

LE REVENU UNIVERSEL : UNE UTOPIE UTILE ?

Guillaume Allègre et Henri Sterdyniak

OFCE, Sciences Po

RÉSUMÉ

Faut-il instaurer en France un revenu universel, c'est-à-dire verser à chacun une allocation mensuelle individuelle d'un montant égal pour tous, sans condition de ressources ou de besoins et sans exigence de contrepartie ? Ce projet peut se justifier au nom du partage égalitaire des ressources naturelles et de l'héritage des générations passées, de la contribution de chacun au fonctionnement de la société ou plus simplement du droit de chacun à une vie décente. Il est porté par des libéraux, selon lesquels il pourrait se substituer aux prestations actuelles, par des socio-démocrates qui veulent compléter la protection sociale telle qu'elle existe, par des partisans de la décroissance afin de gérer la fin du travail, comme par des marxistes pour modifier le rapport de force entre les travailleurs et le capital. Pour ne pas dégrader la situation des actuels bénéficiaires de minima sociaux, le revenu universel devrait être au minimum de 785 euros par mois par adulte, de 1 100 euros pour les plus de 65 ans et les handicapés, et les moins de 18 ans devraient recevoir 315 euros. Une telle prestation coûterait 588 milliards d'euros, soit (compte-tenu des économies de prestations réalisables) des dépenses supplémentaires de l'ordre de 480 milliards, 22 points de PIB ou encore 35 points de CSG, ce qui est irréaliste en pratique. Aussi, pour lutter contre la pauvreté, il nous semble préférable d'une part d'alléger fortement les conditions d'obtention du RSA, d'autre part de mettre en œuvre concrètement le droit à chacun à avoir un emploi.

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 ».

Le principe du 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. Ce revenu est 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 ; (3) conditionné à des efforts d'insertion professionnelle ou sociale. En pratique, la distinction n'est pas si claire 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 dans le passage d'une prestation d'assistance quérable à une prestation universelle automatique, d'autre part d'une prestation familiale à une prestation individuelle.

Le revenu universel fait l'objet d'un intérêt médiatique, administratif, politique et académique croissant. Son instauration figure, à gauche, dans le programme de Benoît Hamon, dans celui des écologistes (EELV), en particulier de Yannick Jadot, et à droite, dans le programme de Nathalie Kosciusko-Morizet. Un récent rapport d'information du [Sénat \(2016\)](#) propose de l'expérimenter à grande échelle. 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 en sorte 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 portée à la fois par des libéraux, selon lesquels il pourrait remplacer tout ou partie des prestations actuelles, par des socio-démocrates qui veulent compléter la protection sociale actuelle, par des partisans de la décroissance qui y voient un moyen de gérer la fin du travail, comme par des marxistes pour qui un tel instrument modifierait le rapport de force entre les travailleurs et les capitalistes. Il est aussi critiqué à l'intérieur de ces différents courants de pensée. D'un point de vue libéral, le revenu universel serait une prime à l'oisiveté ; d'un point de vue social-démocrate, il viendrait fragiliser les bases de la protection sociale ; du point de vue des partisans de la décroissance, la réduction du temps de travail serait préférable car le travail doit diminuer pour chacun mais être équitablement réparti entre tous ; d'un point de vue marxiste, il ne remettrait pas en cause les fondements du capitalisme.

Nous analysons d'abord la situation actuelle des minima sociaux et des prestations d'assistance. Puis nous discutons de la pertinence d'un revenu universel, de ses modalités concrètes et de son financement.

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

Un système compliqué

Tout projet de réforme, comme celui du revenu universel, doit être évalué par rapport à l'existant. Fin 2014, 4,1 millions de personnes recevaient en France un minimum social, ce qui représentait 7,1 millions de bénéficiaires en tenant compte des personnes à charge (enfants ou conjoints), soit près de 11 % de la population française (voir [Sirugue, 2016](#)). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux s'est fortement accru pendant la crise, soit de 27 % de 2007 à 2014 ([Calvo, 2016](#)). En même temps, le taux de pauvreté (mesuré comme la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 000 euros par mois en 2014) reste

Sénat, 2016, « Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation », rapport d'information, n° 35

Kangas O. et L. Kalliommaa-Puha, 2016, « Basic income experiment in Finland », *ESPN Flash Report*, n° 2016/13, European commission.

Sirugue C., 2016, *Repenser les minima sociaux. Vers une couverture sociale commune*, La Documentation Française, avril.

Calvo M., 2016, « Minima sociaux : la croissance soutenue du nombre d'allocataires s'atténue en 2014 », *Études et Résultats*, n° 964, Drees, juin.

élevé (13,3 % en 2014 selon Eurostat) ; le nombre de pauvres s'est accru de 6 % depuis 2007. La pauvreté est cependant moins répandue en France que dans la moyenne des pays européens comparables (tableau 1). Si, sur longue période, elle a beaucoup diminué chez les personnes âgées, elle frappe beaucoup d'enfants et de jeunes.

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

Note : Le taux de dénuement matériel sévère correspond à la part de la population incapable de couvrir les dépenses liées à au moins quatre de neuf éléments (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation/fr).

Source : Eurostat.

Notre système distribue dix minima sociaux¹, avec des montants et des réglementations spécifiques (tableau 2). Globalement, le revenu minimum mensuel est de 785 euros pour un célibataire entre 25 et 65 ans (le minimum social, le RSA, auxquels s'ajoutent les allocations logement), de 1 110 euros pour une personne de plus de 65 ans (le minimum vieillesse et les allocations logement). Dix minima sociaux, c'est beaucoup mais les situations des bénéficiaires de chaque type de minimum diffèrent, en particulier quant à leur situation vis-à-vis de l'emploi. Au total, les minima sociaux ont coûté 26,7 milliards en 2014, 30,8 milliards si on y rajoute le RSA-activité et la Prime Pour l'Emploi (tableau 3).

Tableau 2. Les minima sociaux

	Nombre de bénéficiaires en 2014 (milliers)	Montant en 2015 (euros par mois)*
ASPA (minimum vieillesse)	554	801
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	472	494
AAH	1 041	808+ (179 ou 105)
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	80	404+ (179 ou 105)
RSA-socle	1 899	462**
Prime temporaire de solidarité	28	300
RSO	10	512
Allocation temporaire d'attente (ATA)	54	348
Allocation veuvage	8	602
Total	4 127	

*Pour une personne seule. ** 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 : la Prime d'activité (qui remplace la PPE et le RSA-activité), les allocations-logement et les diverses prestations familiales sous conditions de ressources. Par ailleurs, les travailleurs à bas salaires sont aidés indirectement par les réductions de cotisations employeurs.

1.

En novembre 2015, a été créée l'Allocation pour Demandeur d'Asile (ADA) d'un montant de 207 euros par mois si le bénéficiaire est hébergé, de 335 euros sinon, qui s'ajoute aux neuf allocations du tableau 2.

Tableau 3. Le coût des prestations d'assistance (2014)

AAH+ASI	9 977
ASPA (Minimum vieillesse)	3 235
RSA-socle	10 408
ASS, AER, ATS*, RSO	2 867
ATA	164
Allocation veuvage	68
Total	26 719
RSA-activité +PPE	4 117
Prestations familiales sous conditions de ressources	9027
Allocation logement	17 983
Action sociale famille	824
Action sociale pauvreté	5 448
Action sociale vieillesse	1 136
Aide sociale à l'enfance	7 027
Allocations familiales-Allocation de Soutien familial	14 580
Total	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.

Source : calculs des auteurs à partir de DREES (2016) : *La protection sociale en France et en Europe en 2014*.

Le système actuel est ainsi 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. Ce ciblage réduit le coût des prestations de solidarité ; chaque aide a une justification spécifique, ce qui favorise son acceptation sociale. Quatre reproches sont souvent faits à ce système :

1. Il est très compliqué. Un ménage pauvre peut toucher une prime d'activité, une allocation logement, des allocations familiales, une allocation de rentrée scolaire, un complément familial et des bourses scolaires ou étudiantes. Chaque prestation a son plafond spécifique. Cela demande un contrôle permanent de la composition du ménage (rendu compliqué par le statut ambigu de la cohabitation) et de ses ressources. Ce contrôle est souvent jugé humiliant et tatillon ;
2. certaines allocations souffrent d'un non-recours important (évalué à 35 % pour le RSA-socle). Le taux de recours à la prime d'activité devrait toutefois être nettement plus fort que celui du RSA-activité (sans doute 70 % contre 32 %) ;
3. Il tend à stigmatiser ses bénéficiaires, en particulier ceux du RSA ;
4. Il présente des angles morts : par exemple, les moins de 25 ans n'ont généralement pas droit au RSA, les chômeurs n'ont pas droit à la prime d'activité.

La situation des jeunes, des personnes âgées, des handicapés

Les jeunes de 18 à 25 ans apparaissent aujourd'hui comme la classe d'âge la plus pauvre. Les jeunes n'ont pas droit, sauf exception, au RSA. Le nombre d'étudiants bénéficiaires de bourses d'échelons supérieurs est relativement faible². Les jeunes, étudiants ou chômeurs, sont souvent à la charge de leurs parents, ce qui est source d'injustice sociale entre ceux issus des classes populaires et ceux de familles aisées.

Pour les personnes âgées, le minimum vieillesse (ASPA) est actuellement de 801 euros par mois pour une personne seule, 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 (si on se fie aux évaluations des unités de consommation faites par l'OCDE ou l'INSEE). Le minimum vieillesse est versé

2.

Selon la DEPP (2016), seulement 2,3 % des étudiants ont une bourse d'échelon 7 (5 545 euros annuels) ; 4,3 % ont une bourse d'échelon 6 (4 773 euros annuels) et 5 % une bourse d'échelon 5 (4 500 euros annuels).

DEPP, 2016, « Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2016 », ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, août.

à partir de 65 ans (ou de l'âge minimum de la retraite pour les personnes inaptes au travail). Les personnes âgées, qui ne sont pas propriétaires de leur logement, ont droit à une allocation logement de l'ordre de 300 euros. Aussi, toutes les personnes âgées sont en principe au-dessus du seuil de pauvreté à 60 %³. De même, le montant de base de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) est de 808 euros par mois, un montant bien supérieur à celui du RSA car la société juge que les handicapés ont davantage de besoins que les personnes valides et moins de capacité à travailler

La situation des 25-65 ans et des enfants

Le RSA pour une personne seule est actuellement de 525 euros par mois, soit de 785 euros (y compris les allocations logement). Le RSA laisse une personne seule à 47 % du revenu médian, soit largement en dessous du seuil de pauvreté de 60 %. Il est nettement plus faible que le minimum vieillesse, car la société considère que la personne d'âge active doit être incitée à travailler. Cela a un effet pervers : les enfants vivent avec des personnes d'âge actif (et pas avec des retraités) : les enfants de bénéficiaires du RSA 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. Dans le cas d'un couple avec deux enfants, le RSA n'assure qu'un niveau de vie de 43,5 % du revenu médian ; il faut un SMIC pour sortir de la pauvreté à 60 %.

35 % des bénéficiaires potentiels du RSA n'y auraient pas recours (Domingo et Pucci, 2012). Le non-recours peut être dû à la méconnaissance des droits, à la complexité de la demande, au refus d'un contrôle bureaucratique, à la crainte de stigmatisation (Warin, 2012). Même s'il concerne souvent des personnes qui n'y auraient droit que pour un faible montant ou une faible durée, le non-recours ne permet pas au RSA de réduire suffisamment l'intensité de la pauvreté.

Pour ne pas désinciter à l'emploi, le RSA est surmonté de la Prime d'activité, qui assure théoriquement que sur 100 euros gagnés par le ménage, 62 euros augmentent son revenu disponible. Grâce à la Prime d'activité, le travail rapporte toujours (tableau 4), mais 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. Du fait de la forte dégressivité de l'allocation-logement, c'est nettement inférieur au taux théorique de 62 %.

Tableau 4. Gain à l'emploi en 2016

Célibataire	Gain en euros (taux de gain)
Inactivité vers 0,5 SMIC	282 euros (49 %)
0,5 SMIC vers SMIC	228 euros (40 %)
Inactivité vers SMIC	510 euros (45 %)
Couple 2 enfants 1 ^{er} actifs	
Inactivité vers 0,5 SMIC	314 euros (55 %)
0,5 SMIC vers SMIC	304 euros (53 %)
Inactivité vers SMIC	618 euros (54 %)
SMIC vers 1,5 SMIC	180 euros (31 %)
Couple 2 enfants 2 ^e actif	
Inactivité vers 0,5 SMIC	180 euros (31 %)
Inactivité vers SMIC	449 euros (39 %)

Source : calculs des auteurs.

3.

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 ou de personnes n'ayant pas demandé le minimum vieillesse en raison de ressources non mesurées (l'aide des enfants), de l'ignorance de leurs droits (en particulier au moment du veuvage), du refus d'une prestation jugée stigmatisante ou de la crainte d'une récupération sur l'héritage.

Domingo P. et M. Pucci, 2012, « Les non-recourants au RSA », *l'essentiel*, n° 24, juillet.

Warin P., 2012, « Le non-recours aux droits », *Sociologies*.

Un système familial

Le système français d'imposition et de prestation est familial. C'est la famille (le ménage) qui constitue l'unité d'imposition ou de droit à prestation d'assistance. La société considère que les membres d'un ménage mettent en commun l'ensemble de leurs ressources. 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). Ce taux augmente à 72 % pour les ménages du premier quintile de revenu. Le point de vue selon lequel les ménages mettent en commun l'ensemble de leurs ressources est donc plus proche de la réalité que celui selon lequel chacun garderait pour lui son propre revenu. C'est celui adopté pour la mesure du niveau de vie et de la pauvreté monétaire : est considéré comme pauvre une personne appartenant à un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

Afin de tenir compte des économies d'échelle que permettent la vie à plusieurs, le niveau de vie est calculé en divisant les ressources globales du ménage non pas par le nombre d'individus qui composent le ménage mais par un nombre d'unité de consommation (uc) inférieur tel qu'estimé par l'OCDE et l'INSEE (voir tableau 6). Ainsi on attribue 1 uc à une personne seule et seulement 1,5 uc à un couple sans enfant.

En matière de prestation d'assistance, la protection sociale considère automatiquement que deux personnes mariées, pacsées ou simplement cohabitantes partagent leurs ressources, ce qui implique que deux personnes au RSA qui cohabitent touchent 713 euros par mois (au lieu de 1 026⁴), 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 cette prestation si elle est mariée, pacsée ou vit avec une personne à ressources satisfaisantes. Les couples sans ressources ont ainsi le même niveau de vie que les célibataires. De plus, on ne verse pas de revenus d'assistance aux personnes sans ressources dont le conjoint a un salaire important, ce qui permet de cibler les prestations sur ceux qui en ont le plus besoin. Par contre, ce système peut décourager la mise en couple pour les personnes sans ressources. Il s'accompagne d'un contrôle intrusif de la vie privée des bénéficiaires. Certains cohabitants, de plus, ne partagent pas leurs ressources. Il est difficile d'éviter des effets pervers, 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 compliqué à gérer. Nous sommes donc devant un choix social délicat : 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.

Tableau 5. Échelles d'équivalence

	Échelle OCDE-INSEE	Quotient familial	RSA (implicite)	Budget ONPES*
Personne seule	1	1	1	1
Personne seule et 1 enfant	1,35	2	1,5	
Personne seule et 2 enfants	1,7	2,5	1,8	1,8
Couple sans enfant	1,5	2	1,5	1,35
Couple et 1 enfant	1,85	2,5	1,8	
Couple et 2 enfants	2,2	3	2,1	2,1
Couple et 3 enfants	2,55	4	2,4	
Couple et 5 enfants	3,25	6	3,2	

Note : Pour chaque type de configuration familiale, l'ONPES (2015) a défini, à partir de consultation de groupes de citoyens, des budgets de références nécessaires pour une participation effective à la vie sociale. On peut en déduire des échelles d'équivalence implicites.

Sources : INSEE, ONPES (2015), Calculs des auteurs.

S. Ponthieux, 2012, « La mise en commun des revenus dans les couples », *Insee Première*, 1409

4. Y compris forfait logement.

ONPES, 2015, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », *La lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, n° 1.

Les pistes de réforme du rapport Sirugue

Le rapport de Christophe Sirugue (2016) préconise une fusion à terme des minima sociaux en une couverture socle commune, ouverte à partir de 18 ans, mais avec des compléments différenciés pour les retraités, les handicapés, les actifs engagés dans un processus d'insertion. 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 droits, 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 Sirugue propose, et on ne peut cette fois que l'approuver, d'étendre le RSA aux jeunes non-étudiants à partir de 18 ans. Il n'y a en effet aucune raison qu'un jeune de 20 ans, en recherche d'emploi, 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 ne touche que 210 euros pour lui.

Les projets de revenu universel

Peut-on remplacer le système actuel de minima sociaux par un revenu universel d'un montant égal pour tous, inconditionnel et individuel ?

Quel fondement ?

Le revenu universel est parfois justifié « au nom de la contribution de tous, quelles que soient leurs activités, à l'enrichissement de la société » (Myllondo, 2010). De même, la justification du revenu universel par Monnier et Vercellone (2016) « se fonde sur le caractère de plus en plus social et collectif du travail qui rend impossible la mesure de la quote-part que chaque individu apporterait à la production ». Les auteurs supposent donc que chaque individu effectue en fait un travail social, par exemple le travail ménager, les activités associatives, le simple entretien du lien social, qu'il s'agit de rémunérer. Mais, tout le monde ne participe pas à des activités associatives. De plus, le travail ménager est consommé par le ménage lui-même, de sorte qu'il ne peut guère justifier une rémunération supplémentaire. C'est pourquoi certains auteurs, dont Atkinson (1996), ont proposé un « revenu de participation », la participation étant définie de façon large : avoir un emploi ou être travailleur indépendant, être en éducation, en formation ou en recherche d'emploi active, garder des enfants ou s'occuper de parents, faire du bénévolat dans une association reconnue. Seraient exclues les personnes qui consacrent leur vie à du loisir pur. En cela, Atkinson est d'accord avec Rawls (1988) pour qui « ceux qui surfent toute la journée au large de Malibu doivent trouver un moyen de vivre par eux-mêmes et n'ont pas droit à des fonds publics ».

Pour certains le revenu universel peut être justifié par le partage égalitaire d'une ressource qui ne serait pas lié au travail de la période. La distribution égalitaire semble le principe le mieux à même de justifier le revenu universel. Contrairement aux principes de contribution et de compensation, il est compatible avec l'inconditionnalité et l'individualisation. Ainsi, certains défenseurs du revenu universel le justifient par la propriété commune des ressources naturelles. Il n'est donc pas étonnant qu'un des premiers États à avoir mis en place une forme de revenu universel soit l'Alaska, dont *le Permanent Fund* est une forme d'allocation universelle basée sur les revenus pétroliers de l'État. Mais la justification par une ressource détenue en commun ne garantit pas que l'allocation soit suffisante et stable : le dividende de l'*Alaska Permanent Fund* pour l'ensemble de l'année 2013 était de seulement 900 dollars contre plus de 2 000 dollars en 2008 et 2015.

Sirugue C., 2016, *op. cit.*

Myllondo B., 2010, *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste*, Utopia.
Monnier J.-M. et C. Vercellone, 2016, « Le revenu de base comme revenu primaire », *Contribution à la journée d'études de l'OFCE*, 13 octobre 2016.

Atkinson A., 1996, « The Case for a Participation Income », *The Political Quarterly*, 67(1) : 67-70.

Rawls J., 1988, « The priority of right and ideas of the good », *Philosophy and Public Affairs*, 17(4) ; 251-276.

Une autre justification est celle du partage de l'héritage technologique et institutionnel. Il s'agit de répartir entre tous les citoyens les gains de productivité permis par l'héritage des découvertes des générations précédentes. Le revenu de chacun dépend bien sûr 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 a 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 aurait le droit de réclamer la 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 du travail les met en œuvre. Le travail est un complément nécessaire à l'héritage technologique et institutionnel, ce qui est un obstacle à la justification d'un revenu inconditionnel qui permettrait de vivre sans travailler, par cet héritage.

Le revenu universel, quels objectifs ?

Gérer la fin du travail et la transition vers la société post-salariale

La fin du travail et du plein-emploi est régulièrement invoquée pour défendre un revenu universel : il y aurait déjà trop peu d'emplois, et dans l'avenir les robots diminueaient encore le stock d'emplois restants, en particulier pour les personnes peu ou moyennement qualifiées. Si le travail devient plus rare, il conviendrait de déconnecter le revenu du travail.

Pourtant, malgré les craintes de la fin du travail, l'emploi se maintient. Ainsi en 2008 en France, avant les effets de la crise, le taux d'emploi des 15 ans et plus était au même niveau qu'en 1985 (52,4 %), l'augmentation du taux d'emploi des femmes et des 50-64 ans compensant la baisse du taux d'emploi des hommes et des 15-24 ans. Malgré la crise, le taux d'emploi des 25-49 ans est même plus élevé en 2014 (80,4 %) qu'en 1984 (79,1 %).

Le fait que les robots produisent une grande part de la richesse sociale *de façon autonome* serait un argument fort en faveur d'un revenu universel : dans ce cas, les robots représenteraient en effet un héritage important du passé et le partage égalitaire de cet héritage serait d'autant plus fondé. En attendant ce futur utopique, le travail reste un complément indispensable des machines : nos sociétés sont très éloignées de l'horizon de la fin du travail. Il existe par ailleurs de bonnes raisons de penser que les gains de productivité seront plus faibles au XXI^e siècle qu'ils ne le furent au siècle dernier, notamment à cause de la raréfaction des matières premières et des contraintes écologiques.

La mise en place d'un revenu de base suffisamment élevé n'est sans doute pas la meilleure façon de gérer la baisse du besoin du travail. La réduction généralisée de la durée individuelle du travail, par le non-report du départ à la retraite, par une baisse de la durée hebdomadaire du travail, par l'augmentation de la durée annuelle des congés payés, par des congés parentaux plus longs, ou par un droit à un congé sabbatique rémunéré, serait plus équitable et plus soutenable politiquement qu'une situation où certains bénéficieraient d'un revenu de base à vie tandis que d'autres le financeraient en travaillant. Dans une société riche, où l'offre de travail est abondante, il est acceptable de permettre à certaines personnes de choisir de ne pas participer directement à une activité productive pour se consacrer à des activités, artistiques ou associatives, et de vivre d'un revenu que la société consent à leur verser. Il ne serait pas acceptable, par contre, que l'on impose à d'autres qui voudraient travailler de rester sans emploi, sans activité socialement reconnue, avec un niveau de vie de subsistance.

Le revenu de base ne produirait 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. 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, ce qui permet une plus large acceptabilité sociale. En effet la réduction généralisée du temps de travail ne coupe pas la société en deux, entre d'une part des actifs et d'autre part des handicapés sociaux. En cela, un revenu universel généreux pourrait être un piège pour ceux qui décident de s'arrêter de 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 ?

Le revenu de base pourrait être utilisé pour inciter les femmes à s'arrêter temporairement de travailler, notamment pour garder de très jeunes enfants. Mais, contrairement à ce qui pourrait être fait en réformant le congé parental (voir [Périer, 2013](#)), le revenu universel n'incite pas à une plus grande égalité femmes-hommes en rééquilibrant les responsabilités parentales au sein du couple.

Pour certains progressistes, l'objectif est de permettre à chacun de se libérer de la contrainte du travail salarié ([Caillé, 1996](#) ; [Mylyndo, 2010](#)). La capacité de négociation des salariés serait accrue. Les travaux les plus pénibles devront être mieux rémunérés puisque chacun pourra les refuser et vivre du revenu d'existence. Pour d'autres, le revenu d'existence permet de financer les transitions dans la société post-salariale. Mais, les montants envisagés, ceux du RSA actuel, ne sont pas suffisant pour refuser un emploi, monter une entreprise, s'engager dans une formation, ou gérer des trajectoires heurtées sur le marché du travail. Le revenu universel n'est en cela pas un substitut à une assurance-chômage bien conçue, comportant des dispositifs spécifiques de financement des périodes de transition (formation professionnelle, création d'entreprise).

Justifié par la lutte contre le non-recours

Le revenu universel a l'avantage de ne pas stigmatiser les allocataires. Il ne provoque aucun indu et aucun non-recours, contrairement aux minima sociaux actuels, tout particulièrement le RSA-activité ([Warin, 2012](#) ; [Domingo et Pucci, 2014](#)). Le non-recours s'explique par plusieurs facteurs : méconnaissance du dispositif, complexité bureaucratique, peur de la stigmatisation, crainte de l'intrusion, volonté d'autonomie.

Les pouvoirs publics font donc face à un arbitrage entre d'une part des prestations qui répondraient finement aux besoins des bénéficiaires potentiels, et qui seraient ainsi fonction de leur caractéristiques, au risque de la complexité, de la nécessité d'un contrôle et du non-recours ; et d'autre part des prestations universelles simples et non stigmatisantes mais qui ne répondent pas aux différences de besoin et sont soit beaucoup plus coûteuses, soit moins généreuses pour les personnes en difficulté.

Le revenu universel, quel montant pour quel coût ?

Le montant proposé de revenu universel dépend du courant par lequel il est porté et du caractère plus ou moins réaliste de la démarche. Dans une logique libérale, [Basquiat \(2016\)](#) propose un montant mensuel de 480 euros par mois pour les adultes (soit le montant actuel du RSA, forfait logement déduit), 270 euros pour les 14-18 ans et 200 euros pour les moins de 14 ans. Le coût brut de la mesure serait de 336 milliards d'euros, soit 25 % du revenu primaire des ménages. Avec ce montant, le revenu universel n'intégrerait pas les allocations logement, qui devraient être maintenues par ailleurs (sinon, la pauvreté et son intensité augmenteraient sensiblement). Un des avantages du revenu universel tombe puisqu'il faudrait continuer à suivre le revenu et la composition des familles pour les prestations logement.

En fait, pour ne pas dégrader la situation des actuels bénéficiaires des minima sociaux, le revenu universel devrait être au minimum de 785 euros par mois par adulte. La prestation étant individuelle, il faudrait donner aux enfants (les moins de 18 ans),

[Périer H., 2013](#), « Le partage du congé parental. Un impératif d'égalité », *Les notes de l'OFCE*, 34.

[Caillé A., 1996](#), « Pour sortir dignement du XX^e siècle : temps choisi et revenu de citoyenneté », *Revue du MAUSS*, n° 7.

[Mylyndo B., 2010](#), *op. cit.*

[Warin P., 2012](#), *op. cit.*

[Domingo P. et M. Pucci, 2012](#), *op. cit.*

[Basquiat M. de, 2016](#), « Le Revenu d'existence : des principes, une cible et un chemin », *Contribution à la journée d'études de l'OFCE*, 13 octobre.

40 % de la prestation des adultes, soit 315 euros. Par contre, la prestation devrait être de 1 100 euros pour les plus de 65 ans ou les handicapés, toujours pour ne pas dégrader leur situation. Elle remplacerait les prestations familiales, le RSA, la PA, les allocations logement, soit 87 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 coûterait 588 milliards, soit 43 % du revenu primaire des ménages (1 360 milliards). Compte-tenu des économies réalisables (87 milliards de prestations et 22 milliards de suppression du quotient familial et conjugal), les dépenses supplémentaires seraient de l'ordre de 480 milliards, soit 22 points de PIB, soit encore 35 points de CSG.

Mylondo B., 2010, *op. cit.*

Mylondo (2010) propose lui un montant au niveau du seuil de pauvreté, soit 1 000 euros par adulte, 300 euros par enfant. Le coût de la mesure serait alors de 674 milliards d'euros, soit 30,6 % du PIB ou 50 % du revenu primaire des ménages. La pauvreté monétaire serait éradiquée, mais comment financer une telle somme !

En tout état de cause, le montant global des sommes ainsi redistribuées serait extrêmement élevé. Il s'ajouterait en grande partie à un taux de prélèvement déjà particulièrement élevé en France. Le risque est grand alors que le financement du revenu de base ne s'effectue au détriment d'autres dépenses publiques ou sociales. Enfin, toute hausse du montant du revenu de base serait extrêmement coûteuse, donc problématique.

Le revenu universel, quel financement ?

Le revenu universel devrait obligatoirement être financé par la taxation des revenus primaires des ménages et non par les recettes miracles parfois évoquées :

- 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 pour réduire les cotisations sociales des entreprises afin de ne pas augmenter leurs coûts de production. Une autre partie devrait être utilisée à aider les pays en développement à participer à la transition écologique ;
- La création monétaire puisqu'on ne peut financer à crédit une dépense permanente. Quant aux ressources du seigneurage, elles sont très faibles et déjà utilisées ;
- Les prestations maladie (comme le suggèrent certains libéraux et 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 la Fondation Jean-Jaurès), pour le présent puisque les retraites servies actuellement sont un droit des retraités, issu des cotisations qu'ils ont versés ; pour le futur, puisque les salariés devraient cotiser auprès d'un fonds de pension, ce qui leur coûterait autant sinon plus que leur cotisation retraite actuelle ;
- la suppression des dépenses fiscales puisque certaines sont indispensables (don aux œuvres, incitation aux économies d'énergie, rénovation de monuments historiques), beaucoup ont déjà été supprimées. Les dépenses fiscales qu'il serait possible de supprimer sans compensation sont de l'ordre de 6 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 entreprises est indispensable, mais le gain maximum que l'on peut en escompter n'est pas d'un ordre de grandeur suffisant ;

Du point de vue du fisc, celui-ci devrait verser chaque année 480 milliards d'allocations forfaitaires qu'il devrait récupérer ensuite par un prélèvement sur les revenus des ménages, qui devrait obligatoirement être un prélèvement à la source, automatique. Ce pourrait par exemple être un prélèvement supplémentaire de type CSG. Chaque adulte toucherait alors chaque mois : 785 euros moins 40 % de son revenu primaire. Soit 785 euros pour 0 de revenu primaire ; 420 euros pour 1 150 euros ; 0 euros pour 1 960 euro. Une personne ayant 4 000 euros de revenus mensuels devrait payer 815 euro, pour 6 000 euros, 1 615 euros. Cela n'a guère de crédibilité compte-tenu des taux de prélèvement importants sur les plus riches auxquels on aboutirait. Ainsi, le financement du revenu de base devrait sans doute être supporté davantage par les classes moyennes, ce qui suppose une hausse de leur impôt sur le revenu.

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 semblerait qu'ils soient rémunérés moitié par leur entreprise, moitié par ce revenu de base. Le poids relatif du salaire net diminuerait fortement. Est-ce souhaitable ?

Le revenu universel, les gagnants et les perdants

Les transferts associés à la mise en place d'un revenu universel dépendent du montant de base du revenu, des prestations qu'il remplacerait et de la façon dont il est financé. Identifier finement les gagnants et les perdants nécessite un exercice de microsimulation⁵. On peut néanmoins dégager dans un premier temps quelques faits saillants.

Les premiers gagnants seraient les 18-25 ans qui aujourd'hui n'ont pas droit au RSA, et notamment les étudiants, les chômeurs et les inactifs. Il y a environ 2,5 millions d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France. Ils ont peu de revenus d'activité et reçoivent peu de prestations sociales. Leur verser 500 euros mensuels coûterait 15 milliards d'euros. 16,3 % des 18-24 ans (soit 880 000 personnes) ne sont ni en formation ni en emploi (NEET). Leur verser 500 euros mensuels coûterait 5 milliards d'euros.

L'autre catégorie de gagnants est constituée des non-recourants actuels au RSA-socle et Prime d'activité. Par contre, les recourants actuels au RSA ne verraient pas leur situation s'améliorer, le revenu de base serait égal au RSA actuel. Il en irait de même pour les titulaires de l'ASPA et de l'AAH (à condition que les plus de 65 ans et les handicapés aient bien un revenu universel majoré). Il est difficile de prétendre qu'une allocation, équivalente au montant du RSA aujourd'hui, permettra d'être autonome, de lancer de nouvelles activités, de s'engager dans une formation.

La réforme serait favorable à la quasi-totalité des familles avec enfants si effectivement chaque enfant recevait 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 seraient pas améliorées.

Les couples sans ressources et à faibles revenus seraient gagnants car ils percevraient deux revenus universels alors qu'aujourd'hui le montant de base du RSA pour un couple n'est qu'1,5 fois le montant de base pour un célibataire. Mais est-il souhaitable de privilégier ainsi les couples par rapport aux personnes vivant seules ? 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.

La situation des retraités dépend du traitement des pensions. Le revenu universel s'ajoutera-t-il aux retraites ? S'imputera-t-il sur les retraites publiques ? Dans ce cas, les retraités ne gagneraient rien de la réforme. Dans ces conditions le financeraient-ils ? Les mêmes questions se posent pour les prestations chômage. Les femmes à faible

5. Cet exercice de microsimulation est à venir.

retraite mariées avec un homme à retraite élevée seraient gagnantes. Mais l'individualisation impliquerait sans doute la fin des pensions de réversion.

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, précaires) continueront à avoir des difficultés de perception : la misère la plus visible ne sera pas éradiquée automatiquement.

Conclusion

Le revenu universel est souvent présenté comme une solution miracle face à certaines évolutions préoccupantes : inégalités croissantes, précarité sur le marché du travail, non-recours aux prestations sociales.

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 ?

S'il règle le problème du non-recours et réduit la pauvreté monétaire, s'il permet d'éviter la stigmatisation et de supprimer les contrôles humiliants, le revenu de base a un coût financier important, non pas dû à son objectif principal, aider les personnes en situation de précarité, mais à une conséquence latérale, verser une somme importante à tous. Vu ce coût, la crédibilité de sa mise en place est faible. Par ailleurs, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Deux axes de réformes devraient, selon nous, être privilégiés. Du point de vue de l'emploi, il serait préférable de réaffirmer le droit à chacun à avoir un emploi, cela à court terme par une politique de relance économique. À moyen terme, l'automatisation des travaux répétitifs devrait être considérée comme une bonne nouvelle et s'accompagner d'une politique de réduction de la durée du travail, dans l'année ou dans la vie (année sabbatique, non-report de l'âge de départ à la retraite). À long terme, il faudra réfléchir aux moyens pour que le droit d'obtenir un emploi contenu dans l'article 5 du préambule de la Constitution de 1946 redevienne effectif.

Du point de vue de l'aide aux personnes en difficulté, il serait préférable de concentrer l'effort financier sur les personnes en difficulté en allégeant fortement les conditions et les formalités d'obtention du RSA, en demandant au fisc et à la CAF de proposer le RSA aux personnes qui semblent être en situation d'y avoir droit. Des consignes de tolérance devraient être données aux agents de la CAF en cas de situations litigieuses. Par ailleurs, un RSA majoré pourrait être attribué aux personnes engagées dans un processus d'insertion ou, au contraire, ayant perdu la capacité de retrouver un emploi. Dans quelques années, si le développement de la DSN (déclaration sociale nominative) le permet, les ressources des ménages pourront être suivies en temps continu ; le RSA, la prime d'activité, les allocations logement pourraient alors être servies automatiquement ■

Pour citer ce document : Guillaume Allègre et Henri Sterdyniak, 2016, « Le revenu universel : une utopie utile ? », *OFCE policy brief 9*, 15 décembre.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2016 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis