (TGAP, accises, TICPE, dépenses fiscales) un rôle incitatif. La France a trois particularités : son système est explicitement familial ; la CSG est spécifique, intermédiaire entre cotisations sociales et impôt sur le revenu ; les cotisations sociales employeurs, maladie et famille, sont lourdes, mais progressives en raison des exonérations sur les bas salaires et de l'absence de plafonnement.

Les impôts progressifs (IR et ISF) et les transferts explicitement redistributifs (RSA, Prime d'activité (PA), AL) étant de montants relativement faibles, il est normal qu'ils soient fortement progressifs. On ne peut multiplier les impôts et transferts progressifs, obligatoirement difficiles à gérer, puisque devant tenir compte de la composition du ménage et de l'ensemble de ses ressources. L'accumulation des réformes fait pourtant que les ménages pauvres bénéficient de trois transferts progressifs (RSA et PA, AL, prestations familiales sous conditions de ressources). On pourrait souhaiter que les ménages soient soumis à un seul impôt/transfert sur le revenu, progressif et familial (IR-ISF pour les hauts revenus, RSA-PA-AL pour les bas revenus). Mais, cela

1. Le revenu disponible brut plus les transferts en nature.

2. Selon INSEE, 2016, *France, portrait social*.

est difficilement réalisable ; l'impôt progressif doit être calculé sur une base annuelle tandis que les prestations d'assistance doivent être versées chaque mois ; l'aide au logement est spécifique. Sur un plan fondamental, on peut souhaiter que soient nettement distingués l'impôt (contribution au financement des dépenses publiques, dépendant obligatoirement des capacités contributives) et les prestations sociales (que la société décide de verser selon les besoins des ménages).

Le système français est compliqué puisque de nombreux dispositifs se sont accumulés, en raison de l'héritage du passé, de réformes partielles, de préoccupations contradictoires, parfois de mesures démagogiques (ainsi les gouvernements préfèrent introduire de nouvelles prestations plutôt qu'indexer correctement les anciennes), parfois de choix non assumés (réduire le poids des allocations familiales), mais souvent de la nécessité de compromis visant, lors d'une réforme, à ne pas dégrader la situation de certains. Même un prélèvement qui devrait être simple et proportionnel comme la CSG est vite devenu une usine à gaz, pour des motifs respectables : ne pas diminuer le pouvoir d'achat des retraités et chômeurs les plus pauvres, ne pas trop frapper les autres, taxer davantage les revenus du capital (qui ne supportent pas de cotisations sociales employeurs), introduire quand même une certaine dose de proportionnalité (d'où la non-déductibilité partielle à l'IR).

La persistance du chômage de masse, la précarisation de l'emploi, le développement de la pauvreté reposent la question de l'aide aux ménages sans ressources, aux personnes sans emploi, aux travailleurs précaires. Celle-ci comporte actuellement les minima sociaux (en particulier le RSA, l'AAH, le minimum vieillesse³), la Prime d'activité, les allocations familiales, diverses prestations familiales sous conditions de ressources (complément familial, allocation de rentrée scolaire, ARS), les allocations logement et indirectement les réductions de cotisations sociales employeurs pour les bas salaires. Les prestations d'assistance sont conditionnelles et familiales. Précisément ciblées, elles supposent un contrôle en temps continu de la situation des ménages bénéficiaires tant du point de vue de leurs ressources que de leur composition. Ce contrôle peut être ressenti comme intrusif et humiliant. Certains bénéficiaires potentiels peuvent considérer ces prestations (en particulier le RSA) comme stigmatisantes.

Aussi, le projet d'un revenu universel (ou de base ou d'existence) a vu le jour, une allocation individuelle, versée à tous, sans condition de ressources, sans contrepartie en termes de travail ou d'effort d'insertion. Ce projet est porté par des libéraux, selon lesquels il pourrait remplacer l'ensemble des prestations et protections actuelles, par des marxistes qui y voient un moyen de modifier le rapport de force entre les travailleurs et le capital, par des écologistes qui veulent réduire l'importance de la production marchande et du travail salarié, mais aussi par des *socio-protectionnistes* qui veulent compléter la protection sociale actuelle. Il est parfois justifié soit au nom du partage entre tous des ressources naturelles et de la hausse de la production permise par l'héritage des connaissances scientifiques et techniques des générations précédentes, soit au nom de la disparition des besoins et des possibilités d'emplois induite par les évolutions techniques, en particulier l'automatisation et la robotisation, mais aussi l'arrivée des économies à un stade où la quasi-totalité des besoins matériels sont satisfaits, où l'important

3. Nommé maintenant Allocation de solidarité aux personnes âgées, ASPA.

devient non de produire plus, mais de restreindre la production compte-tenu des contraintes écologiques.

Le revenu universel peut-il être un progrès par rapport à la situation actuelle ? Nous analyserons trois points : la pauvreté actuelle en France, les minima sociaux et les prestations d'assistance, le choix individualisation/familialisation. Nous discuterons des justificatifs théoriques du revenu universel, puis de son financement. Nous verrons les alternatives à ce projet, le revenu minimum garanti, l'État comme employeur en dernier ressort, la réduction de la durée du travail.

La pauvreté en France

Le taux de pauvreté reste élevé en France (14,1 % en 2015 selon l'INSEE, soit 8,76 millions de personnes). La pauvreté est y cependant moins répandue que dans la moyenne des pays européens comparables (tableau 1) et elle y a moins progressé (tableau 2). Les inégalités de revenus sont à peu près stables en France : le ratio interdécile est passé de 3,4 en 2002 à 3,5 en 2014. Toutefois, la part des 20 % les plus pauvres dans le revenu disponible des ménages a diminué de 9,3 à 8,7 % ; la part des 20 % les plus riches a augmenté de 37,7% à 38,3 %⁴.

Tableau 1. Taux de pauvreté monétaire (2014) et taux de dénuement (2015)

	Taux de pauvreté monétaire		Taux de dénuement matériel sévère	
	France	UE15	France	UE15
Total	13,3	17,0	4,5	7,2
Moins de 18 ans	17,7	20,0	5,4	8,8
18-24 ans	21,2	24,1	6,0	9,4
25-54 ans	12,7	16,2	4,7	7,7
55-64 ans	9,9	15,3	5,2	6,7
65-74 ans	6,6	12,5	2,4	4,0
Plus de 75 ans	10,7	15,3	1,3	4,0

Source : Eurostat. Les chiffres Eurostat diffèrent des chiffres INSEE.

⁴ Selon INSEE, 2016, *France, portrait social*.

Tableau 2. Taux de pauvreté en Europe

	1997	2007	2014	Évolution 1997/2014
Allemagne	12	15,2	15,6	+3,6
Autriche	13	12	12,1	-0,9
Belgique	14	15,2	14,6	+0,6
France	15	13,1	13,5	-1,5
Pays-Bas	10	10,2	10,3	+0,3
Espagne	20	19,7	20,7	+0,7
Grèce	21	20,3	20,1	-0,9
Italie	19	19,9	18,2	-0,8
Portugal	22	18,1	17,9	-4,1
Danemark	10	11,7	13,3	+3,3
Finlande	8	13,0	13,1	+5,1
Suède	8	10,5	12,9	+4,9
Irlande	19	17,2	16,1	-2,9
Royaume-Uni	18	18,6	17,1	-0,9

Source : Eurostat.

1. Qu'est-ce que la pauvreté, au sens statistique ?

Selon la définition de Peter Townsend, les pauvres sont « les personnes dont les ressources sont si faibles qu'elles sont exclues du mode de vie normal dans le pays où elles vivent ». La pauvreté est donc une notion relative. La nature de la pauvreté dépend de la structure sociale du pays. On peut distinguer la pauvreté inclusive (certaines catégories de la population ont un faible niveau de vie, mais leurs membres sont solidaires et bien intégrés dans un mode de vie spécifique), la pauvreté spécifique (quelques personnes sont très en dessous du niveau de vie moyen relativement homogène du reste de la population), la pauvreté exclusive (des parties importantes de la population sont éloignées du mode de vie de la moyenne de la population, sans former une communauté homogène). Évaluer le nombre de pauvres relève de choix statistiques plus ou moins arbitraires. Le taux de pauvreté monétaire est ainsi défini comme le pourcentage de la population dont le revenu par unité de consommation est inférieur à un certain pourcentage du revenu médian. Le pourcentage retenu aujourd'hui est habituellement de 60 %, ce qui implique en 2014 qu'un ménage est pauvre si son revenu par uc est inférieur à 1 008 euros par mois⁵. Le taux de pauvreté est alors pour la France de 14,1 %, soit 8,76 millions de pauvres. Le taux de pauvreté ne serait que de 8,1 % (soit 5,03 millions de pauvres) si le taux retenu était de 50 %, soit un seuil de 840 euros par mois ; de 3,7 % (soit 2,27 millions) pour un taux de 40 %, soit un seuil de 670 euros. En sens inverse, selon une étude de l'Observatoire national de la pauvreté et de

5. Pour une discussion de ce seuil : voir Louis Maurin, 2016, *Neuf millions de pauvres, un chiffre exagéré*, Observatoire des inégalités, octobre. http://www.inegalites.fr/spip.php?article936&id_mot=30

l'exclusion sociale⁶, le revenu minimum décent se situe à 1 424 euros pour une personne seule (soit 85 % du revenu médian). En 2014, 35 % environ des personnes étaient en dessous de ce niveau. La notion de revenu utilisée n'inclut pas les loyers imputés (le loyer que se verse à lui-même le propriétaire de son logement) : en tenir compte augmente de 1,2 point le taux de pauvreté à 60 %. Elle n'intègre pas les ressources non-matérielles (par exemple, l'école maternelle est gratuite. Si elle coûtait 100 euros par mois compensée par une allocation, les familles apparaîtraient plus riches). Elle ne tient pas compte des différences de niveau des prix selon le lieu de résidence. Par ailleurs, il est fait l'hypothèse que le ménage partage équitablement ses ressources entre ses membres, sans tenir compte des disparités éventuelles et des rapports de pouvoir dans les couples dont les ressources propres sont très inégales.

Faut-il s'étonner que la pauvreté persiste en France malgré le niveau élevé des prestations sociales ? Une partie importante des prestations ne sont pas destinées directement à lutter contre la pauvreté. Elles visent à assurer contre les pertes de revenus induites par le chômage ou la retraite, à compenser en partie le coût des enfants, à fournir à tous des services de base (santé, garde des enfants). Elles profitent donc à l'ensemble de la population. Toutefois, elles contribuent aussi à réduire le nombre de pauvres en particulier parmi les familles, les retraités, les chômeurs ; elles réduisent l'intensité de la pauvreté (puisque tous ont droit à l'éducation et aux soins médicaux) ; elles facilitent l'acceptation sociale des transferts aux plus pauvres. L'expérience montre que cibler la protection sociale sur les plus pauvres aboutit rapidement à dégrader leur situation puisqu'elle perd le soutien de la masse de la population qui la finance mais n'en profite pas. « Une prestation pour les pauvres devient vite une pauvre prestation ». Pourtant, certains dénoncent le « cancer de l'assistanat », d'autres proposent de diminuer le montant des prestations pour creuser encore l'écart avec les revenus d'activité. La question de l'acceptation sociale des prestations d'assistance est donc primordiale.

Le taux de pauvreté à 60 % était de 17,9 % en 1970 ; il a baissé jusqu'à 13,5 % en 1984, ceci essentiellement en raison de l'amélioration du niveau des retraites. Avec le tournant de la rigueur, le taux de pauvreté avait nettement remonté en 1996-97 à 14,5 %. Avec la reprise économique, il baisse jusqu'aux alentours de 13 % de 2002 à 2008. Avec la crise, il a un peu augmenté, restant de l'ordre de 14 % en 2010-2014 (tableau 3). Le revenu médian par uc est de 1 680 euros par mois en 2014 contre 1 697 euros en 2008 (en euros 2014) ; le revenu médian des individus sous le seuil de pauvreté était de 829 euros en 2008 (48,9 % du revenu médian) ; il est de 805 euros en 2014 (47,9 % du revenu médian). Les pauvres de 2014 sont un peu plus pauvres que ceux de 2008, tant en niveau absolu que relatif.

L'INSEE fournit un autre indicateur qui mesure le pourcentage des ménages qui connaissent des difficultés en condition de vie (restrictions de consommation, difficulté de logement, ressources monétaires insuffisantes, retard de paiements). Il atteint 12,8 % en 2014, soit en légère baisse depuis 2004 (14,6 %). La pauvreté en condition de vie touche surtout les chômeurs, les familles monoparentales, puis les familles nombreuses. Eurostat fournit un indicateur de taux de dénuement matériel sévère, qui est nettement plus bas (4,5 % en 2015).

6 . Les budgets de référence une méthode d'évaluation pour une participation effective à la vie sociale, <http://www.onpes.gouv.fr/Le-rapport-de-l-ONPES-2014-2015.html>

Tableau 3. Taux de pauvreté au seuil de 60 %

2014	14,1
2013	14,0
2012*	14,3
2012	13,9
2011	14,3
2010	14,0
2010*	14,1
2009	13,5
2008	13,0
2007	13,4
2006	13,1
2005	13,1
2004	12,6
2003	13,0
2002	12,9
2001	13,4
2000	13,6
1999	13,5
1998	13,8
1997	14,2
1996	14,5
1990	13,8
1984	13,5
1979	14,2
1975	16,6
1970	17,9

*Rupture de série.

Source : INSEE.

Qui sont les pauvres en France ?

Si le taux de pauvreté global est de 14,1 %, le risque de pauvreté dépend de l'âge, de la situation familiale et de la situation face à l'emploi. Du fait de l'insuffisance des prestations familiales, le taux de pauvreté des enfants (les moins de 18 ans) est relativement élevé (19,8 %). Malgré les aides spécifiques dont elles bénéficient, le taux de pauvreté est particulièrement élevé pour les familles monoparentales (35,9 %) et pour les familles monoactives qui sont souvent de plus des familles nombreuses (21,3 % pour les familles monoactives avec 1 enfant, 39,1 % pour celles avec 3 enfants ou plus). Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse, ceci sous le prétexte d'inciter les personnes d'âge actif à travailler, mais les enfants

vivent avec des personnes d'âges actifs et pas avec des retraités. La bi-activité des parents protège fortement de la pauvreté (le taux de pauvreté est de 4,7 % pour les familles bi-actives avec un enfant, de 10,1 % pour les familles avec trois enfants et plus).

C'est parmi la classe d'âge des 18-24 ans que le taux de pauvreté est le plus élevé. C'est une caractéristique générale en Europe : la pauvreté des jeunes y apparaît d'autant plus forte que le départ du foyer parental est précoce, ce d'autant plus que les transferts interfamiliaux sont mal mesurés. Ceci est accentué en France par le fait que les moins de 25 ans n'ont, sauf exceptions, pas droit au RSA.

Au contraire, le taux de pauvreté est faible parmi les retraités (7,6 %) bien que plus fort chez les personnes seules (11,8 %) que chez les couples (5,3 %), d'autant plus que les personnes seules sont souvent des veuves âgées. Les personnes âgées sont protégées de la pauvreté par les retraites publiques et par un niveau relativement élevé du minimum vieillesse.

Malgré la convention selon laquelle les couples partagent équitablement leurs ressources, le taux de pauvreté des femmes (14,7 %) est nettement plus fort que celui des hommes (13,4 %), mais les femmes appartiennent plus souvent à une famille monoparentales et sont plus souvent veuves. Au total, la pauvreté frappe les familles monoparentales et les familles monoactives (d'autant plus qu'elles ont plus d'enfants), puis les personnes seules.

Le taux de pauvreté est particulièrement élevé chez les chômeurs (36,6 %). Il est au contraire bas chez les salariés (6,3 %). Il atteint cependant 15 % chez les ouvriers et 18,8 % chez les indépendants, une catégorie hétéroclite, avec beaucoup d'agriculteurs, d'entrepreneurs individuels et maintenant d'auto-entrepreneurs, souvent des personnes en difficulté, obligées de s'installer à leur compte du fait de la montée du chômage et de la précarisation de l'emploi.

La pauvreté se nourrit du chômage et de la précarité de l'emploi. À la mi-2016, la France comptait 2,77 millions de chômeurs au sens du BIT, auxquels il convient d'ajouter 1,48 million de personnes dans le halo du chômage (essentiellement des chômeurs découragés) et 1,74 million de personnes sous-employées, soit un total de 6 millions de personnes. Par ailleurs, parmi les 26 millions d'emplois, il y a 2,4 millions de CDD, 0,6 million d'intérimaires et 0,6 million de non-salariés sous le seuil de pauvreté.

La question de la pauvreté a donc deux aspects, étroitement liés, celui de certaines configurations familiales et celui de la pénurie d'emplois stables à plein temps.

La situation actuelle des minima sociaux et des prestations d'assistance

Tout projet de réforme, comme celui du revenu de base, doit être évalué par rapport à l'existant. Il doit l'améliorer pour chaque catégorie de bénéficiaires. Fin 2014, 4,1 millions de personnes recevaient en France un minimum social, ce qui représentait au total 7,1 millions de

bénéficiaires en tenant compte des personnes à charge (enfants ou conjoints), soit près de 11 % de la population⁷.

La France dispose actuellement de dix minima sociaux avec des montants et des réglementations spécifiques (tableau 4). Certains estiment que dix minima sociaux c'est trop, mais les situations des bénéficiaires diffèrent, en particulier quant à leur situation vis-à-vis de l'emploi. Il n'y a que trois minima importants en termes de populations couvertes : l'ASPA, le RSA et l'AAH, le cas de l'ASS étant particulier puisqu'il s'agit d'un prolongement de l'indemnisation du chômage. Au total, les minima sociaux représentaient 26,7 milliards en 2014, 30,8 milliards si on y rajoute le RSA-activité et la Prime pour l'emploi, depuis fusionnés en Prime d'activité (tableau 5).

Tableau 4. Les minima sociaux

	Nombre de bénéficiaires en 2014 (milliers)	Montant en 2015 (euros par mois)*
ASPA (minimum vieillesse)	554	801
Allocation de solidarité spécifique	472	494
AAH	1 041	808+(179 ou 105)
Allocation supplémentaire d'invalidité	80	404+(179 ou 105)
RSA	1 899	475***
Prime temporaire de solidarité	28	300
RSO (revenu de solidarité outre-mer)	10	512
Allocation temporaire d'attente	54	348
Allocation veuvage	8	602
ADA** (allocation pour demandeur d'asile)		335
Total	4127	

* Pour une personne seule. ** Allocation créée en 2015 *** Hors forfait logement, y compris prime de Noël.
Source : Drees, 2016, *Minima sociaux et prestations sociales*.

Ces minima sociaux s'ajoutent à des services et des prestations universels (la gratuité de l'éducation, l'assurance-maladie, les allocations familiales) et à des prestations sous conditions de ressources pour les foyers à bas revenus : la Prime d'activité, les allocations-logement et les diverses prestations familiales sous conditions de ressources (Complément familial, allocation de rentrée scolaire, PAJE, prime de Noël, bourses scolaires). Les familles mono-parentales sont aidées par l'ASF (Allocation de soutien familial). Par ailleurs, les travailleurs à bas salaires sont

7. Voir le rapport Sirugue, 2016, *Repenser les minima sociaux- vers une couverture socle commune*, La Documentation Française, avril ; et Henri Sterdyniak, 2016, « La question des minima sociaux », *Note de l'OFCE*.

aidés directement par la Prime d'activité et indirectement par les réductions de cotisations employeurs (soit, au total, 682 euros au niveau du SMIC).

Le système actuel est à la fois relativement généreux et ciblé. Chaque ménage peut recevoir plusieurs allocations tenant compte finement de sa composition, de son revenu, de sa situation par rapport à l'emploi. Les personnes (ou familles) en situation spécifique (handicapés, familles mono-parentales, familles nombreuses) reçoivent des aides plus importantes. Par ailleurs, les chômeurs et les retraités ont droit à des prestations publiques d'assurances sociales, dépendant de leurs cotisations passées, ce qui réduit fortement le nombre de bénéficiaires potentiels des minima sociaux. Ce ciblage réduit fortement le coût du système et fait que chaque aide a une justification spécifique, ce qui favorise son acceptation sociale, d'autant qu'elle s'inscrit dans un ensemble plus vaste de prestations universelles ou d'assurances sociales.

Tableau 5. Le coût des prestations d'assistance (2014)

AAH+ASI	9 977
Minimum vieillesse (ASPA)	3 235
RSA socle	10 408
ASS AER, ATS	2 867
ATA	164
Allocation veuvage	68
Total	26 719
Action sociale famille	824
Action sociale pauvreté	5 448
Action sociale vieillesse	1 136
Aide sociale à l'enfance	7 027
Prestations familiales sous conditions de ressources	9 027
Allocation logement	17 983
RSA activité +PPE	4 117
Allocations familiales-ASF	14 580
Total	86 861

* L'Allocation équivalent retraite (AER) a été remplacée par l'Allocation temporaire de solidarité (ATS) en 2011 puis par la Prime temporaire de solidarité (PTS) en 2015.

Sources : DREES, 2016, *La protection sociale en France et en Europe en 2014*. Calculs de l'auteur.

Cependant, six reproches sont souvent faits à ce système :

1. Il tend à stigmatiser les bénéficiaires du RSA, réduits au rang d'assistés. En sens inverse, l'expérience du RSA-activité montre qu'il est contre-productif de mélanger deux

catégories de population, les exclus et les travailleurs pauvres, car cela dissuade ces derniers d'y avoir recours ;

2. Il est très compliqué. Une famille pauvre peut toucher une prime d'activité, une allocation logement, des allocations familiales, une allocation de rentrée scolaire, un complément familial, majoré ou non, des bourses scolaires. Chaque prestation a un plafond spécifique⁸. Cela demande un contrôle permanent des ressources et de la composition du ménage (rendu compliqué par le statut ambigu de la cohabitation). En ce qui concerne le RSA, le choix de déterminer la prestation selon les ressources trimestrielles de ménages en situation précaire, donc avec des ressources fluctuantes, entraîne une certaine volatilité des sommes à verser. Les indus (allocations versées par erreur que la CAF doit récupérer) sont nombreux. Les familles en difficulté sont donc soumises à un contrôle bureaucratique, souvent tatillon et humiliant ;
3. Ce contrôle, la stigmatisation attachée à un revenu d'assistance, la complexité des démarches à accomplir pour des montants qui sont parfois faibles expliquent l'ampleur du non-recours au RSA (de l'ordre de 35 %). Certes, celui-ci concerne surtout des personnes qui n'en bénéficieraient que pour un faible montant ou pour une faible durée (et aussi, sans doute, des personnes qui, en fait, n'y ont pas droit). Mais cela contribue à expliquer pourquoi le RSA ne permet pas de lutter suffisamment contre l'intensité de la pauvreté. Le taux de recours à la Prime d'activité devrait toutefois être nettement plus élevé que celui au RSA-activité (il est de 60 % en décembre 2016 alors qu'il plafonnait à 32 % pour le RSA-activité) ;
4. Le RSA est nettement plus bas que le minimum vieillesse, sous prétexte de ne pas nuire à l'incitation au travail. Aussi, des familles avec enfants restent sous le seuil de pauvreté ;
5. Le système présente des angles morts : par exemple, les moins de 25 ans n'ont généralement pas droit au RSA, les familles de chômeurs n'ont pas droit à la prime d'activité ;
6. Le montant des minima sociaux est indexé sur les prix et non sur les salaires, de sorte qu'il existe un risque permanent de dérive du niveau de vie relatif de leurs bénéficiaires. Il faut des « coups de pouce » périodiques pour l'éviter. Ainsi, en 1990, le RMI représentait 35 % du revenu médian (52 % avec les allocations logement) ; en 2016, le RSA est à 31 % du revenu médian (47 % avec les allocations logement). En 2013, le gouvernement avait annoncé une revalorisation de 10 % du RSA en 5 ans, dont 6 % ont déjà été effectué. Mais en 2017, le RSA n'aura pas rattrapé le niveau relatif de 1990.

Pour les personnes âgées, le minimum vieillesse (ASPA) est actuellement de 801 euros par mois pour une personne seule (voir Annexe A), de 1 242 euros pour un couple (soit 155 % du montant pour la personne seule). Le niveau de vie assuré à un couple est donc équivalent à celui assuré à une personne seule. Les personnes âgées, qui ne sont pas propriétaires de leur logement, ont droit à une allocation logement qui peut atteindre 300 euros. Aussi, toutes les

8. Ainsi, pour une famille avec trois enfants, le plafond de ressources annuelles est en 2016 de 26 209 euros (complément familial majoré), de 35 668 euros (ARS), 46 125 euros (complément familial), 48 967 euros (PAJE-base), 58 513 euros (PAJE-naissance).

personnes âgées sont en principe au-dessus du seuil de pauvreté à 60 %. Toutefois, 8,6 % des plus de 65 ans restent sous ce seuil, sans que l'on sache s'il s'agit de personnes propriétaires de leur logement (leur pauvreté ne serait en fait qu'une erreur statistique, la non-prise en compte de leur loyer implicite) ou de personnes n'ayant pas demandé le minimum vieillesse en raison de ressources non mesurées (l'aide des enfants), de l'ignorance des droits (en particulier au moment du veuvage), du refus d'une prestation jugée stigmatisante ou de la crainte d'une récupération sur l'héritage (qui s'effectue actuellement sur la partie de celui-ci qui dépasse 39 000 euros). En raison de l'extension des retraites contributives, le minimum vieillesse ne concerne que 4 % des retraités et est peu coûteux (3,2 milliards) alors que verser 800 euros à toutes les personnes de plus de 65 ans coûterait 116 milliards.

Les personnes qui ont droit à une retraite contributive inférieure au minimum vieillesse ont l'impression d'avoir cotiser pour rien (ce qui n'est pas totalement exact compte-tenu du mécanisme de récupération sur héritage). Certaines femmes ayant cotisé ont de très faibles retraites, mais n'ont pas droit au minimum vieillesse si leur époux a lui une retraite satisfaisante.

Au lieu d'un minimum vieillesse, certains pays nordiques ont (ou avaient) une pension forfaitaire versée à toute personne résidente au-delà d'un certain âge. Mais, ces personnes ne cumulent pas pension forfaitaire et retraite contributive. Soit, P , le montant de cette pension forfaitaire dont le niveau correspond au revenu minimum assuré à tous les résidents ; les salariés ne cotisent pour leur retraite que sur la partie de leur salaire, S , supérieure à P , de sorte que leur retraite est : $P + t(S-P)$, t étant le taux de remplacement au-delà du revenu minimum.

L'allocation aux adultes handicapés est d'un montant équivalent à celui de l'ASPA (808 euros) ; peuvent s'y ajouter, outre les allocations logement, une majoration pour la vie autonome (179 euros) ou un complément de ressources (105 euros). Statistiquement, l'adulte handicapé échappe à la pauvreté (mais l'indicateur de pauvreté ne tient pas compte des besoins spécifiques des handicapés). C'est une allocation individuelle, mais son attribution dépend d'un plafond de ressources du ménage (1 617 euros pour un couple). Le système apparaît généreux pour les couples d'handicapés, mais peu satisfaisant pour les couples actif/handicapé puisque les ressources du conjoint s'imputent pour 72 % sur l'AAH ; l'AAH s'annule si le conjoint gagne plus que 2 246 euros. Ne pas tenir compte des ressources du conjoint serait légitime : la personne handicapée a droit à la solidarité nationale et pas seulement à celle de son conjoint.

L'allocation de solidarité spécifique est versée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage. Elle est d'un faible montant (494 euros par mois contre 926 euros pour l'allocation chômage (ARE) pour un travailleur au SMIC), et son attribution est soumise à un plafond de ressources : 1 138 euros pour une personne seule, 1 788 euros pour un couple. Allocation différentielle, elle présente un effet pervers : le revenu du ménage reste le même quand le salaire du conjoint passe de 1 294 euros à 1 788 euros. Des nombreux salariés (surtout des femmes) n'ont pas droit à l'ASS du fait des ressources de leur conjoint et perdent donc toute autonomie de ressources. Il serait souhaitable de transformer l'ASS en un prolongement de l'allocation de retour à l'emploi, donc en une prestation individuelle gérée par Pôle emploi comme l'ARE, mais prise en charge par le budget de l'État.

Pour les personnes d'âge actif, le RSA est une prestation familialisée et différentielle. Elle complète le revenu d'un ménage jusqu'à un certain montant. Le RSA pour une personne seule est actuellement de 525 euros par mois (voir Annexe A), soit de 462 euros hors forfait logement, mais peut atteindre 785 euros en intégrant les allocations logement. C'est un plancher pour une allocation universelle. Le RSA laisse une personne seule en dessous du seuil de pauvreté à 50 %. Il faut un demi-SMIC pour sortir de la pauvreté. Dans le cas d'un couple avec deux enfants, le RSA (y compris allocation logement) n'assure qu'un niveau de vie de l'ordre de 43 % du revenu médian. Il faut un SMIC pour sortir de la pauvreté à 60 %. Le chômage (qui fait perdre la prime d'activité) fait retomber dans la pauvreté. Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse car la société considère qu'une personne d'âge active est responsable de sa situation ; elle pourrait travailler ; elle doit être incitée à le faire. En période de chômage de masse, provoquée par le manque d'emploi, cet argument perd tout son sens. Les bénéficiaires du RSA, victimes de la situation économique, n'ont pas besoin d'incitation, mais d'emplois disponibles.

Le RSA est une prestation ambiguë. Une personne qui ne voudrait pas travailler y a-t-elle droit ? Théoriquement, le RSA n'est pas dû aux personnes qui choisissent volontairement de ne pas travailler, de ne pas participer à un dispositif d'insertion ou de formation alors qu'elles seraient en capacité de le faire. En fait, c'est plus délicat. Distinguons trois cas : la personne qui est dans un processus d'insertion ou de formation ou qui cherche un emploi sans en trouver ; celle qui est de fait exclue du marché du travail en raison de son âge ou d'un handicap quelconque ; la personne qui ne souhaite pas travailler, se contentant de vivre du RSA, (mais qui parfois s'y est résignée faute de perspectives d'emploi). Les personnes qui, vu leur état, sont dans l'incapacité de travailler, de se former ou de s'insérer, reçoivent évidemment le RSA, bien que leur situation n'est pas explicitement prévue. Les personnes qui désirent ne pas travailler alors qu'elles le pourraient le faire sont, elles, susceptibles de se voir priver du RSA.

Pour ne pas désinciter à l'emploi, le RSA est surmonté de la Prime d'activité, une prestation différentielle qui assure théoriquement que le travail paie toujours : sur 100 euros gagnés par le travail d'un des membres du ménage, 62 euros augmentent son revenu disponible. La prime d'activité rend rentable la reprise d'un emploi à mi-temps pour un bénéficiaire du RSA et elle fournit un complément de ressource appréciable pour les familles de travailleurs à bas-salaires : par exemple, elle augmente de 26,7 % le revenu disponible d'une famille avec deux enfant ne gagnant qu'un SMIC (voir annexe A).

Depuis 1995, la politique de l'emploi en France repose essentiellement sur l'aide aux salariés à bas salaires, d'un côté les exonérations de cotisations sociales employeurs (à laquelle s'ajoute le CICE), qui réduit le coût du travail non qualifié (la baisse atteint maintenant 36,2 points de cotisations), de l'autre la Prime d'activité, qui augmente le pouvoir d'achat des familles pauvres, et est censée inciter à l'emploi, en augmentant l'écart avec les revenus d'activité. Les gouvernements successifs ont accepté à la fois la thèse : c'est le coût du travail non-qualifié qui limite l'emploi ; et la thèse : les non-qualifiés refusent de travailler car le gain à l'emploi est trop faible. En ajoutant les exonérations de cotisations employeurs, le RSA, les AL, les prestations familiales, un travailleur célibataire au SMIC bénéficie d'un transfert net de 682

euros par mois, qui passe à 1 524 euros s'il est marié à un conjoint sans ressources avec deux enfants à charge (tableau 6).

En fait, le taux de gain à l'emploi (hausse du revenu disponible/hausse du salaire net) est généralement de l'ordre de 40 à 50 %, nettement plus faible pour le second actif d'un couple (tableau 7). Du fait de l'allocation-logement, c'est nettement inférieur au 62 % qui figure dans la formule de la Prime d'activité. La société est devant un choix délicat : intégrer les allocations logement au dispositif pour augmenter le gain à l'emploi nécessite soit une forte hausse des dépenses soit une forte baisse de la générosité du dispositif pour les plus pauvres. Ce serait aussi oublier la nécessité d'un soutien spécifique au logement des familles, qui est leur premier besoin.

Tableau 6. Fiscalité et redistribution, en 2016

En euros par mois

	SMIC, célibataire	SMIC, inactif, 2 enfants
Salaire super-brut	1 578	1578
Cotisations vieillesse-chômage-patronale (3)	345	345
Cotisations maladie-famille (2)	297	297
Exonération bas-salaires (5)	-531	-531
Salaire brut (1)	1 467	1 467
Cotisations vieillesse-chômage salariés (4)	210	210
CSG-CRDS (6)	115	115
PA/AL/PF (7)	94/57	449/355/189
Revenu disponible	1293	2135
Taux de consommation	100	100
Impôts indirects (9)	216	357
Impôt-prestations* (10)	-54	-755
Transferts (11)	682	1524

* (10) =(2)+(6)+(8)+(9)-(5)-(7) ; ** (11)=(5)+(7).

Source : Calculs de l'auteur.

Un célibataire au RSA dispose d'un revenu disponible de 784 euros par mois ; un salarié au SMIC coûte 1 578 euros à son employeur pour un revenu disponible de 1 293 euros, soit un gain au travail de 509 euros. Le rapport entre le gain au travail pour le salarié et le coût du travail pour l'entreprise est donc de 32 %. Faut-il alors considérer que les travailleurs à bas salaires sont soumis à un taux d'imposition marginal de 68 %, supérieur à celui des ménages les plus riches ? Pour les libéraux, il faut maximiser le gain à l'emploi. Pour éviter les distorsions économiques, le gain au travail doit être le plus proche possible du coût du travail, censé être égal à la productivité du travail. Le taux de 68 % est donc excessif et désincite à l'emploi. Pour les *socio-protectionnistes*, un système protecteur doit limiter les pertes de revenus à la suite d'une

perte d'emploi. Le niveau de vie des bénéficiaires du RSA (en particulier des familles) ne doit pas être trop bas par rapport à celui des salariés (et de leurs familles) dont le salaire est égal au salaire minimum⁹ ; la perte financière (due au chômage, à la mise en retraite, à la maladie) doit être la plus basse possible ; cela oblige à ce que le gain au retour à l'emploi soit obligatoirement faible. Cela n'est pas problématique en période de chômage de masse, dont la cause ne provient pas du manque d'incitation au travail (toutes les enquêtes montrent que les chômeurs et les bénéficiaires du RSA souhaiteraient travailler) mais du manque d'emplois disponibles.

Tableau 7. Gains à l'emploi

Célibataire	
Inactivité vers 0,5 SMIC	278 euros (49 %)
0,5 SMIC vers SMIC	232 euros (41 %)
Inactivité vers SMIC	510 euros (45 %)
Couple 2 enfants 1^{er} actif	
Inactivité vers 0,5 SMIC	296 euros (52 %)
0,5 SMIC vers SMIC	285 euros (50 %)
Inactivité vers SMIC	581 euros (51 %)
SMIC vers 1,5 SMIC	189 euros (33 %)
Couple 2 enfants 2^e actif	
Inactivité vers 0,5 SMIC	191 euros (34 %)
Inactivité vers SMIC	587 euros (51 %)

Source : Calculs de l'auteur.

Un salarié au SMIC qui obtient une hausse de salaire de 10% (147 euros en brut) coûte 268 euros de plus à son employeur (+17,0 %) pour un revenu disponible qui augmente de 63 euros (4,9 %), soit un taux de gain de 23,5 %. La stratégie « exonération de cotisations bas-salaires/Prime d'activité-allocation logement » fait courir le risque d'une trappe à bas salaires et à statuts précaires. Les entreprises sont fortement incitées à créer des emplois spécifiques, précaires, payés au SMIC (et souvent moins que le SMIC en réalité pour des tâches à temps prédéterminé) et sans perspectives d'évolution ; les entreprises qui utilisent de la main-d'œuvre ainsi sous-payée supplantent celles qui traitent correctement leurs salariés. Ainsi, la politique de flexibilisation de l'emploi et de développement des emplois à bas salaires a des effets contradictoires sur la pauvreté puisque les emplois précaires, à temps partiel subi, souvent ne permettent pas de sortir de la pauvreté.

9. D'ailleurs, à sa création, le SMIG devait assurer le minimum vital à un célibataire ; pour les familles, il était complété par des allocations familiales d'un montant élevé et par une allocation de salaire unique si l'épouse ne travaillait pas. Il n'était pas prévu que les ressources d'une famille se situent en dessous.

Les jeunes de 18 à 25 ans n'ont pas droit au RSA, sauf cas exceptionnel (parent isolé ou deux années d'activité professionnelle). Les jeunes, étudiants ou chômeurs, sont à la charge de leurs parents, ce qui est source d'injustice sociale entre les jeunes des classes populaires et ceux de familles aisées. Il est difficile aujourd'hui, pour des raisons budgétaires, de créer une allocation d'autonomie, qui socialiserait totalement la prise en compte des jeunes (une allocation de 500 euros par mois de 18 à 25 ans coûterait environ 27 milliards d'euros supplémentaires, soit 2 point de CSG). Par ailleurs, il serait injuste d'attribuer une allocation aux jeunes étudiants (souvent de milieux aisés) et pas aux jeunes travailleurs (issus de milieux plus modestes).

Le rapport Sirugue propose, et on ne peut que l'approuver, d'étendre le RSA aux jeunes non-étudiants à partir de 18 ans (ou de 21 ans). Il n'y a en effet aucune raison qu'un jeune de 23 ans, que sa famille ne peut aider, vive dans la misère jusqu'à ses 25 ans. Ainsi, dans une famille pauvre, le jeune toucherait 463 euros au lieu que sa famille touche que 210 euros pour lui. En contrepartie, les familles aisées dont le jeune demanderait le RSA perdraient le droit au quotient familial (mais celui-ci ne *rappelle* au plus que 125 euros par mois). Le jeune perdrait lui le droit à l'aide de ses parents (qu'il peut aujourd'hui réclamer en justice). Il faut donc choisir entre deux formules : le RSA est un droit pour les jeunes qui délie totalement les parents de l'obligation de les aider ; le RSA est versé sous conditions de ressources des parents, les parents qui le peuvent doivent continuer à aider leurs jeunes adultes.

Une solution alternative qui serait sans doute préférable est de donner aux jeunes à la recherche d'un emploi et n'ayant pas droit aux allocations chômage une allocation d'insertion, équivalente au RSA, qui leur donnerait droit à valider des points pour la retraite, qui serait accompagnée d'un programme spécifique d'insertion.

Un système familial

Le système français d'imposition et de prestation est familial. C'est la famille qui constitue l'unité d'imposition ou de droit à prestation d'assistance. La solidarité nationale s'articule à la solidarité familiale. La société reconnaît le droit des personnes à se marier (ou à se pacser), à fonder une famille, à mettre en commun leurs ressources. Ce droit a été étendu aux personnes de même sexe. La société considère que les membres de la famille mettent en commun l'ensemble de leurs ressources ; ce point de vue est plus proche de la réalité que celui selon lequel chaque parent garderait pour lui son salaire propre tandis que les enfants ne vivraient que des prestations sociales, pratique qui seule pourrait justifier l'individualisation de l'imposition. Cette conception de la famille solidaire est aussi normative : des personnes mariées se doivent assistance ; un parent doit assurer à ses enfants le même niveau de vie que le sien ; c'est la base de l'obligation alimentaire, des pensions alimentaires et des pensions de réversion.

La société doit-elle reconnaître le mariage et la famille du point de vue de la politique fiscale et sociale ? La question se poserait s'il n'y avait que des adultes ; la société pourrait privilégier l'autonomie individuelle. Mais l'existence des enfants (25 % de la population) ne laisse guère le choix ; les enfants ont besoin d'une famille ; les parents doivent consacrer une partie de leurs ressources à élever leurs enfants ; la société doit en tenir compte.

Le fisc évalue le niveau de vie des familles en divisant les ressources globales du foyer par un nombre de parts (qui approxime le nombre d'unités de consommation, tel que l'estiment l'OCDE ou l'INSEE, tableau 8). Ce système dit de quotient familial (QF) assure l'équité horizontale familiale : deux familles de composition différente, mais de même niveau de vie, supportent le même taux d'imposition ; de même, le RSA assure approximativement aux familles les plus pauvres le même niveau de vie, quelle que soit leur composition (tableau 10).

Tableau 8. Échelles d'équivalence (avec le couple sans enfant comme pivot)

	Échelle de l'OCDE	Quotient familial	RSA (implicite)	Budget ONPS
Personne seule	1,33	1	1,33	1,47
Personne seule et 1 enfant	1,8	2	2	
Personne seule et 2 enfants	2,35	2,5	2,4	2,65
Couple sans enfant	2	2	2	2
Couple et 1 enfant	2,45	2,5	2,4	
Couple et 2 enfants	2,9	3	2,8	3,1
Couple et 3 enfants	3,35	4	3,33	
Couple et 5 enfants	4,25	6	4,4	

Source : Calculs de l'auteur.

En matière de fiscalité, remettre en cause le quotient familial serait contraire au principe républicain qui veut que : « chacun contribue aux dépenses publiques selon ses capacités contributives », sauf s'il était acté que les personnes mariées ne mettent pas en commun leurs ressources et que les parents n'ont aucune obligation d'entretien vis-à-vis de leurs enfants. Les enfants seraient censés vivre des prestations familiales : ceci supposerait une forte hausse des allocations familiales, qui devraient être de 585 euros (ou au pire 350) par enfant¹⁰, soit 35 % du revenu médian (du seuil de pauvreté) pour leur assurer le revenu médian (pour leur éviter la pauvreté). La société ne versant pas de telles prestations, les enfants sont à la charge des parents ; il faut en tenir compte pour le calcul de tous les impôts progressifs. C'est d'ailleurs la position du Conseil constitutionnel. Les enfants étant à la charge conjointe de leurs parents, il serait absurde de demander à ceux-ci de se répartir cette charge, par exemple le père en prenant deux, la mère un ; le PACS permet aux parents non mariés d'éviter ce genre de situation. Ainsi, l'individualisation des impôts, qui ne permet pas de tenir compte du niveau de vie réel des familles, nécessite quasi-obligatoirement la fin de la progressivité de l'impôt, donc le passage à l'impôt proportionnel.

10. Le revenu médian par UC est de 1 667 euros par mois. Le seuil de pauvreté est de 1 000 euros. Un enfant représente 0,3 UC jusqu'à 14 ans, 0,5 de 14 à 20 ans, soit 0,35 en moyenne. Donc, il faut qu'un enfant reçoive 585 euros (1667*0,35) pour bénéficier du niveau de vie median ; 350 euros pour sortir de la pauvreté.

En matière de prestations, l'individualisation ne permettrait pas à la politique sociale d'évaluer le niveau de vie des familles pour le RSA, les allocations logement, les prestations sous conditions de ressources (sauf si, là encore, les allocations familiales étaient très fortement revalorisées jusqu'à 350 euros par enfant). Par ailleurs, il est difficile d'avoir un système incohérent : individualiste pour certaines prestations, familiales pour d'autres. Il faut choisir.

Les couples font des économies d'échelle par rapport aux personnes vivant seules. Cela n'est pas pris en compte par le système fiscal actuel qui désavantage les *vrais* célibataires (ceux qui vivent seuls) ; ceux-ci ont 1 de part fiscale au lieu de 1,33 selon l'échelle de l'OCDE (en donnant 2 aux couples). Cela est inévitable si on ne veut pas décourager le mariage, puisque le fisc n'a pas les moyens de distinguer les *vrais* célibataires (qui devraient avoir 1,33 part) des concubins (dont chacun devrait avoir 1 part). La taxation séparée des époux aboutit au même désavantage des *vrais* célibataires. Cela est partiellement corrigé par l'attribution de 1,5 part aux personnes élevant seules leurs enfants ; cela l'était jadis par la décote (qui avantageait les célibataires de faibles revenus), et par l'attribution de 1,5 part aux veufs (ou veuves) ayant eu des enfants. Le système le plus juste serait cependant d'attribuer 1,33 part aux *vrais* célibataires, qui certifieraient vivre seuls.

En matière de prestation d'assistance, pour ne pas défavoriser les couples mariés ou pacés, la protection sociale considère quasi-automatiquement que deux cohabitants partagent leurs ressources, ce qui implique que deux personnes au RSA qui cohabitent touchent 661 euros par mois (au lieu de 926), que l'ASPA d'un couple de retraités est de 1 243 euros (au lieu de 1 602 euros), qu'une personne au RSA ou à l'ASPA perd ses avantages si elle vit avec une personne à ressources satisfaisantes. C'est légitime : il n'y a pas de raison pour que les couples aient des niveaux de vie supérieurs à ceux des célibataires ; il est légitime de fournir une assistance importante à une femme seule avec deux enfants, mais pas à une femme mariée avec deux enfants dont le mari a un salaire important. Par contre, cela peut décourager la mise en couple pour les personnes sans ressources. Certains cohabitants, de plus, ne partagent pas leurs ressources. Il est difficile d'éviter des effets pervers et des contrôles, sauf à demander une grande indulgence de la CAF dans les cas litigieux. La précarisation des couples et des familles rend le système de plus en plus délicat à gérer. Nous sommes donc devant un délicat choix social : maintenir un système bien ciblé avec ses difficultés de gestion ou passer à un système universel, plus simple, mais qui sera obligatoirement moins équitable et soit plus coûteux, soit moins généreux.

L'annexe A et les tableaux 9 et 10 évaluent le revenu disponible de différentes catégories de ménages selon ses ressources salariales et son nombre d'enfants. Du fait de l'imbrication des règles fiscales et sociales, le gain apporté par un enfant varie fortement (tableau 9) ; toutefois, le niveau de vie relatif des familles diminue régulièrement selon leurs ressources salariales. Une personne seule a toujours un niveau de vie inférieur à celui d'un couple de deux personnes ayant les mêmes salaires que lui. Sauf au RSA, les familles avec enfants ont un niveau de vie plus bas que celui des couples sans enfant. Les femmes seules avec enfants sont relativement bien aidées : un enfant *rapporte* environ 300 euros par mois, mais leur niveau de vie reste inférieur à celui des célibataires sans enfant ; un demi-Smic leur permet de sortir du seuil de pauvreté.

Au niveau du RSA, pour un couple, un enfant *rapporte* 215 euros par mois (1 enfant), 240 euros (2 enfants) ou 280 euros (3 enfants). Le niveau de vie assuré à une famille avec 2 enfants (43 % du revenu médian) ou 3 enfants (47 % du revenu médian) est un peu supérieur à celui assuré à une famille sans enfant ou avec 1 enfant (42 %), mais ces familles restent en dessous du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian et du revenu assuré à un couple de plus de 65 ans (64 % du revenu médian). Les enfants de bénéficiaires du RSA ou de travailleurs précaires vivent dans la pauvreté alors qu'ils ne sont pas responsables de leur situation ; la pauvreté ne leur permet pas de s'épanouir et risque de compromettre leurs études. Leurs parents jouent un rôle social (élever des enfants) et il ne serait pas illégitime qu'ils aient un niveau de vie nettement plus élevé qu'un couple sans enfant. Aussi, la question des minima sociaux ne peut faire l'impasse de la question des enfants. Les allocations familiales devraient être revalorisées ; elles sont actuellement de 189 euros (y compris ARS) pour deux enfants, alors qu'assurer à chaque enfant une prestation correspondant au seuil de pauvreté à 60 % (au revenu médian) voudrait qu'elles soient de 350 euros (585 euros) par enfant. En l'absence de cette revalorisation générale, il faudrait un complément familial de montant élevé pour aider les familles de travailleurs pauvres dès le premier enfant et un RSA nettement revalorisé pour les familles avec enfants. Enfin, les chômeurs avec enfants, de faibles prestations, devraient avoir droit à un complément familial spécifique.

Pour des revenus un peu supérieurs, grâce à la Prime d'activité, les familles avec enfants ont un niveau de vie équivalent à celui des couples pour des revenus de l'ordre du SMIC. Un enfant *rapporte* 200 euros par mois (famille avec 1 enfant), 270 euros par mois (famille avec deux enfants) ou 310 euros (3 enfants). Par contre, l'absence de Prime d'activité fait qu'une famille de chômeurs a un niveau de vie très bas, en particulier pour les familles à 1 ou 2 enfants, qui n'ont pas de complément familial. Un enfant ne *rapporte* que 175 euros (famille avec deux enfants).

Tableau 9 : Ce que *rapporte* un enfant (montant mensuel en euros)

	RSA	chômeur	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC	10 SMIC
2 enfants*	2	2	3					
	8	9	0					
	7	2	8					
1 enfant**	2	1	2	2	0	6	1	1
	1	2	0	0		0	2	2
	4	2	0	2			5	5
2 enfants**	2	1	2	2	1	1	1	1
	3	7	6	7	4	7	5	4
	5	5	5	2	9	2	8	2
3 enfants**	2	2	3	3	2	2	2	1
	7	8	0	2	3	2	8	9
	7	5	6	1	8	6	3	2

* Personne seule ; ** couple. Les enfants ont entre 6 et 14 ans.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 10 : Niveau de vie des familles avec enfants par rapport à une personne ou un couple

	RSA	chômeur	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC	10 SMIC
2 enfants*	108,3	97,8	92,3					
1 enfant**	100,2	92,0	93,7	91,8	83,4	84,8	85,4	84,5
2 enfants**	103,3	94,0	94,9	92,3	80,7	79,0	75,9	73,6
3 enfants**	111,9	108,4	98,2	95,4	82,0	75,7	73,0	66,4

* Personne seule, ** Couple.

Lecture du tableau : une famille avec 2 enfants dont les parents gagnent 3 SMIC a un niveau de vie de 84,8 % de celui d'un couple sans enfant.

Source : Calculs de l'auteur.

À partir de 2 SMIC, l'écart de niveau de vie se creuse entre les familles avec enfants et les couples. Il atteint vite 15% (pour un enfant), 26 % (pour 2 enfants) et 34 % (pour 3 enfants). Pour les revenus plus élevés un enfant ne rapporte que 125 euros (1 enfant), 140 euros (2 enfants) ou 190 euros (3 enfants). L'écart de niveau de vie pour les familles des classes moyennes a été creusé par les réformes du gouvernement Ayrault (baisse du plafond du QF, progressivité des allocations familiales).

La France ne distribue pas d'allocations familiales aux familles avec un enfant et les allocations familiales sont plus élevées à partir du troisième enfant. Dans l'idéal, chaque enfant devrait ouvrir le droit à une allocation égale, selon son âge, à 30 ou 50 % du revenu médian (soit 500 ou 830 euros). Dans la mesure où le montant des allocations est très loin d'atteindre ce niveau, il est légitime d'aider plus les familles qui supportent la plus grande perte de niveau de vie en raison de la présence d'enfant, donc les familles nombreuses plutôt que les familles avec un enfant¹¹. Le taux de pauvreté est beaucoup plus élevé pour les familles nombreuses que pour les familles avec un enfant (19,3 contre 7,2 %). Par ailleurs, la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant est une dépense fiscale justifiable par le plus bas niveau de vie des familles nombreuses.

Les enfants sont la classe d'âge la plus touchée par la pauvreté. Il faudrait revaloriser l'ensemble des prestations familiales, les indexer sur le revenu médian, revaloriser le RSA des familles avec enfants ou revaloriser le complément familial et l'ouvrir aux familles avec un ou deux enfants. Au contraire, le projet du gouvernement et de la technocratie de Bercy est de réduire progressivement le poids des prestations familiales en ne les indexant que sur les prix (et non sur les salaires).

Un revenu minimum unique n'est pas le revenu universel

Le rapport de Christophe Sirugue (2016)¹² préconise une fusion à terme des minima sociaux en une couverture socle commune, ouverte aux 18-25 ans, mais avec des compléments

11. Voir Henri Sterdyniak, 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiales française », *Revue de l'OFCE*, janvier.

12. Christophe Sirugue, 2016, *Repenser les minima sociaux*, La Documentation Française.

différenciés pour les personnes âgées, les handicapés et les actifs engagés dans un processus d'insertion. La couverture socle serait de 400 euros ; le complément d'insertion de 100 euros ; celui destiné aux handicapés et personnes âgés de 400 euros. Le forfait logement serait supprimé et les allocations logement seraient maintenues. La prestation serait individuelle, mais ne serait pas versée si les ressources du ménage dépassent un certain plafond (plafond qui n'est pas précisé). La situation des actuels titulaires du RSA ne serait guère améliorée (leur prestation passerait de 470 euros par mois à 500 euros s'ils sont engagés dans un processus d'insertion ; elle baisserait à 400 sinon) ; celle des titulaires de l'ASPA ou de l'AAH resterait inchangée. Ce serait une simplification en trompe-l'œil puisque les bénéficiaires auraient toujours à demander deux prestations (la couverture socle plus le complément) et, surtout, la spécificité des situations serait niée : un retraité pauvre, un chômeur en fin de droit, une mère isolée sans ressources, un jeune ne trouvant pas d'emploi relèvent d'un traitement social différencié, de sorte que la couverture socle unique serait fictive. Le rapport oublie de tenir compte de la situation spécifique des familles mono-parentales. De façon générale, le rapport Sirugue ne traite pas de la situation des enfants, qui pourtant, nous l'avons vu, connaissent un taux de pauvreté élevé. Un projet qui n'en tient pas compte n'est pas cohérent. Il faut aider spécifiquement les enfants des familles pauvres, ce qui oblige *volens nolens* à tenir compte des ressources des deux parents. Peut-on individualiser la prestation pour les plus pauvres en maintenant la prise en compte des ressources du conjoint pour le plafond de la prestation et une allocation logement familialisée ?

La note de Terra Nova (2016), « *Pour un minimum décent, contribution à la réforme des minima sociaux* » propose une allocation unique de 750 euros, ce qui permet pratiquement une unification des minima sociaux vers le haut (puisque l'écart avec le minimum vieillesse n'est que de 50 euros). Les allocations logement resteraient familiales. L'allocation serait individuelle, mais avec un plafond tenant compte des ressources du ménage et une sortie en biseau au taux de 50%.¹³ Le texte ne choisit pas entre : les conjoints partagent leurs ressources (ce qui justifie un plafond familialisé) et chacun garde ses ressources propres (mais de quoi vivent les conjoints de personnes gagnant plus de 2 250 euros ?). Malheureusement, la note n'explique pas ce que deviendrait la Prime d'activité et comment son caractère familial et sa dégressivité seraient compatibles avec la réforme proposée. Elle dédaigne analyser la situation des familles avec enfants (sauf pour écrire rapidement qu'il faudra repenser les prestations familiales en une partie fixe et une partie redistributive, sans autre précision). Pour le financement, les auteurs reprennent le chiffre de 10 milliards d'économies administratives potentielles affabulé par l'Ifrap et évoque sans précisions la suppression des niches fiscales, du quotient conjugal et même du quotient familial. Les auteurs ne voient pas que donner 1 500 euros par mois à un couple sans ressources nécessite de donner au minimum 350 euros par enfant, afin que les familles pauvres avec enfants aient bien le même niveau de vie que le couple et que la suppression du quotient familial impose d'augmenter fortement les prestations familiales, de sorte qu'il faudrait donner plus (et non moins) à la politique familiale.

¹³ Si dans un couple l'un des conjoints gagne 1 000 euros, l'autre qui ne gagne rien aurait droit à 500 euros (pour atteindre 1 500 euros) + 125 euros (250 que divise 2), soit 625 euros. Si l'un des conjoints gagne 1 600 euros, l'autre aurait droit à 325 euros (375-100/2) ; sa prestation s'annulerait dès que son conjoint gagne 2 250 euros.

Dans le même esprit, Manuel Valls évoquait un revenu minimum décent, une allocation unique, sous condition de ressources, venant remplacer les minima existants. Elle serait d'un montant de 800 à 850 euros, ce qui permettrait d'y inclure le minimum vieillesse (à condition que les allocations logement s'y ajoutent). Il n'avait guère donné d'indication sur les caractéristiques de cette allocation, sinon que le coût supplémentaire serait de l'ordre de 30 milliards. Là encore, la spécificité des situations était niée, que ce soient au niveau de l'aide à l'insertion (pour les personnes d'âge actif) ou des besoins (pour les handicapés ou les parents isolés). La situation des enfants n'était pas évoquée.

Une alternative au revenu universel semble donc se dessiner. Elle comporterait une hausse importante du RSA et la fin des conditions d'efforts d'insertion, ceci dans le cadre d'une fusion des minima sociaux. Par contre, le lien avec la prime d'activité et les allocations logement comme la prise en compte de spécificités personnelles et de la situation familiale restent à élaborer.

Un projet indigne

La note de l'Ifrap : « Pour une allocation sociale unique » propose de fondre toutes les prestations d'assistance dans une allocation unique, ce qui permettrait de faire 10 milliards d'économies (5 milliards sur les prestations, 5 milliards sur les frais de fonctionnement). En fait, ceux-ci seraient fortement réduits, de 36 % pour une famille avec deux enfants au RSA, dont le niveau de vie ne serait plus que de 29,5 % du revenu médian ; de 17 % pour une famille avec deux enfants et un Smic, dont le niveau de vie passerait de 61 à 51 % du revenu médian. Le niveau du minimum vieillesse et de l'AAH baisserait de 20%. Ce serait indigne dans une société riche. Les taux de pauvreté et son intensité seraient fortement augmentés. Par ailleurs, les allocations familiales seraient supprimées tandis que le plafond du quotient familial serait augmenté à 3 000 euros (contre 1 500 actuellement). L'objectif est clairement politique : exclure une grande partie des familles des prestations familiales pour les réserver aux plus pauvres, ce qui permettra de les diminuer plus facilement. La note propose aussi de soumettre les minima sociaux à l'impôt sur le revenu, ce qui n'a guère de sens puisque les titulaires de minima sociaux sont nettement en dessous du seuil d'imposition.

François Fillon reprenant les propos de Laurent Wauquiez sur l'assistanat « cancer de la société » a déclaré que « l'assistanat est un piège ». Il estime que « les revenus du travail doivent toujours dépasser ceux de l'assistance », mais c'est déjà le cas actuellement (tableau 7). Reprenant la proposition de l'Ifrap, il envisage de « créer une allocation sociale unique pour une meilleure efficacité des aides », en précisant « le montant maximal alloué sera strictement plafonné », ce qui n'a guère de sens puisque les allocations sont automatiquement plafonnées en fonction des caractéristiques du ménage. Dans *Faire* (page 113), Fillon y incluait l'AAH et la minimum vieillesse : il y a renoncé sous la pression des organisations de personnes handicapées. Contrairement à l'Ifrap, il se propose de rétablir l'universalité des allocations familiales.

Le revenu universel : les principes

Le système actuel de minima sociaux correspond à une logique de solidarité (donner des moyens d'existence à ceux qui n'en n'ont pas), d'équité (donner selon les besoins, donner plus à ce qui n'ont pas la capacité de travailler) et d'incitation au travail (chaque heure de travail doit rapporter). Il est précisément ciblé, donc peu coûteux mais compliqué et inquisiteur. Peut-on le faire évoluer ?

Certains philosophes politiques, économistes ou associations¹⁴ ont remis dans le débat public l'instauration d'un revenu universel, une allocation mensuelle, inconditionnelle, individuelle, versée à tous les résidents, qui permettrait à chacun de couvrir ses besoins fondamentaux, qu'il travaille ou non. Cette proposition est portée par plusieurs courants.

Pour les libéraux, ce revenu serait pour « solde de tout compte » entre la société et chaque individu. Une fois celui-ci reçu, chacun serait responsable de lui-même ; la société serait libérée de toute autre obligation. Le revenu de base permettrait de supprimer les prestations sociales ; chacun devrait s'assurer pour sa retraite ou sa santé auprès de fonds de pension et d'assurances privées. La suppression du salaire minimum induirait une baisse des bas salaires qui, jointe à la hausse de l'incitation au travail provoquée par la hausse du gain au travail (puisque cette allocation ne diminuerait pas selon le montant du salaire), permettrait d'augmenter l'emploi. Le revenu de base assurerait l'autonomie de chaque individu. Il lui permettrait de choisir librement ses activités que ce soit du loisir, des activités associatives, la création d'une entreprise, une formation.

Pour certains économistes, il s'agit de répartir entre tous soit les ressources naturelles, soit les gains de productivité permis par l'héritage des découvertes scientifiques et techniques des générations précédentes. Le revenu de chacun dépend de son travail propre, mais aussi de toute l'organisation sociale et technique. Si Gérard Depardieu a un revenu beaucoup plus important que Sarah Bernhardt, ce n'est pas qu'il ait beaucoup plus de talent, c'est en raison de l'invention du cinéma, de la télévision, des vidéos, de la publicité de masse. La société a le droit de réclamer sa part de ce revenu et de le répartir entre tous. Toutefois, les gains de productivité permis par le progrès technique n'apparaissent que si, effectivement, un travail de la période les met en œuvre. Le travail de la période est nécessaire pour utiliser effectivement les ressources naturelles et l'héritage technologique et institutionnel ; lui-aussi, doit être partagé entre tous.

Pour les partisans du revenu collaboratif¹⁵, l'économie est entrée dans le stade de capitalisme cognitif, de sorte que la productivité de l'économie dépend d'un vaste ensemble diffus d'activités hors temps de travail : le revenu de base récompenserait ces activités ; ce serait un revenu primaire, issu de la production. Cependant, le revenu de base devra être financé par un prélèvement sur la valeur ajoutée de la période, telle qu'elle est effectivement dégagée,

14. Voir Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, 2015, *Liber, un revenu de liberté pour tous*, Mouvement Français pour un Revenu de Base, 2016, *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle et Comment le financer* ; l'étude de la Fondation Jean-Jaurès, 2016 ; Rapport du Sénat, 2016, *Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation*.

15. Jean-Marie Monnier et Carlo Vercellone, 2016, « Le revenu de base comme revenu primaire », *Contribution à la journée d'études de l'OFCE*, 13 octobre 2016.

prélèvement qui s'ajoutera aux prélèvements déjà existant. Il sera attribué à tous, même ceux dont les activités ne contribuent en rien à élever la productivité de l'économie.

Beaucoup justifient le revenu d'existence par le processus d'automatisation en cours qui rendrait de plus en plus inutile le travail humain routinier que les robots ou les ordinateurs pourraient effectuer. Ainsi, avec le revenu de base, les personnes sans qualification que les entreprises n'ont plus besoin d'employer auraient quand même un niveau de vie minimum. Mais, est-il acceptable de laisser ainsi une partie de la population en dehors de toute activité productive, avec un simple niveau de vie de subsistance ? Dans une société riche, où l'offre de travail est abondante, il est certes concevable de permettre que certaines personnes choisissent de ne pas participer directement à une activité productive pour se consacrer à des activités artistiques, intellectuelles ou associatives de leur choix et de vivre d'un revenu que la société consent à leur verser. Il n'est pas acceptable, par contre, que l'on impose à d'autres qui voudraient travailler de rester pour toujours sans emploi, même avec une allocation de base. Du point de vue social, le risque du revenu universel est de rendre normale la situation de non-emploi, situation que la société devrait considérer comme une situation inacceptable qu'il faut essayer de réduire au minimum. Le travail peut certes être pénible mais c'est aussi un lieu d'intégration sociale et de mise en œuvre des capacités de chacun. Aussi, la quasi-totalité des organisations syndicales et des associations qui ont été auditionnées pour le Rapport du Sénat (2016) ont estimé que les personnes en situation de précarité ont besoin d'un emploi plutôt que d'un revenu d'assistance.

Pour certains économistes progressistes, comme Mylondo (2010)¹⁶, l'objectif est de permettre à chacun de se libérer de la contrainte du travail salarié. La capacité de négociation des salariés sera accrue. Les travaux pénibles devront être mieux rémunérés puisque chacun pourra les refuser et vivre du revenu d'existence. Cependant, on peut penser que c'est actuellement le SMIC et pas la capacité de négociation de chaque salarié qui garantit le niveau des bas salaires. Or, le revenu universel justifiera la baisse, sinon la suppression du SMIC (comme le RSA sert de prétexte aux experts de la Commission du SMIC pour demander la stagnation de ce dernier). Les entreprises pourront proposer des emplois précaires, sous-payés, sachant que leurs employés auront le filet que constituerait le revenu de base.

Selon les promoteurs du revenu de base, chacun pourra choisir de ne pas travailler, de s'épanouir dans d'autres activités, en vivant sobrement du revenu de base. Cependant, il faudra bien que d'autres continuent à travailler pour fournir les biens et les services que demanderont les personnes qui toucheraient le revenu de base sans travailler eux-mêmes. Le projet n'est pas cohérent. L'accent mis sur l'épanouissement hors du travail risque d'aboutir à un *deal* où les salariés accepteraient un travail pénible, de mauvaises conditions de travail, des bas salaires en échange de la possibilité de s'épanouir en dehors du travail par le « temps partiel choisi », le bénévolat, les activités associatives, les activités ménagères et familiales (pour les femmes).

Pour certains, il s'agit de reconnaître le travail social que chacun effectue en participant à la société, par exemple le travail ménager, le bénévolat ou même le simple entretien du lien

16. Baptiste Mylondo, 2010, *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste*, Utopia.

social. Mais, par définition, le travail ménager est consommé par le ménage qui l'effectue, de sorte qu'il ne peut guère justifier une rémunération supplémentaire. Là encore, on ne peut distribuer des revenus monétaires pour financer des activités qui ne produisent pas des biens ou des services marchands. Par ailleurs, le risque existe que cet argument justifie l'enfermement de certaines femmes dans les travaux ménagers.

Un pays riche pourrait donner ces citoyens un revenu d'existence, sans obligation de travail, leur offrant ainsi un degré de liberté qu'ils pourraient utiliser à leur guise. Mais cette allocation est obligatoirement prélevée sur le revenu de personnes qui travaillent ; un tel prélèvement doit être justifié : Pierre ne peut avoir la liberté de vivre du travail de Paul, sauf si Pierre ne peut travailler ou si Pierre peut prouver que son activité est utile à Paul. Certains pensent qu'il faudrait pouvoir recevoir un revenu sans travailler, mais cela suppose obligatoirement que d'autres travaillent pour vous. Au nom de quoi ? Autant un revenu minimum se justifie pour ceux qui ne peuvent travailler et pour ceux à qui la société ne peut fournir un emploi, autant il est difficilement légitimable pour ceux qui choisiraient volontairement de ne pas contribuer à la nécessaire production de biens ou de services. De même, certains justifient le revenu de base par le souci de favoriser le temps partiel choisi. Mais pourquoi ce choix serait-il financé par ceux qui continuent à travailler à temps plein ? Les justifications du revenu de base supposent toujours une société où les individus ne sont pas sur le même plan vis-à-vis de l'emploi, les uns travaillant, les autres choisissant (ou étant contraint) de ne pas travailler ; elles disparaissent si l'emploi (qu'il soit considéré comme pénible ou comme source d'épanouissement) est équitablement partagé.

La vision des libéraux ou des progressistes d'un revenu de base libérateur suppose que celui-ci soit d'un montant élevé, nettement plus que le RSA aujourd'hui qui ne permet guère d'être autonome, de lancer une entreprise, de refuser des emplois pénibles.

Pour les *socio-protectionnistes*, l'objectif est plus modeste. Il s'agit de simplifier et de compléter le système de protection sociale, de combler les angles morts du système (les moins de 25 ans, les non-recours). Transformer les minima sociaux en prestation universelle supprimerait le caractère stigmatisant d'une prestation d'assistance. Aucun contrôle intrusif ne serait plus nécessaire. La question des indus disparaîtrait. En sens inverse, le revenu universel, étant individuel, met en cause le caractère familial du système français ; il ne permet guère de prendre en compte les besoins spécifiques des mères isolées, des personnes handicapées, des personnes âgées. Il altère la logique du système actuel qui est d'assurer la progressivité de la redistribution par des prestations d'assistance ciblées et un impôt progressif ; les prestations deviendraient uniformes et la fiscalité devrait assurer la totalité de la progressivité, ce qu'elle ne peut faire avec précision. Le lien prestation d'assistance/suivi social des bénéficiaires serait perdu.

La société a donc à faire un choix entre les minima actuels qui répondent précisément aux besoins de leurs bénéficiaires, et qui sont ainsi fonction de leurs caractéristiques, au risque de la complexité, du non-recours, de la stigmatisation, de la nécessité d'un contrôle et une prestation universelle simple mais qui ne correspond pas aux différences de besoins et est donc soit plus beaucoup coûteuse soit moins généreuse pour les personnes en difficulté.

Le revenu universel : la mise en place

De nombreux projets de revenu universel ont été proposés, avec des montants différents. Un montant faible est plus facile à financer mais ne sort pas de la pauvreté une grande partie des bénéficiaires et oblige à prévoir le maintien de prestations spécifiques (familles monoparentales, handicapés, plus de 65 ans, allocation logement). Un montant élevé permet d'unifier l'ensemble des prestations d'assistance mais n'est guère finançable.

Ainsi, Baptiste Mylondo¹⁷ propose de fixer le revenu de base au seuil de pauvreté, soit environ 1 000 euros mensuels (et 500 euros pour les moins de 18 ans) mais le coût d'un tel revenu serait de l'ordre de 710 milliards (soit 620 milliards de coût supplémentaire par rapport à la situation actuelle). Certes, la pauvreté serait théoriquement éradiquée, mais quelle est la crédibilité de la hausse d'environ 46,5 points de la CSG nécessaire pour financer le projet ? D'autant que Mylondo place sa proposition dans le cadre d'une démarchandisation de la production, de la possibilité pour chacun de ne pas occuper un emploi marchand. Qui produira alors les biens et services que les bénéficiaires du revenu de base voudront acheter ?

Basquiat et Koenig¹⁸ proposent un revenu universel qu'ils nomment *Liber* de 470 euros par adulte (soit le montant actuel du RSA pour une personne seule). Un enfant aurait droit à 200 euros jusqu'à 14 ans, à 270 euros de 14 à 18 ans. Pour éviter que la réforme ne fasse des perdants, il faudra maintenir des allocations spécifiques pour les titulaires du minimum vieillesse et de l'Allocation d'adulte handicapé et pour les parents isolés. À ce montant, le revenu universel proposé n'intégrerait pas les allocations logement, qui devraient être maintenues, sinon la pauvreté et son intensité augmenteraient sensiblement ; la CAF devrait toujours contrôler les ressources et la composition des ménages à bas revenus afin de calculer leurs droits aux allocations logement, ce qui est contraire à l'esprit du projet. Les célibataires sans ressources ne verraient pas leur situation s'améliorer ; les couples sans enfants, qui recevraient deux revenus universels de 470 euros auraient un niveau de vie plus élevé que les célibataires (627 euros par uc contre 470 euros par uc). Le *Liber* coûterait (en termes brut) environ 330 milliards d'euros, soit une dépense supplémentaire de 270 milliards, 12 % du PIB, 20 points de CSG, qui s'ajouterait à un taux de prélèvement déjà particulièrement élevé en France.

La Fondation Jean Jaurès¹⁹ a chiffré trois scénarios. Dans chacun, la prestation est individuelle et les enfants ont 30 % du revenu de base des adultes jusqu'à 15 ans, puis 50% jusqu'à 18 ans. Dans le premier scénario, le revenu de base est de 500 euros ; le coût brut estimé est de 336 milliards (que l'étude envisage de financer avec les ressources actuelles de la branche famille, ce qui est légitime, mais aussi des branches logement, santé – sauf pour les affections de longue durée – et chômage). Dans le scénario intermédiaire, le revenu de base est à 750 euros pour un coût brut estimé de 504 milliards (que l'étude prévoit de financer en supprimant les retraites de base). Dans le troisième scénario, le revenu de base est de 675

17. Mylondo B., 2010, *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste*, Utopia, Controverses.

18. Voir Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, 2015, *op.cit. Le Mouvement Français pour un Revenu de Base* (2016) envisage un montant similaire, mais il ne verse pas la prestation aux retraités et aux chômeurs, ce qui en réduit le coût, mais pose problème pour le financement par la fiscalité.

19. Voir Fondation Jean Jaurès, 2016, *Le revenu de base, de l'utopie à la réalité*.

milliards d'euros ; il faut alors supprimer pratiquement toute la protection sociale actuelle et augmenter la CSG de 11,5 points.

Benoît Hamon a fait du revenu universel un des axes de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2017. Il propose la mise en place « d'un revenu universel d'existence pour éradiquer la grande précarité et contribuer à définir un nouveau rapport au travail et au temps libre. Cela se fera en 3 étapes : dès 2017, le RSA sera augmenté de 10 % à hauteur de 600 euros. Il sera versé automatiquement à tous les ayant-droits ainsi qu'à tous les jeunes de 18 à 25 ans quel que soit leur niveau de ressources. Ce revenu sera ensuite étendu à l'ensemble de la population. À terme, il atteindra la somme de 750 euros ». À terme, ce revenu, dont bénéficieraient toutes les personnes majeures, aurait un coût de 450 milliards. Benoît Hamon envisage de le financer par la suppression de certaines prestations comme le RSA, les aides au logement ou les prestations familiales (alors que son revenu universel ne s'appliquerait qu'aux personnes majeures !), la lutte contre l'évasion fiscale, la suppression des niches fiscales et une *taxe sur les robots*. Il écrit : « Le revenu universel change complètement le rapport de force dans l'entreprise. Aujourd'hui, on demande aux auxiliaires de vie de faire des toilettes de personnes âgées en dix minutes, là où elles ont besoin de trente. Quand on les interroge, ces salariées expliquent qu'elles maltraitent les patients dans leurs établissements, qu'elles perdent l'estime de soi en faisant mal leur travail. Alors oui, si le revenu universel est un moyen de se libérer d'un temps de travail où on ne s'épanouit pas, c'est un progrès. Le travail ne se résume pas à l'emploi. Les bénévoles n'ont pas de gratification, et pourtant ils font un travail ! Le revenu universel apporte une forme de reconnaissance au travail qui existe en dehors de l'emploi. C'est aussi une invitation à s'épanouir dans d'autres activités que l'emploi ». On voit nettement dans ce texte que la promotion du revenu universel est un renoncement à l'amélioration des conditions de travail, comme de la qualité du travail : les personnes âgées continueront à être maltraitées, même si les soignantes passent à mi-temps.

Chiffrons maintenant un projet socialement acceptable, c'est-à-dire qui ne remet pas en cause les prestations universelles (santé) et les prestations d'assurances sociales (retraites, chômage). Pour ne pas dégrader la situation des actuels bénéficiaires des minima sociaux, ce revenu devrait être au minimum de 785 euros par mois par adulte. Il faudrait donner aux enfants 40 % de la prestation des adultes, soit 315 euros jusqu'à 14 ans, 66,7 %, soit 525 euros de 14 à 18 ans. Il faudrait maintenir des prestations spécifiques pour les plus de 65 ans ou les handicapés (leur garantissant un revenu minimum de 1100 euros). Le revenu universel remplacerait les prestations familiales, le RSA, la PA, les allocations logement, soit 85 milliards de prestations existantes (tableau 3), mais les prestations d'assurances sociales (retraites, chômage), l'assurance-maladie, les prestations d'aide à la garde des enfants devraient être maintenues. Une telle prestation universelle coûterait 550 milliards environ, soit 40 % du revenu primaire des ménages (1 360 milliards). Compte-tenu des économies réalisables (78 milliards de prestations et 22 milliards par la suppression des quotients familial et conjugal), les dépenses supplémentaires seraient de 440 milliards, soit 20 points de PIB, soit encore 33 points de CSG. Les revenus sociaux des ménages constitueraient alors 77 % de leur revenu global.

Le revenu de base devrait obligatoirement être financé par la taxation des revenus primaires des ménages et non par les recettes miracles parfois évoquées (voir, par exemple, MFRB, 2016) :

- La taxation des transactions financières, puisque le but de cette taxation est de tarir la spéculation, donc son assiette. Par ailleurs, son produit a déjà été promis aux pays pauvres ;
- La taxation écologique, puisque le produit de celle-ci devrait essentiellement être utilisé d'un côté pour réduire les cotisations sociales des entreprises afin de compenser la hausse de leurs coûts de production, de l'autre à aider les ménages, en particulier les plus pauvres à s'adapter à la hausse du prix de l'énergie (isolation des logements, transports collectifs, rénovation urbaine). Une autre partie devrait être utilisée à aider les pays émergents ou en développement à contribuer à la transition écologique ;
- La production domestique non-marchande puisque celle-ci est consommée par son producteur (ou sa productrice) et ses proches. Elle ne met pas sur le marché des produits qui pourraient être la contrepartie des revenus distribués par la prestation ;
- La création monétaire puisqu'on ne peut financer à crédit une dépense permanente. Quant aux ressources fournies par le seigneurage, elles sont très faibles et déjà utilisées ;
- Les prestations maladie (comme le suggèrent certains libéraux et malheureusement la Fondation Jean-Jaurès) puisque les ménages devraient s'assurer auprès d'une assurance privée, ce qui leur coûterait plus cher que l'assurance publique ;
- Les retraites publiques (comme le suggèrent certains libéraux et toujours malheureusement la Fondation Jean-Jaurès) tant à court terme puisque les retraites servies actuellement sont un droit des retraités, issu des cotisations qu'ils ont versées, qu'à long terme, puisque les salariés (au-delà d'un certain salaire) devraient cotiser auprès d'un fonds de pension, ce qui leur coûterait autant sinon plus que leur cotisation retraite actuelle ;
- la taxation des machines qui certes peut se concevoir pour inciter les entreprises à ralentir la substitution capital/travail ou pour aider les secteurs à forte main-d'œuvre mais qui doit alors s'accompagner d'une baisse des cotisations employeurs²⁰ ;
- la suppression des niches fiscales puisque certaines dépenses fiscales sont indispensables (don aux œuvres, incitation aux économies d'énergie), d'autres devraient être remplacées par des subventions explicites (rénovation de monuments historiques), certaines sont socialement justifiées (exonération des prestations familiales), beaucoup ont déjà été supprimées (exonération des suppléments familiaux de retraite ou des heures supplémentaires). Les dépenses fiscales qu'il serait encore possible de supprimer sans compensation sont de l'ordre de 10 milliards (PEA, assurance-vie, participation-intéressement-PEE, investissements locatifs, plafonnement de l'ISF), loin des montants requis. De même, la lutte contre l'évasion fiscale des plus riches et des grandes

20. Voir Henri Sterdyniak, 2012, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *OFCE les notes*, n° 24, octobre.

entreprises est indispensable, mais le gain maximum que l'on peut en escompter (à terme, 30 milliards sur 60 ?) n'est ni acquis, ni d'un ordre de grandeur suffisant.

Le fisc ou la CAF devrait verser chaque année 550 (ou 330) milliards d'allocations forfaitaires que le fisc devrait récupérer par un prélèvement, obligatoirement automatique, sur les revenus des ménages. Le revenu de base pourrait être financé par un prélèvement supplémentaire de type CSG. Chaque adulte toucherait alors chaque mois 785 euros mais son employeur prélèverait 33 % de son revenu primaire. Soit un gain net de 785 euros pour 0 de revenu primaire ; 300 euros pour 1 467 euros ; 0 euros pour 2 620 euros. Une personne ayant 4 000 euros de revenus mensuels devrait ainsi payer 550 euros supplémentaires par mois. Cela n'a guère de crédibilité compte-tenu des taux de prélèvement importants sur les plus riches auxquels on aboutirait. Ainsi, la famille avec deux enfants de revenus salariaux de 10 fois le SMIC, qui a actuellement un revenu disponible de 9 484 euros par mois devrait payer 1 610 euros net pour le revenu de base et perdrait 283 euros en prestations et réductions d'impôts ; son niveau de vie baisserait de 20 %.

Une telle hausse de la fiscalité serait d'autant moins acceptée qu'elle serait, en grande partie, destinée à financer des personnes qui pourraient travailler, qui choisiraient de ne pas le faire ou qui choisiraient de travailler à temps partiel, contrairement aux minimas sociaux d'aujourd'hui qui sont, en principe, réservés à des personnes qui ne peuvent pas travailler.

En fait, l'instauration du revenu de base suppose quasi-obligatoirement une réforme fiscale comportant, outre l'individualisation de l'IR, son reprofilage. À la limite (voir encadré), le revenu de base serait une simple restructuration de l'ensemble RSA/PA/IR-CSG, le RSA deviendrait un impôt négatif, qui diminuerait à un taux proche de 33 % quand le revenu augmenterait (soit à peu près le taux de la Prime d'activité aujourd'hui) ; au-delà, d'un certain niveau de revenu, chacun toucherait bien les 750 euros du revenu universel, mais son impôt augmenterait d'un montant supérieur. C'est ainsi que les partisans du revenu universel peuvent proclamer que son coût net est nul. Il m'empêche que le taux de prélèvement obligatoire augmenterait fortement (de 20 points). Il faudrait choisir entre deux dispositifs. Dans le premier, chacun reçoit un virement mensuel du fisc de 750 euros et les prélèvements sur ses revenus (salaires ou revenus du capital) augmentent fortement. Il y a bien un revenu universel, mais les prélèvements sur les revenus augmentent fortement. Dans le deuxième, seules les personnes n'ayant que pas ou peu de ressources reçoivent un virement ; pour les autres, le barème de l'IR-CSG est repensé de façon à faire le solde entre les 750 euros de revenu universel et la hausse de prélèvement nécessaire pour le financement. La hausse du prélèvement net est plus faible, mais ce n'est plus vraiment un revenu universel (seuls les plus pauvres reçoivent un virement et la dualité du versement des 750 euros entre virement et réduction d'impôt est difficilement gérable pour les précaires).²¹

21. Dans quelques années, si le développement de la DSN (déclaration sociale nominative) le permet, les CAF et le fisc pourront suivre en temps réel des ressources des ménages ; le RSA, la Prime d'activité, les Allocations logement, l'IR-CSG pourraient alors être servis (ou prélevés) automatiquement, ce qui permettrait de simplifier le dispositif.

Cette réforme entraînerait de nombreux transferts, plus ou moins souhaitables, par rapport à la situation actuelle. Les premiers gagnants seraient les 18-25 ans qui aujourd'hui n'ont pas droit au RSA. Mais, il n'est pas nécessaire de passer au revenu universel pour leur ouvrir un droit au RSA. La réforme serait favorable à la quasi-totalité des familles avec enfants si effectivement chaque enfant reçoit 315 euros par mois, soit nettement plus que les allocations familiales et les réductions d'impôts actuelles. Mais la situation des familles mono-parentales (les plus pauvres) ne serait guère améliorée si l'ASF et le RSA majoré étaient supprimés. Dans la version à 470 euros, elles seraient même perdantes.

L'individualisation serait coûteuse pour les couples de revenus élevés inégaux qui perdraient le bénéfice du quotient conjugal ; elle serait avantageuse pour les couples mono-actifs de bas revenu puisque le conjoint sans revenu aurait droit au revenu de base. Elle serait avantageuse pour les couples sans ressources, puisque les économies d'échelle ne seraient plus prises en compte pour les droits à prestations. Mais faut-il privilégier ainsi les couples par rapport aux personnes vivant seules ? L'individualisation implique en toute logique la fin de l'obligation alimentaire et des pensions alimentaires, ce qui nécessite que les allocations pour enfants soient bien d'un niveau élevé (au moins 315 euros si le revenu de base est de 750 euros).

Les personnes seules, au minimum vieillesse, ne gagneraient rien par construction, mais le retraité qui a aujourd'hui une retraite de 1 200 euros toucherait un supplément de 285 euros ($785 - 0,33 \times 1200$), sauf s'il est décidé, comme dans les simulations du MFRB, que le revenu de base s'impute sur la retraite publique. Si les retraités n'avaient pas droit au revenu de base, il serait juste qu'ils n'aient pas non plus à le financer. Peut-on introduire de telle disparité entre retraités et actifs ? Les femmes à faible retraite mariées avec un homme à retraite élevée seraient gagnantes. Mais, l'individualisation impliquerait sans doute la fin des pensions de réversion.

Tableau 10 : La réforme pour un célibataire au SMIC. Hausse de 33 % de la CSG et suppression des exonérations bas-salaires (en euros par mois)

	Situation actuelle	Après la réforme
Salaire super-brut	1 578	1 345
Cotisations vieillesse-chômage-patronale (3)	345	220
Cotisations maladie-famille (2)	297	189
Exonération bas-salaires (5)	-531	0
Salaire brut (1)	1 467	936
Cotisations vieillesse-chômage salariés (4)	210	134
CSG-CRDS (6)	115	73+309
PA/AL/PF (7)	94/57	
Revenu de base	0	785
Revenu disponible	1293	1205

Source : Calculs de l'auteur.

Une personne au SMIC recoit, s'il devient chômeur, 890 euros de prestation chômage. Le revenu de base lui ajouterait 490 euros (sauf, là encore, si le revenu de base s'impute sur les prestations chômage et si les chômeurs sont dispensés de son financement, mais le système perdrait une grande part de sa simplicité).

Un travailleur célibataire au SMIC aurait droit à 300 euros de revenu universel net (au lieu de 150 de Prime d'activité-allocation logement actuellement), sauf si, comme le proposent les libéraux, on profitait de l'opération pour incorporer les exonérations bas-salaire dans le mécanisme (ce qui en réduirait le coût de 30 milliards). C'est la version libérale du revenu de base qui permet de baisser encore le coût du salaire minimum pour l'employeur (ici de 15 %). Le SMIC serait diminué du montant des exonérations bas-salaires (soit de 531 euros, passant de 1467 à 936 euros) ; les travailleurs au SMIC seraient perdants d'environ 90 euros. Certes, tout dépendra des modalités précises de la réforme, mais, en tout état de cause, les travailleurs à bas salaires seraient rémunérés pour environ 35 % par leur entreprise (pour 392 euros net) et pour 65 % par le revenu de base (pour 785 euros).

Les salariés recevraient certes 785 euros de revenu de base, mais les prélèvements sur leurs salaires portés sur leur fiche de paie augmenteraient fortement, de sorte qu'il leur semblerait qu'ils sont rémunérés moitié par leur entreprise, moitié par ce revenu de base. Le poids relatif du salaire net diminuerait fortement. Ainsi, un salarié moyen dont le salaire brut est de 2 000 euros coûte aujourd'hui 2 875 euros à son employeur et reçoit un salaire net de 1 675 euros (58 % du salaire extra-brut) ; après, la réforme, il recevrait 785 euros de l'État et un salaire net réduit de 785 euros (soit 890 euros) de son employeur (31 % du salaire extra-brut). Cette dégradation du poids du salaire est-elle souhaitable et soutenable ?

Pour les salariés, tout se passerait comme si leur revenu était payé pour moitié par leur employeur, pour moitié par l'État (par le revenu universel), autrement dit, comme si leur effort productif ne l'était pas assez pour leur permettre de vivre sans le secours de la collectivité. L'impression est fautive, bien sûr, car c'est toujours l'ensemble des travailleurs qui crée l'ensemble de la production et des revenus. Mais elle est profondément démobilisatrice, tant pour l'ardeur au travail que pour le combat syndical. Un tel revenu de base ferait perdre aux travailleurs la fierté de gagner leur vie par leur travail. Il accentuerait encore leur difficulté à se mobiliser pour défendre leurs conditions de travail et d'emploi ainsi que leur droit à recevoir le juste produit de ce travail.

En tout état de cause, mis à part les cas de non-recours, ce ne sont pas *a priori* les plus pauvres qui verront leur situation financière s'améliorer dans la mesure où ceux-ci bénéficient déjà du RSA, de la PA ou de l'ASPA. Une allocation de 785 euros, équivalente au montant du RSA aujourd'hui, ne permettrait guère d'être autonome, de lancer de nouvelles activités, de s'engager dans une formation. De plus, toute hausse de ce niveau sera obligatoirement très coûteuse, donc problématique.

Le non-recours serait en principe éliminé, mais chaque personne devrait avoir un compte bancaire pour recevoir l'allocation, de sorte que les plus pauvres (SDF, immigrants de fraîche date) continueront à avoir des difficultés de perception. La misère la plus profonde ne sera pas éradiquée automatiquement, cela demande d'autres instruments (logements d'accueil, parcours individuel de réinsertion, emplois adaptés).

2. L'équivalence entre revenu universel et revenu minimum garanti

Supposons que la société soit composée de personnes seules qui disposent chacune d'un revenu, r , qui peut être nul. La société veut aider les plus pauvres en leur assurant un revenu minimum (a). Par ailleurs, elle souhaite que le travail rapporte. Elle peut choisir entre deux dispositifs :

Dans le premier, chacun reçoit un revenu universel, a , et paye un impôt $f(r)$ tel que $f(0) = 0$. Son revenu final est donc $r+a-f(r)$; a peut aussi être interprété comme un impôt négatif de sorte que l'impôt net soit $f(r) - a$.

Dans le deuxième, les plus pauvres reçoivent un revenu minimum garanti a , qui diminue selon le revenu, selon un mécanisme identique à celui de la Prime d'activité, soit $a - g(r)$. Au-delà d'un certain revenu, tel que $a = g(r_0)$, ils payent un impôt $h(r)$ avec $h(r_0) = 0$. Leur revenu est donc $r+a-g(r)$ ou $r - h(r)$, ce qui peut être ramené au cas précédent en considérant que $f(r) = g(r)$ jusque $r = r_0$ puis $h(r) + a$, au-delà.

Les deux dispositifs sont totalement équivalents. Il est erroné de prétendre les différencier en disant que l'un incite plus que l'autre au travail, qu'il accepte plus que l'autre le non-emploi, qu'il est plus coûteux que l'autre, etc. Il est donc difficile de plaider théoriquement contre le revenu universel (RU) si on accepte le principe d'un revenu minimum garanti (RMG) inconditionnel.

Les dispositifs diffèrent uniquement par le mode de distribution puisque le revenu universel suppose que l'on distribue automatiquement la même somme à chacun que l'on reprend par un prélèvement effectué par l'employeur pour ceux qui ont des revenus suffisants tandis que le revenu minimum garanti est un versement net. Le financement du RMG apparaît moins coûteux, mais ce n'est qu'une illusion.

Si le Fisc et la CAF observaient en temps continu les revenus de chacun, le RU et le RMG ne seraient pas discernables.

Considérons un travailleur dont le salaire extra-brut est de 1 500 euros, le salaire net de 1000. Supposons que le RMG soit de 500. Il n'est pas affecté par le RMG. Cependant, un observateur remarquera que son travail dont le produit est de 1 500 euros, ne lui rapporte en fait que 500 (la différence entre le salaire net et la RMG).

Avec un RU de 500 euros, financé par une taxe de 50 %, il recevra 500 euros de l'État, mais son employeur lui prélèvera 500, de sorte que son salaire net ne sera que de 500. Son revenu est le même, mais la faiblesse du gain à l'emploi apparaît plus nettement. C'est cependant le même.

Une différence n'apparaît que lorsqu'on introduit la composante famille puisque le Revenu universel est logiquement individuel (mais ne respecte pas la parité des niveaux de vie entre couple et personne seule) et que le Revenu minimum garanti peut être familialisé (mais le gain à l'emploi pour chaque personne ne dépend plus que de son seul revenu).

La suppression de la conditionnalité des prestations comme celles des allocations logement risque d'entraîner une perte du suivi social des familles pauvres, d'autant plus que le revenu de base serait considéré comme « solde de tout compte ». Les personnes sans ressources ne seraient plus contraintes de chercher un emploi ou de s'inscrire dans un processus d'insertion pour avoir droit à un revenu minimum. Cela peut être considéré comme une liberté supplémentaire. En sens inverse, la société renoncerait à l'objectif de fournir un emploi à

chacun. Elle s'estimerait quitte en ayant versé le revenu d'existence. Faut-il qu'une partie importante de la population vive ainsi à la lisière de la pauvreté, sans le lien social que représente aujourd'hui le travail ? Ainsi, le choix entre le revenu universel et le RSA n'est pas tant financier que social : faut-il maintenir le droit à l'emploi et le devoir de travailler ?

Le débat sur le revenu de base peut apparaître surréaliste début 2017 où l'objectif de beaucoup des candidats à l'élection présidentielle est de réduire le montant des dépenses publiques et sociales pour de diminuer le taux de prélèvements obligatoires. Une hausse de l'ordre de 20 points (ou même de 12 points) semble peu probable, de sorte que le revenu de base risque fort de se payer d'une baisse importante des prestations d'assurances sociales (chômage, retraite), universelles (maladie) ou des prestations logement. On le voit avec la proposition faite par Emmanuel Macron, de faire financer l'assurance-chômage par la CSG et en contrepartie de la transformer d'une prestation d'assurances sociales — un droit issu des cotisations versées, garantissant une allocation dépendant des salaires antérieurs, négocié entre le patronat et les syndicats de salarié — en une prestation uniforme, de bas niveau et de faible durée.

Quelles alternatives au revenu de base ?

Un pays riche comme la France pourrait se donner des objectifs précis et ambitieux en matière de baisse de la pauvreté et de la précarité, sachant que ceux-ci dépendent de deux facteurs : la situation de l'emploi d'un côté, les divers transferts sociaux de l'autre.

Le revenu de base a un coût financier important, non pour son objectif principal, aider les personnes précaires, mais pour une conséquence latérale, verser une somme importante à tous. La crédibilité de sa mise en place est faible. Cependant, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le débat sur le revenu universel a eu le mérite de le faire apparaître au grand jour. Deux axes de réformes devraient être privilégiés.

Le droit à chacun à avoir un emploi devrait être réaffirmé. À court terme, cela passe par une politique de relance économique axée sur les investissements nécessaires à la transition écologique. Les besoins sociaux en matière d'accueil des très jeunes enfants, d'éducation, de culture, de santé, de vieillissement de la population, de dépendance nécessitent le développement de services (et donc d'emplois) publics qui peuvent les satisfaire de manière moins coûteuse et plus égalitaire que des entreprises privées. Dans de nombreuses entreprises, l'amélioration des conditions de travail, l'allègement des cadences et des charges de travail devraient être une utilisation prioritaire des gains de productivité. À moyen terme, l'automatisation des travaux répétitifs est comme une bonne nouvelle et doit s'accompagner – plutôt que de la création coûte que coûte d'emplois peu utiles socialement (les *bullshit jobs* dénoncés par David Graeber²²), plutôt que de l'éloignement définitif d'une partie de la population de l'emploi – d'une stratégie de réduction de la durée du travail, dans la semaine, l'année ou la vie (année sabbatique, non-report de l'âge de départ à la retraite, banque de temps).

22. David Graeber, 2013, « On the phenomenon of bullshit jobs », *Strike !*.

En situation de chômage de masse, les entreprises peuvent être exigeantes au moment de l'embauche. Beaucoup de personnes ne peuvent espérer retrouver un emploi normal dans le secteur marchand pour des raisons personnelles ou professionnelles (étant considérées comme trop âgées, comme handicapées, comme non fiables, venant de professions en déclin, ayant des qualifications périmées, etc.). Il faut leur ouvrir le choix entre toucher une allocation invalidité (comme dans les pays anglo-saxons et nordiques) qui serait de l'équivalent de l'AAH ou de l'ASPA (800 euros par mois) ou bénéficier d'un emploi « de dernier ressort ». Ce pourrait être des emplois dans des collectivités locales, des emplois associatifs ou des emplois dans des entreprises conventionnées à but non lucratif, qui viseraient à satisfaire des besoins sociaux non pris en charge actuellement. Ces emplois seraient obligatoirement subventionnés (exonération de cotisations sociales, versement à l'entreprise employeuse de l'équivalent du RSA). C'est l'expérience qui est actuellement lancée par le projet « Territoires zéro chômeurs de longue durée ». Certes, le risque existe que ces emplois cannibalisent des emplois normaux, publics ou privés, de sorte que leur développement devra être contrôlé. Mais la société se doit d'assurer le droit à l'emploi contenu dans l'article 5 du préambule de la Constitution de 1946.

Un système de revenu minimum garanti précisément ciblé, tenant compte de la situation de chacun, assurant aux personnes qui en ont besoin une allocation relativement élevée nous semble préférable à la distribution à tous d'une allocation universelle dont le montant serait obligatoirement faible.

En premier lieu, certaines allocations devraient être individualisées. Ce devrait être le cas pour l'AAH afin que les handicapés bénéficient en tout état de cause de la solidarité nationale et ne soient pas en situation de dépendre des ressources de leur conjoint. De même, l'ASS devrait être un prolongement des prestations chômage, individualisé comme celles-ci, de sorte que les chômeurs de longue durée la reçoivent indépendamment de leur situation familiale. Les jeunes à la recherche d'un premier emploi ou sans droit aux prestations chômage devraient avoir droit à une allocation d'insertion, ouvrant des droits à la retraite. Les chômeurs inscrits à Pôle emploi devraient avoir droit soit à la Prime d'activité, soit à un complément familial tenant compte des enfants à charge. Par ailleurs, toutes les prestations familiales, les minima sociaux devraient être indexées sur le SMIC.

Le RSA devrait être versé à ceux qui en ont besoin, sous seule condition de ressources : il devrait être proposé aux non-recourants en utilisant les fichiers de la CAF et du fisc. Le RSA revalorisé devrait rester familialisé mais des consignes de tolérance devraient être données aux agents de la CAF en cas de situations litigieuses : les personnes devraient avoir la possibilité de se déclarer simples cohabitants, ne partageant pas leurs ressources. Un RSA majoré (assurant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, de l'ordre de 800 euros par mois par unité de consommation) devrait être attribué aux familles (et en particulier aux familles monoparentales), aux personnes engagées dans un processus d'insertion, de formation, de création d'entreprise ou, au contraire à celles ayant perdu la capacité de retrouver un emploi.

En tout état de cause, le RSA ne doit pas être pour solde de tout compte. Pour les personnes en âge et en capacité de travailler, le RSA doit demeurer une allocation temporaire. Le suivi personnalisé des personnes en bénéficiant doit être renforcé. Les services de Pôle emploi doivent avoir la capacité de fournir des aides supplémentaires aux personnes ayant des projets

précis de formation ou de création d'entreprise. Ainsi, le ciblage des prestations, le suivi étroit des bénéficiaires devraient permettre une allocation plus généreuse et plus favorable à la réinsertion sociale que le saupoudrage que constituerait le revenu universel.

ANNEXE A. Revenus des ménages en 2016 par cas-types

Tableau A1. Personne seule (1 UC)

	ASPA	RSA	0.5 SMIC	Chômeur	SMIC
Salaire		0	572	890	1 144
RSA	801	462+13	–		–
PA		–	245		94
Al. log.	309	309	250	144	57
Total	1 110	784	1067	1034	1 295
% RM	66,6	47,0	64,0	62,0	77,7

Note : Le loyer est estimé à 400 euros.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau A2. Parent isolé, deux enfants (1,6UC)

	RSA	0.5 SMIC	Chômeur	SMIC
Salaire	0	572	890	1 144
RSA	450+23			
PA	–	233		15
ASF	209	209	209	209
AF	129+60	129+60	129+60	129+60
Al. log.	486	486	438	355
Total	1 357	1 689	1618	1 912
% RM	50,9	63,3	60,7	71,7
*	108,3	98,9	97,8	92,3

Note : Le loyer est estimé à 480 euros. * revenu par UC relativement à celui d'une personne seule .

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau A3. Couple sans enfant (1,5 UC)

	ASPA	RSA	Chômage inactif	0,5 SMIC Inactif	SMIC inactif	Ménage bi-actif				
						1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires		0	890	572	1 144	1 716	2 288	3 432	5 720	11 440
RSA	1 243	661+19				-	-	-	-	-
PA		-		444	293	76	-	-	-	-
Al. log.	369	369	272	369	170	-	-	-	-	-
IR		0		0	0	-	-	-215	-649	-2 239
Total	1 612	1 049	1 162	1 385	1 607	1 772	2 288	3 217	5 071	9 201
% RM	64,5	42,0	46,5	55,4	64,3	71,7	91,5	128,7	202,8	368,0

Note : Le loyer est estimé à 440 euros.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau A4. Couple un enfant (1,8 UC)

	RSA	chômeur inactif	SMIC inactif	Ménage bi-actif				
				1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires	0	890	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	788+23		-	-	-	-	-	-
PA	-		353	136	-	-	-	-
AF/ARS	0+30	0+30	0+30	0+30	-	-	-	-
Al. log.	422	364	280	92	-	-	-	-
IR	0	0	0	0	0	-155	- 524	-2114
Total	1263	1284	1807	1974	2 288	3277	5196	9326
%RM	42,1	42,8	60,2	65,8	76,2	109,2	173,2	311,0
*	100,2	92,0	93,7	91,8	83,4	84,8	85,4	84,5

Note : Le loyer est estimé à 480 euros. L'enfant a 8 ans. * revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau A5. Couple deux enfants (2,1 UC)

	RSA	chômeur inactif	0,5SMIC	SMIC inactif	Ménage bi-actif				
					1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires	0	890	572	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	817+27			-	-	-	-	-	-
PA	-		558	449	232	82	-	-	-
AF/ARS	129+60	129+60	129+60	129+60	129+60	129+60	129	65	32
Al. log.	486	434	474	355	180	27	-	-	-
IR	0	0	1833	0	0	0	0	-398	-1988
Total	1519	1513	1833	2137	2317	2 586	3561	5387	9484
%RM	43,4	43,2	52,3	61,0	66,2	73,9	101,7	153,9	270,9
*	103,3	94,0	94,4	94,9	92,3	80,7	79,0	75,9	73,6

Note : Le loyer est estimé à 520 euros. Les enfants ont 7 et 9 ans. * revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau A6. Couple trois enfants (2,4 UC)

	RSA	chômeur inactif	SMIC inactif	Ménage bi-actif				
				1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires	0	890	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	692+32	-	-	-	-	-	-	-
PA	-	-	324	107	-	-	-	-
AF/ARS	295+92	295+92	295+92	295+92	295+92	295	295	74
CF	219	219	219	219	169	169		
Al. log.	550	520	451	307	159	-	-	-
IR	0	0	0	0	0	0	-95	-1736
Total	1880	2016	2525	2736	3003	3896	5920	9778
%RM	47,0	50,4	63,1	68,4	75,1	97,4	148,0	244,4
*	111,9	108,4	98,2	95,4	82,0	75,7	73,0	66,4

Note : Le loyer est estimé à 560 euros. Les enfants ont 7, 10 et 12 ans. * revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant.

Source : Calculs de l'auteur.

ANNEXE B. Le salaire à vie

Bien qu'elles soient souvent confondues, la proposition de Bernard Friot d'un salaire à vie diffère fondamentalement de celle du revenu universel. Bernard Friot²³ propose d'instaurer un salaire à vie inconditionnel à partir de 18 ans, salaire dépendant non du travail effectif, mais de la qualification acquise, soit de 1 500 euros à 6 000 euros par mois²⁴. Cependant, il est difficile de comprendre comment toucheraient le même salaire, une personne qui se livrerait aux activités de son choix et une personne qui serait occupée à des activités pour autrui, activités parfois pénibles. Comment donner les mêmes 1 500 euros à une jeune infirmière et à un jeune oisif qui ferait du surf, à un ouvrier de 50 ans qui continuerait à travailler à la chaîne et à celui qui jouerait à la belote ? Chaque salarié devrait trouver une entreprise disposée à l'employer ou convaincre une caisse d'investissement de financer l'entreprise qu'il créerait. Que se passerait-il pour les salariés qui ne réussiraient pas à se faire embaucher ? Pour ceux qui refuseraient de faire l'effort nécessaire au travail ? Pour ceux dont les entreprises jugeraient que la qualification, donc le salaire, est excessif par rapport à la productivité ?

Friot donne trois réponses : soit, il faut compter sur le sens du collectif de chacun, les gens mettraient un point d'honneur à travailler, ce qui est quand même utopique pour des travaux non-gratifiant ; soit, il faut mettre en place une sorte de service civique, en particulier pour les travaux pénibles, de sorte que le salaire à vie s'accompagnerait en fait d'une obligation au travail ; soit, il faut considérer que toute activité crée de la valeur sociale et est donc automatiquement du travail.

Dans nos économies, la satisfaction des besoins humains s'effectue de trois façons : la production marchande capitaliste, la production publique, les activités domestiques. L'économie est mixte. Bernard Friot soutient que les activités domestiques créent de la valeur sociale et sont (ou devraient) rémunérées pour cela. Ainsi, selon Friot, le retraité crée de la valeur sociale lorsqu'il s'occupe de ses petits-enfants ou même quand il lit le journal. Sa pension de retraite serait un salaire *continué* qui rémunérerait cette activité. C'est une façon saugrenue de justifier le système social de retraite²⁵. Friot veut briser le lien présent dans la société marchande : le salaire est la contrepartie de notre participation à une production socialement reconnue, que ce soit une production marchande ou une production publique. Mais peut-on oublier cette contrepartie ? Traiter de la même façon des activités que l'on fait volontairement pour soi, sa famille et ses proches et des activités que l'on fait dans un cadre socialement imposé pour des clients ou des usagers ? Même si une activité domestique génère une valeur d'usage, cette valeur est immédiatement consommée par le producteur lui-même (ou ses proches), de sorte qu'elle ne peut servir de base à un prétendu salaire.

On peut certes souhaiter que la société décide un jour de réduire fortement la part de l'activité marchande, qu'elle fasse la chasse aux consommations ostentatoires et aux emplois inutiles. Dans ce cadre, une forte réduction de la durée du travail serait envisageable. Elle pourrait prendre la forme de congés annuels, parentaux ou sabbatiques mais aussi du maintien à 60 ans de l'âge de la retraite. Mais ce

23. Voir Bernard Friot, 2014, *Emanciper le travail*, La dispute.

24. Notons, en passant, que les enfants (jusqu'à 18 ans) sont les oubliés de la pensée de Bernard Friot. Pourquoi Friot ne considère-t-il pas qu'ils travaillent comme les retraités ? Parce que les allocations familiales sont trop faibles actuellement ? Pire, Bernard Friot prévoit un salaire de 1500 euros au-delà de 18 ans, mais oublie que cette somme ne représente pas le même niveau de vie pour un célibataire et pour une femme avec deux enfants à charge.

25. Voir J.-M. Harribey, 2010, « Les retraités créent-ils la valeur monétaire qu'ils perçoivent ? Remarques sur le livre de Bernard Friot, L'« enjeu des retraites », *Revue française de socio-économie*, n° 6, second semestre, p. 149-156.

choix social ne peut être justifié par l'argument : le retraité travaille. De même, on ne peut dire au chômeur qui veut retrouver un emploi : « votre prestation chômage est en fait un salaire qui récompense votre travail en tant que chômeur ».

Bernard Friot fait l'éloge de la production publique (école, retraite publique, hôpitaux, crèche). C'est justifié : l'activité publique génère bien une production et de la valeur économique. Prétendre comme le Medef que le secteur public serait improductif et vivrait sur le dos du secteur privé est absurde. L'enseignant ou l'infirmière sont plus productifs que le trader, le communicant ou le publicitaire. Mais, partant de l'idée que toute la production pourrait être organisée demain comme la production publique ou comme la production familiale aujourd'hui, Friot a progressivement développé un projet de société utopique, basée sur le salaire à vie.

En fait, le projet repose sur une pirouette : d'un côté, Friot prétend favoriser les activités non-marchandes libres, par exemple en abaissant l'âge de la retraite à 50 ans, en effaçant la frontière entre travail et activité libre (puisqu'il soutient que les retraités sont productifs) ; de l'autre, il promet à chacun un salaire monétaire minimum de 1 500 euros permettant d'accéder à une production marchande. Mais qui produira ces biens et services marchands, si le salaire récompense des activités domestiques non-marchandes ?

Ce projet s'inscrit dans un vaste programme de socialisation de l'économie. Les capitalistes seraient expropriés ; la propriété capitaliste serait abolie. La production serait socialement décidée. Mais comment sera créé le rapport de force qui permettra d'exproprier les capitalistes sans indemnisation ? Bernard Friot n'explique pas comment la production sera organisée et décidée ; comment seront prises les décisions d'investir ; rêve-t-il d'une économie soviétique où l'État décide quoi produire ou d'une économie yougoslave où ce seraient les salariés décident ? Ne faut-il pas tirer les leçons de l'échec de l'expérience socialiste ? Sans être un chantre de l'innovation ou de la multiplicité des produits, il faut reconnaître que les qualités du capitalisme sur ce plan, même si cela passe par la création perpétuelle de nouveaux besoins, par des consommations ostentatoires au détriment des besoins de base. Quelle serait l'incitation des entreprises, des salariés à satisfaire les clients ?

Les entreprises ne paieraient plus leurs salariés qui le seraient par une caisse nationale des salaires financée par une cotisation salaire que devraient verser les entreprises pour 60 % de leur valeur ajoutée ; par ailleurs, 20 % de la valeur ajoutée produite serait collectée sous d'une cotisation salaire versée à des caisses d'investissement qui décideraient et financeraient les investissements. Il faut noter ici que Friot nomme « cotisation salaire » ce qui serait en fait un partage de la valeur ajoutée, puisqu'il se refuse à ce que l'entreprise paie directement ses salariés. Enfin, Friot n'explique pas comment seront fixés les prix des biens s'ils n'intègrent pas le coût du travail et le coût du capital effectivement utilisés pour les produire. Friot est pris dans une contradiction puisqu'il se refuse à ce que les prix des biens correspondent à leurs coûts de production (les consommations intermédiaires, mais aussi le travail utilisé et le coût du capital). Ainsi, écrit-il (ELT, p. 88) : « On pourrait décider que tout prix soit la multiplication par 1,25 du prix des consommations intermédiaires ». C'est le chien qui se mord la queue. Comment serait fixé le prix des consommations intermédiaires ? Et comment se feraient les choix économiques avec des prix sans lien direct avec les coûts ? Friot prétend que sa société idéale sera une société marchande, sans en tirer les conséquences : cela rend nécessaire que les prix reflètent les coûts, que les entreprises paient les salariés qu'elles employent, que les entreprises non rentables soient fermées, que le calcul économique soit possible. Le projet de Friot a certes un sens social et politique : montrer que les salariés n'ont pas besoin des capitalistes pour produire. Ceci en s'appuyant sur l'exemple de la Sécurité sociale ou de la production publique. Mais, ce projet n'a pas le contenu économique qui le rendrait convainquant : expliquer précisément comment fonctionnerait cette économie.

Le projet de Friot à l'intérêt cependant, de se placer dans une perspective de transformation radicale de notre société, alors que celui de revenu universel esquisse le problème, soit la prestation est trop faible et ne change pas la situation des précaires, soit trop forte, elle suppose un changement profond du rapport à l'emploi et de la répartition de la valeur ajoutée, changement qui n'est pas assumé.

LE REVENU UNIVERSEL

Utopique ou pragmatique ?

Guillaume Allègre, *OFCE, Sciences Po, Paris, France*

Le revenu universel (ou revenu de base, revenu d'existence, allocation universelle) consiste à verser à tous les membres d'une communauté politique un revenu mensuel sans condition. Son principe est d'être versé (1) de manière universelle, d'un montant égal pour tous, sans contrôle des ressources ou des besoins ; (2) sur une base individuelle ; (3) de façon inconditionnelle, sans exigence de contrepartie. Il se démarque ainsi du RSA-socle qui est (1) soumis à un contrôle des ressources ; (2) versé sur une base familiale (ménage) ; (3) conditionné à des efforts d'insertion professionnelle ou sociale. En pratique, la distinction n'est pas si nette puisque le financement du revenu universel par l'impôt nécessite de contrôler les ressources et le conditionnement du RSA à des efforts d'insertion professionnelle ou sociale est aujourd'hui relativement faible. Les différences principales entre le système actuel et un revenu universel résident d'une part du passage d'une prestation d'assistance quérable à une prestation universelle automatique, d'autre part d'une prestation familiale à une prestation individuelle.

Depuis que Benoît Hamon en a fait une des mesures phare de son programme présidentiel, le revenu universel est au cœur des débats en France. À l'étranger, à la suite de la remise de 125 000 signatures réunies par des organisations défendant l'introduction d'un revenu de base, les citoyens suisses se sont prononcés à 76,9 % contre l'inscription du principe du revenu de base dans la Constitution fédérale helvétique lors d'un référendum d'initiative populaire. Le gouvernement finlandais va mettre en place une expérimentation locale ([Kangas et Kalliommaa-Puha, 2016](#)).

Le système actuel de minima sociaux répond à la fois à une logique de solidarité (donner des moyens convenables d'existence à ceux qui n'en n'ont pas) et d'incitation au travail (faire que chaque heure de travail rapporte). En découle un système compliqué de prestations différenciées selon l'âge, la composition du ménage, l'invalidité, etc. La proposition de le remplacer par un revenu universel est justifiée par deux arguments différents (portés ou pas par les mêmes défenseurs du revenu universel). Il s'agit d'une part de gérer la fin du travail et d'autre part de simplifier le système socio-fiscal et de supprimer le non-recours.

Un grand nombre de partisans du revenu universel y voient un moyen de gérer la fin du travail (ils croient que la fin du travail est inéluctable du fait de la robotisation ou, comme les partisans de la décroissance, ils veulent volontairement limiter la production). Le revenu universel suffisant est notamment défendu par [André Gorz \(2002\)](#) qui souligne notamment que la production « distribue à un nombre décroissant d'actifs un volume décroissant de rémunérations et de salaires ». Pour [Bresson \(1996\)](#), « le plein-emploi est fini. Il ne reviendra plus ». Selon [Caillé \(1996\)](#), « il n'y aura désormais plus d'emplois salariés à plein temps pour tous toute la vie ». Pour [Vanderbroght et Van Parijs \(2005\)](#), le revenu universel est « une technique douce de partage du travail ». De même, pour [Myllöndö \(2010\)](#), « le revenu

inconditionnel agit donc comme une prime à la réduction du temps de travail susceptible en fin de compte d'impulser un réel partage de l'emploi ». Dans cette optique, Mylondo propose que ce revenu soit fixé au niveau du seuil de pauvreté, soit 1 000 euros mensuels aujourd'hui, mais le financement de ce projet n'est pas chiffré.

Le revenu universel peut également permettre de rationaliser le système socio-fiscal et la lutte contre la pauvreté. Il est défendu par des libéraux pour qui il s'agit de lutter contre un « système paternaliste et injuste ». Le système actuel est jugé « inquisiteur » : il va « jusqu'à compter le nombre de brosses à dent dans sa salle de bain ! » (Koenig, 2016). É l'étranger, Friedman (1962) fut l'un des premiers défenseurs libéraux d'un revenu universel (qui prendrait la forme équivalente d'un impôt négatif). L'impôt négatif remplacerait non seulement les prestations d'assistance mais aussi la sécurité sociale, le salaire minimum, les allocations familiales, les logements sociaux, ... Chacun devrait s'assurer individuellement pour sa retraite ou sa santé auprès d'assurances privées. En bref, l'impôt négatif assurerait l'autonomie de chaque individu et la société serait libérée de toute autre obligation. En France, c'est un groupe de travail de la Fondation Jean Jaurès qui envisage de financer le revenu universel en mobilisant les cotisations des branches maladie, famille et chômage (Héricourt et Chevandier, 2016). Par contre, pour Basquiat et Koenig (2017), le revenu universel ne devrait remplacer que les minima sociaux et les prestations familiales. Dans une logique pragmatique, les auteurs proposent un montant de 480 euros mensuels, équivalent au RSA-socle actuel. Les allocations logement, le système de retraite et les indemnités de chômage seraient maintenus. Comparé aux minima sociaux actuels, le système ne générerait ni indus ni non-recours. Il devrait être accompagné d'une réforme fiscale imposant les revenus de façon individuelle dès le premier euro.

Les minima sociaux entre redistribution et incitation au travail

Toutes les propositions d'instauration d'un revenu universel proposent de le substituer au moins au système actuel d'assistance sociale. Jusqu'à présent les revenus d'assistance sont restés incitatifs à la reprise d'emploi.

Depuis 1989 et l'instauration du RMI, la France s'est doté d'un revenu minimum garanti. Concernant son montant, les députés ont voulu que le travail reste plus rémunérateur que l'assistance. Le montant du RMI a donc été fixé en un pourcentage du SMIC nettement inférieur à 100 % (soit 50 % lors de son introduction). Afin de parvenir à un consensus, les législateurs sont restés dans le flou sur les droits et devoirs des bénéficiaires du RMI, flou qui persiste jusqu'à aujourd'hui. L'allocation est versée sans condition préalable en termes d'insertion mais peut être suspendue si des actions définies par la suite ne sont pas suivies. Toutefois, en pratique, les sanctions sont peu nombreuses (Cytermann et Dindar, 2008). Depuis son introduction, il était possible pour un bénéficiaire de cumuler des revenus d'activité avec le RMI pendant une certaine durée. Cette période temporaire dite d'« intéressement » avait pour objectif de favoriser la reprise d'emploi. Au-delà de cette période d'intéressement, le RMI était une prestation dite différentielle : le montant versé diminuait d'un euro lorsque les ressources du foyer augmentaient d'un euro, de telle sorte qu'il n'y avait pas de gain à la reprise d'emploi tant que les revenus d'activité étaient inférieurs au montant du RMI (donc notamment pour les

reprises d'emploi à temps partiel). Le caractère différentiel de l'allocation a suscité des craintes quant à la possibilité de création de « trappes à inactivité », situations dans lesquelles les bénéficiaires de minima sociaux ne reprendraient pas d'emploi faute d'intérêt financier à le faire. L'existence réelle de ces trappes à inactivité a fait l'objet de controverses. Si elles existent en théorie, les études empiriques conduisent à douter de leur portée réelle (Guillemot *et al.*, 2002 ; Granier et Joutard, 2002). Deroyon *et al.* (2008) soulignent que les raisons financières ne sont que très rarement un frein à la recherche d'emploi et, dans la pratique, elles n'empêchent pas l'occupation d'un emploi faiblement rémunéré. D'autres déterminants entrent en compte dans la reprise d'emploi : valorisation subjective d'une activité professionnelle, prise en compte des droits sociaux attachés à l'emploi (retraite), étape vers un autre emploi plus satisfaisant, ...

Le RSA a remplacé le RMI et son système d'intéressement en 2009 dans le but de lutter contre les trappes à inactivité (malgré les doutes sur leur importance réelle) et d'améliorer le niveau de vie des travailleurs pauvres. Le mécanisme est conçu de telle sorte que toute progression des revenus d'activité se traduit par une diminution de la prestation inférieure à cette progression, afin que le revenu disponible du ménage progresse toujours lorsque ses revenus d'activité augmentent. Le RSA a un taux de retrait de 38 % : le RSA se réduit de 38 centimes et le revenu disponible du ménage augmente de 62 centimes pour chaque euro de revenu d'activité supplémentaire. L'allocation RSA est composée du « RSA-socle » qui est égal à l'ancienne allocation RMI et du « RSA-activité » (remplacé au 1^{er} janvier 2016 par la Prime d'activité), qui est un complément des revenus d'activité remplaçant et généralisant le dispositif d'intéressement. Le gain lié à l'introduction du RSA-activité est croissant puis décroissant avec les revenus d'activité. Le ciblage du RSA-activité sur les plus pauvres et son caractère familialisé créent des effets ambigus en termes de gains financiers à la reprise d'emploi et à l'augmentation des revenus d'activité (Allègre, 2011). Du fait de sa dégressivité, à partir d'un certain niveau de revenu, pour les couples, l'introduction du RSA-activité se traduit en pratique par une hausse des gains à la reprise du premier emploi et une baisse du gain à la reprise d'emploi du travailleur additionnel.

En 2016, le montant du RSA-socle pour une personne seule est de 535 euros (474 euros pour ceux qui perçoivent une aide au logement). Il est nettement inférieur au montant de base de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées, ou à celui du minimum vieillesse qui est de 801 euros : la société considère que la personne d'âge actif doit être incitée à travailler.

Vers un revenu universel suffisant comme moyen de réduire le temps de travail ?

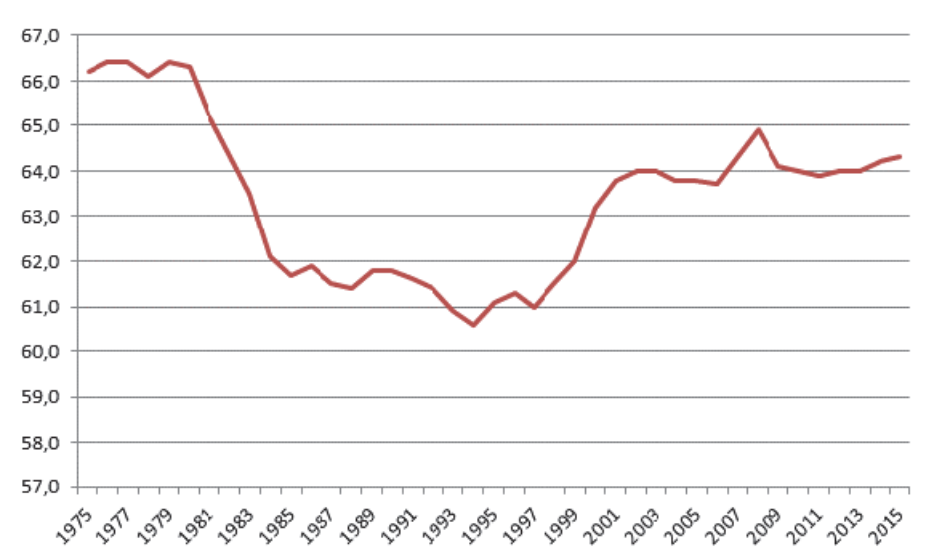
À rebours des réformes récentes des minima sociaux, certains proposent l'instauration d'un revenu universel totalement déconnecté du travail. Les partisans d'un revenu suffisant assument le fait qu'il pourrait être désincitatif au travail puisqu'ils y voient une technique pour réduire le temps de travail. En fait, en termes d'incitation au travail, la réforme aurait des effets ambigus puisque le revenu universel serait entièrement cumulable avec les revenus du travail. Les revenus hors travail seraient plus élevés, mais les taux marginaux effectifs de prélèvement (la somme des taux d'imposition et des taux de retrait des prestations) ne seraient plus importants

que dans le haut de l'échelle des revenus. Dans le bas de l'échelle des revenus, le cumul entre revenu universel et emplois précaires et/ou à temps partiel serait intégral (hors financement). Certains pourraient s'arrêter de travailler si le revenu universel était suffisamment élevé (comme dans la proposition de Mylondo). Ce sont les personnes les moins attachées au marché du travail qui passeraient à temps partiel, voire s'arrêteraient de travailler : les jeunes, les peu qualifiés, les femmes avec enfant. L'instauration d'un revenu de base suffisant ne produirait donc pas une réduction du temps de travail homogène puisque l'incitation à réduire son temps de travail serait beaucoup plus importante pour les individus aux plus faibles salaires pour qui le revenu universel représenterait une plus grande part des revenus. La différence avec les lois sur les congés payés et les lois de réduction du temps de travail hebdomadaire est importante : ces dernières ont également concerné les cadres, condition qui, semble-t-il, permet une meilleure acceptabilité sociale. En effet la réduction généralisée du temps de travail ne fragmente pas la société entre d'une part des actifs et d'autre part ceux qui pourraient devenir des handicapés sociaux condamnés à l'inactivité dans la pauvreté. En cela, un revenu universel généreux pourrait être un piège pour ceux qui décident de s'arrêter de travailler ou de moins travailler : que se passerait-il si la société décidait de faire marche-arrière ou si le revenu universel était progressivement réduit, par exemple par une non-indexation sur le niveau de vie de l'ensemble de la société ?

La fin de l'emploi ?

Il peut paraître paradoxal d'annoncer la fin du travail alors que la croissance de la productivité du travail est à son plus faible niveau depuis le milieu du XX^e siècle. On assiste en effet dans les pays développés à un ralentissement continu de la croissance de la productivité du travail. En France, elle était de 4,7 % sur la période 1950-1975, de 2,8 % sur la période 1975-1995, de 1,6 % sur la période 1995-2007 et enfin de 0,35 % pendant la grande récession (2007-2016).

Assiste-t-on réellement à la fin de l'emploi ? Pour se convaincre que non, il suffit de regarder l'évolution du taux d'emploi des 15-64 ans en France entre 1975 et 2015 (graphique 1). Entre 1975 et 1994, le taux d'emploi baisse bien de près de 6 points passant de 66,1 % à 60,6 % mais depuis, et ce malgré les effets de la Grande récession, le taux d'emploi a augmenté de près de 4 points pour atteindre 64,3 % en 2015. Ceci est la conséquence de plusieurs évolutions. Sous l'effet des réformes successives des retraites, l'emploi des seniors est reparti à la hausse après une forte baisse : le taux d'emploi des 50-64 ans s'établissait ainsi à 56,7 % en 1975, à 43,1 % en 1992 (son point bas) et à 59,7 % en 2015. Sur longue période, la hausse de l'emploi des femmes d'âge actif a plus que compensé la baisse de l'emploi des hommes : ainsi, si le taux d'emploi des hommes 25-49 ans est passé de 95,7 % en 1975 à 84,2% en 2015 (sous l'effet notamment de la hausse du chômage), le taux d'emploi des femmes de la même tranche d'âge est passé de 57,1 % à 75,7 %, soit une hausse de près de 20 points.

Graphique 1 : Évolution du taux d'emploi des 15-64 ans en France, 1975-2015

Source : INSEE, enquêtes Emploi.

Si l'on n'assiste pas à la fin de l'emploi, assiste-t-on à sa transformation ? Alors que les CDD, intérim et contrats d'apprentissage représentaient 5,3 % de l'emploi total en 1982, ils en représentent 12,8 % en 2015. Chez les 15-25 ans, le recours à ces formes particulières d'emploi a explosé puisqu'ils représentent 53,8 % des emplois en 2015 contre 17,2 % en 1982 : les contrats temporaires sont ainsi devenus la norme d'entrée dans l'emploi. Par contre, et contrairement à une idée reçue, la part des non-salariés est en baisse sur longue période, de 17,9 % de l'emploi en 1982 à 11,5 % en 2015. Ce n'est que sur la période récente que l'on constate une légère hausse (la part des non-salariés était de 10,6 % en 2008), conséquence du succès relatif du statut d'autoentrepreneur. Finalement, la part des CDI dans l'emploi est relativement stable à un niveau élevé : depuis 1982 et jusqu'à aujourd'hui, ils représentent un peu plus des trois quart des emplois.

Justifié par la rationalisation et la lutte contre le non-recours ?

Si le système actuel de protection sociale a potentiellement les mêmes effets qu'un revenu de base sur le pouvoir de négociation des travailleurs, le revenu de base a l'avantage de ne provoquer aucun indu et non-recours et ne stigmatise pas les bénéficiaires nets du système. Or, la question du non-recours prend une ampleur croissante, notamment au milieu des années 1990, à la suite des difficultés d'accès aux minima sociaux (Warin, 2012), et plus récemment face à l'importance du non-recours au RSA-activité (Domingo et Pucci, 2014). Le non-recours s'explique par plusieurs facteurs liés : méconnaissance du dispositif, complexité bureaucratique, peur de la stigmatisation, crainte de l'intrusion, volonté d'autonomie. Le non-recours pose le problème de l'équité horizontale et de l'égalité face aux droits.

Basquiat et Koenig (2017) font une proposition précise et chiffrée de revenu universel. Ils proposent un revenu de 480 euros pour les adultes, 270 euros pour les mineurs entre 14 et 18 ans et 200 euros pour les mineurs âgés de moins de 14 ans. Les assurances chômage et retraite seraient maintenues tout comme les allocations logement. Le contrôle des ressources et de la composition familiale devrait être maintenu pour le versement des allocations logement. Le système serait financé par un impôt proportionnel sur les revenus au taux de 23 %. L'impôt sur le revenu, les cotisations sociales non contributives seraient remplacés par de la CSG (à un taux de 13 % plus un prélèvement complémentaire de 2,1 %). Bien que les prélèvements seraient proportionnels et non plus progressifs, les gagnants à la réforme se situeraient en bas de l'échelle des revenus et les perdants en haut : le revenu universel simulé, bien que financé par un prélèvement proportionnel serait plus progressif que le système actuel. Le revenu universel net de financement engendrerait 96 milliards de transferts.

Le principal avantage de la proposition de Basquiat et Koenig est de ne pas engendrer de non-recours. Mais le non-recours au RSA-socle (35 %) et à la Prime d'activité (50 %) engendrent des non-versements de l'ordre de 7 milliards d'euros. L'élargissement aux 18-25 ans est un autre avantage de la proposition. Celui-ci est estimé à un maximum de 6,6 milliards d'euros dans le rapport Sirugue (2016). On est donc très éloigné des transferts qu'engendrerait la proposition de revenu universel.

Les pouvoirs publics font face à un arbitrage entre d'une part des prestations qui essaieraient de répondre finement aux besoins des bénéficiaires potentiels, et qui sont ainsi fonction de leur caractéristiques, au risque de la complexité et du non-recours ; et d'autre part des prestations universelles simples et non stigmatisantes mais qui répondent moins bien aux différences de besoin et sont donc ainsi plus coûteuses. Dans cet arbitrage, le revenu de base représente une solution extrême. Une autre solution serait d'ouvrir le RSA aux jeunes et d'assouplir sa conditionnalité du RSA. Il peut paraître souhaitable de revenir à l'esprit qui a présidé à la création du RMI. Dans cet esprit, l'effort d'insertion n'est pas considéré comme une contrepartie de la prestation, mais une condition *ex post* : l'effort d'insertion est présumé et la prestation peut être suspendue en cas d'absence constatée d'actions d'insertion.

Un revenu individuel pour lutter contre la pauvreté?

Les principaux instruments actuels de lutte contre la pauvreté (RSA, allocations logement) sont familialisés : les montants versés dépendent de la composition familiale et du revenu de l'ensemble du ménage. Ceci est cohérent avec la façon dont le niveau de vie et la pauvreté sont mesurés aujourd'hui.

Le taux de pauvreté monétaire est mesuré comme le pourcentage de la population appartenant à un ménage dont le revenu par unité de consommation (uc), ou niveau de vie, est inférieur à 60% du revenu médian. La mesure de la pauvreté et du niveau de vie reposent sur deux hypothèses. Premièrement, les ménages sont censés mettre en commun l'ensemble de leurs ressources de telle sorte que tous les individus d'un ménage partagent le même niveau de vie. En fait, parmi les couples qui vivent ensemble depuis au moins un an et dont au moins un des conjoints est actif, 64 % déclarent mettre leurs revenus intégralement en commun

(Ponthieux, 2012). Le point de vue selon lequel les ménages mettent en commun leurs ressources est donc plus proche de la réalité que celui selon lequel chacun garderait pour lui son propre revenu. Deuxièmement, les personnes vivant en commun bénéficient d'économies d'échelle : on attribue à un couple 1,5 uc contre 1 uc pour un célibataire. On attribue ensuite 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans. L'utilisation de ces échelles d'équivalence découle des estimations réalisées par Hourriez et Olier (1997). Dans une étude dont l'objectif est d'estimer les « budgets de référence » permettant de « participer effectivement à la vie sociale », l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES, 2015) trouve que le budget de référence d'un couple (1 985 euros mensuels) est 1,4 fois supérieur à celui d'une personne seule active (1 424 euros). Les économies d'échelle ne proviennent pas seulement du logement mais également des transports et de l'équipement. Ces résultats sont cohérents avec les estimations des échelles d'équivalence de l'INSEE.

Avec un revenu universel, les couples sans ressources recevraient deux fois le montant que reçoit un célibataire et auraient donc un niveau de vie plus élevé. En cohérence, le système fiscal devrait être également individualisé. Pour les défenseurs du revenu universel, un système socio-fiscal individualisé donne plus de libertés et de sécurité aux individus dans un monde où la famille n'est plus stable (hausse des séparations, recompositions familiales). Mais si l'on veut maximiser la situation des plus défavorisés, il faut donner davantage à un individu seul qu'aux personnes vivant en couple qui peuvent bénéficier d'économies d'échelle dans leur consommation. Encore une fois, les pouvoirs publics font face à un arbitrage délicat.

Une réforme féministe ?

Le revenu universel est parfois présenté comme une réforme féministe. Selon Vanderborght et Van Parijs (2005), les femmes seraient les grandes gagnantes d'un revenu de base financé par un impôt sur le revenu individuel : comme leur taux de participation et leurs salaires sont inférieurs à ceux des hommes, elles gagneraient en termes de revenu puisqu'elles financeraient moins un dispositif qui bénéficierait de façon égal à tous. De plus, elles toucheraient directement l'allocation alors qu'aujourd'hui la conjugalisation de l'impôt sur le revenu bénéficie aux conjoints des femmes au foyer sous forme de réduction d'impôt. Le pouvoir de négociation des femmes en couple pourrait ainsi être accru (Robeyns, 2001). Les femmes profiteraient également plus souvent que les hommes des possibilités d'interruption de carrière et de la facilitation du travail à temps partiel, ce qui serait favorable en termes d'émancipation et de bien-être.

Mais si certaines femmes profitent d'un revenu universel généreux pour réduire leur temps de travail, cela pourrait renforcer la division sexuée du travail. Le risque est de voir l'allocation universelle servir de salaire maternel (Eydoux et Silvera, 2000). Par conséquent, même les femmes qui ne réduisent pas leur temps de travail pourraient être victimes de

discrimination statistique (Robeyns, 2001)¹. Offrir un revenu identique aux hommes et aux femmes n'est ainsi pas neutre dans un monde où les femmes ont des salaires moins élevés que les hommes et accomplissent une plus grande part des tâches domestiques.

Conclusion

Le revenu universel est-il un moyen de gérer la fin du travail et/ou une réforme socio-fiscale pragmatique visant à rationaliser la lutte contre la pauvreté ? Pour les uns, il devrait être suffisant pour vivre, pour les autres, relativement faible pour ne pas bouleverser le système socio-fiscal. Des doutes subsistent sur la réalité de la raréfaction du travail. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une stratégie plus soutenable que le revenu universel car elle concerne tous les salariés au lieu de couper la société en deux. Peut-être, faut-il envisager le revenu universel comme une réforme socio-fiscale qui permet surtout de lutter contre le non-recours aux prestations sociales. On passerait d'une prestation d'assistance quérable à une prestation universelle automatique. Se pose alors la question corollaire de l'individualisation du système socio-fiscal. Les pouvoirs publics font face à un arbitrage entre la simplicité et l'automatisme d'une part ou la réponse fine aux besoins d'autre part.

Références

- Allègre G., 2011, « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, n° 118.
- Basquiat M. et G. Koenig, 2017, *Liber, un revenu de liberté pour tous. Volume II : Une proposition réaliste*, Génération Libre.
- Bresson Y., 1996, « Le revenu d'existence : réponses aux objections », *Revue du Mauss semestrielle*, n° 7, pp. 105-114.
- Cytermann L. et C. Dindar, 2008, « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », dans *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*, dirs. M. Lellièvre et E. Nauze-Fichet, La Découverte.
- Deroyon T., M. Hennion, G. Maigne, et L. Ricroch, 2008, « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI », dans *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*, dirs. M. Lellièvre et E. Nauze-Fichet, La Découverte.
- Domingo P. et M. Pucci, 2014, « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA 'activité' seul », *Economie et statistique*, n°467-468.
- Eydoux A. et R. Silvera, 2000, « De l'allocation universelle au salaire maternel : il n'y a qu'un pas... à ne pas franchir », dans Coutrot T. et C. Ramaux (dirs.), *Le Bel Avenir du contrat de travail*, Paris, Syros.
- Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press.
- Gorz A., 2002, « Pour un revenu inconditionnel suffisant », *Transversales/science-culture*, n° 3, 3^e trimestre.

1. La discrimination statistique consiste à rejeter un individu en raison de caractéristiques qu'on lui prête parce que les membres de son groupe d'appartenance sont supposés avoir souvent ces caractéristiques : si certaines femmes décident de s'arrêter de travailler, cela aura des conséquences sur toutes les femmes sur le marché du travail.

- Granier P. et X. Joutard, 2002, « L'influence de la perception du RMI sur la sortie vers l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358.
- Guillemot D., P. Pétour, et H Zajdela, 2002, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue Economique*, Vol. 53, n°6.
- Héricourt J. et T. Chevandier, 2016, « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité ? », *Note de la Fondation Jean-Jaurès*, mai.
- Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997 : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309
- Kangas O. et L. Kalliomma-Puha, 2016, « Basic income experiment in Finland », *ESPN Flash Report*, n° 2016/13, European Commission.
- Koenig G., 2016, « Le revenu d'existence », *Contribution à la journée d'études de l'OFCE*, 13 octobre 2016.
- Mylondo B., 2010, *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste*, Utopia.
- ONPES, 2015, « Les Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », *La lettre*, n° 1.
- Robeyns I., 2001, « Will a Basic Income Do Justice to Women ? », *Analyse & Kritik*, n°23.
- Sirugue C. (2016), *Repenser les minima sociaux*, La Documentation Française.
- Vanderborght Y. et P. Van Parijs, 2005, *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris.
- Warin P., 2012, « Le non-recours aux droits », *SociologieS*, Théories et recherches, URL : <http://sociologies.revues.org/4103>