

Philippe MONGIN

Faut-il attribuer le revenu de solidarité active (RSA) à 18 ans ?

P

révée par une loi du 1^{er} décembre 2008, l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} juin 2009 marque une évolution importante du système de solidarité français. Le nouveau dispositif reproduit cependant un trait fondamental du système, qui est la limite d'âge de 25 ans - sauf excep-

tions familiales - imposée aux bénéficiaires des *minima* sociaux. Cet article étudie les raisons qui ont pu conduire le législateur à préserver la continuité sur ce point décisif.

Le revenu de solidarité active et l'âge d'ouverture des droits

Depuis le 1^{er} juin 2009, le système de solidarité en France comporte une allocation nouvelle, le revenu de solidarité active (RSA), qui est censée répondre aux insuffisances techniques des deux dispositifs qu'elle remplace : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Au-delà d'une période transitoire, dite par l'administration d'« intéressement à la reprise de l'activité », qui facilitait le cumul avec le revenu du titulaire, le RMI obéissait au principe du barème différentiel – le revenu se déduit en totalité de l'allocation jusqu'à ce qu'elle s'annule – qui est de nature à décourager l'entrée ou le retour au travail : le budget du titulaire ne serait pas différent s'il était imposé à 100% sur tous les niveaux de revenu inférieurs au montant alloué. Ouvrant droit à des versements plus élevés, mais soumise à une limitation dans le temps liée à son but familial, l'API répondait à un régime de cumul semblable à celui du RMI. Quand bien même la motivation financière ne serait pas exclusive dans la recherche d'emploi, ce que les enquêtes semblent généralement établir, l'importance numérique des effectifs - 1,15 million pour le RMI et 200 000 pour l'API à la fin 2007 et au début 2008 - obligeait à prendre au sérieux l'hypothèse que le système choisi favorisait une installation durable dans l'assistance. Parce qu'ils n'avaient pas envisagé une aussi vaste échelle de distribution, les créateurs bien intentionnés du RMI, en 1988, avaient négligé d'en approfondir les propriétés incitatives. Ils pensaient en être quittes parce qu'ils avaient instauré le dispositif transitoire d'intéressement. Le *mea culpa* ne se fit pas attendre

chez les experts,¹ et des aménagements techniques intervinrent constamment par la suite, mais il aura fallu patienter jusqu'à l'élection présidentielle de 2007 pour que la réforme des *minima* sociaux figure en grand sur l'agenda politique.

Le RSA présente des propriétés incitatives plus satisfaisantes grâce à son barème simplement dégressif : quand un titulaire commence à toucher un revenu propre, son montant est déduit de l'allocation non plus en totalité, mais en partie seulement ; cette partie soustraite croît progressivement avec le revenu jusqu'à ce que l'allocation s'éteigne. Ainsi, le gain procuré par l'heure de travail supplémentaire excède la perte d'allocation et le taux de prélèvement implicite reste inférieur à 100%. Les études préalables avaient porté sur des taux compris entre 30 et 60%, et le projet final de 2008, résultant d'un compromis budgétaire difficile, a retenu le taux assez avantageux de 38%. Un tel principe de cumul remonte aux projets d'impôt négatif lancés par les démocrates américains dans les années 1960-1970, et il a été pleinement intégré aux projets d'allocation universelle qui se sont développés en Europe du Nord à partir des années 1980-1990. En France, il reste une nouveauté intellectuelle. Les milieux politiques et syndicaux y ont longtemps résisté parce qu'il leur semblait instaurer un mixte étrange de transfert et de rémunération, et que le courant d'idées dont il provient le connotait d'un libéralisme qu'ils jugeaient intempestif.²

En dehors de cette considération importante, le RSA qu'instaure la loi du 1^{er} décembre 2008 n'innove pas ou n'innove guère. En premier lieu, il est loin d'être aussi englobant que les travaux d'expertise l'avaient proposé. Le législateur a finalement choisi de maintenir l'allocation de solidarité spécifique (ASS), destinée aux chômeurs en fin de droit, alors même que, dans le partage actuel de l'indemnisation du chômage entre assurance et solidarité, elle relève de la seconde et non de la première. Son intégration au RSA était envisagée, sinon fortement appuyée, par les travaux préparatoires. Tout ce qu'exige la loi (article 5) est que cette éventualité fasse l'objet d'une étude ; celle-ci devra mentionner la position des partenaires sociaux, dont on peut se douter qu'elle sera déterminante. De même, le RSA laisse de côté la

plus grande partie des droits et prestations connexes, d'origine tantôt nationale, tantôt locale, qui s'attachent plus ou moins automatiquement au statut de titulaire d'un minimum social : exonérations fiscales ou parafiscales ; gratuité des services médicaux que la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) prend en charge ; rabais sur les transports ou d'autres services publics ; avantages en nature ou même en espèces fixés discrétionnairement par les collectivités locales. Les travaux préparatoires unanimes avaient pointé dans ces compléments découssus, dont la liste définitive reste à faire, une des causes de l'installation des allocataires dans l'assistance, ainsi qu'une source de gaspillages budgétaires et d'inégalités catégorielles. Bien qu'elle leur consacre un titre entier (articles 10 à 14), la loi du 1^{er} décembre 2008 n'avance qu'à pas comptés vers leur intégration au nouveau dispositif. Enfin, après une délibération poussée jusqu'à une esquisse de débat politique au printemps 2008, le gouvernement aura choisi de tenir à l'écart la prime pour l'emploi (PPE), un mécanisme fiscal de transfert vers les bas revenus qu'on analyse d'ordinaire comme relevant de la solidarité. Au vu de son inefficacité incitative et de ses défauts redistributifs, confirmés dans plusieurs études, une majorité d'experts avaient fortement recommandé de le fondre dans le RSA. Comme la ligne budgétaire considérable de la PPE devait servir à financer le surcoût de la réforme, il fallut trouver ailleurs des ressources, et l'on s'explique ainsi la décision prise à la hâte pendant l'été 2008, et alors vivement contestée au sein de la classe politique, d'aggraver les prélèvements sur l'épargne financière.

En second lieu, le RSA reprend plusieurs traits structurels du RMI qui ne s'imposaient pas d'eux-mêmes : il est permanent, familialisé (les montants versés dépendent de la composition de la famille et des ressources totalisées de ses membres), et soumis à une exigence d'insertion professionnelle. Le point de vue incitatif aurait pu éventuellement conduire à limiter les versements dans le temps. Le principe familial qui régit les transferts de solidarité en France fait l'objet d'une contestation diffuse parmi les experts depuis, au moins, le rapport du groupe de travail Belorgey [2000]; il aurait été possible de porter le débat

au grand jour. Enfin, il est notoire que les bénéficiaires du RMI qui se dispensaient d'une recherche d'emploi ou de formation n'étaient pas pour autant privés de leurs versements, et la réforme pouvait donc être l'occasion de lever une obligation devenue irréaliste tout aussi bien que de la rendre finalement applicable.

Il est instructif de rapporter aux projets théoriques d'allocation universelle et d'impôt négatif les trois caractères du RSA qu'on vient d'indiquer sommairement. Seul le premier autorise à rattacher le nouveau dispositif aux deux écoles à la fois. Le second fait débat entre elles, car les partisans de l'impôt négatif en appellent d'ordinaire au principe familial pour mieux combattre la pauvreté, alors que ceux de l'allocation universelle souhaitent faire aboutir l'autonomie financière de tous les individus et, pour cette raison, le récusent absolument. Le troisième caractère achève d'éloigner le RSA de l'allocation universelle, dont l'idée même veut qu'elle s'attribue indépendamment du travail ou des efforts accomplis, et que l'individu ait le droit de s'en satisfaire si, d'aventure, il la juge d'un niveau suffisant à ses besoins. L'exigence d'insertion aurait eu plus de succès parmi les tenants de l'impôt négatif, parce que la lutte contre la pauvreté prime généralement, à leurs yeux, sur l'affirmation de la liberté individuelle. En imposant au bénéficiaire du RSA une obligation de recherche d'emploi qui accentue celle du RMI, le texte du 1er décembre 2008 (titre I, section 3) indique où iraient les préférences théoriques du législateur s'il devait les expliciter. On saura bientôt si le renforcement prévu des contreparties dépasse le stade des bonnes pensées justificatrices.

Sur un point capital encore, qui fera précisément l'objet de cet article, le RSA se conforme au RMI : il ne sera pas attribué aux jeunes de moins de 25 ans, sauf s'ils ont un enfant à charge, né ou à naître. A plusieurs reprises dans le courant de 2008, la question s'était posée d'une ouverture plus précoce des droits. Voici les prises de parti saillantes, qui, on va le voir, n'atteignirent jamais le point d'enclencher un vrai débat public.

Dans un avis publié en mai 2008, où se manifestait clairement l'influence des partenaires sociaux, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) avait choisi de soulever la question

d'âge, mais non de la trancher.³ Les syndicats y revinrent avec plus d'insistance lors d'une conférence de concertation que le Haut commissariat aux solidarités actives, responsable de la préparation de la loi, organisa en juillet 2008. Le projet entraîna alors dans sa dernière phase avant d'être soumis au Parlement. La délibération de l'Assemblée Nationale, en septembre, ne fit guère de place à l'âge d'attribution, en partie sans doute parce que l'articulation du RSA sur la PPE et le financement retenu en dernier lieu par le gouvernement détournaient l'attention des députés. Le rapporteur désigné par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales ignora la question, et lorsqu'elle ressurgit brièvement lors de la discussion, le Haut commissaire aux solidarités actives, M. Hirsch, fit la réponse suivante : « Il n'y a pas eu de consensus au sein des associations et des organisations syndicales sur la question des jeunes. Certains craignent que les effets négatifs prévalent. Nous ne changeons donc pas les conditions d'âge. Toutefois, il va de soi qu'un travail de réflexion devra être mené sur les 16-25 ans en matière d'éducation, de formation et d'intégration à l'emploi ».⁴

Au Sénat, où le projet vint en octobre, la discussion n'alla pas plus loin. Le rapporteur de la Commission des affaires sociales ayant dit sa préoccupation à l'égard des jeunes travailleurs exclus du RSA, le Haut commissaire lui répondit dans les mêmes termes qu'il avait employés devant les députés.⁵ L'effet principal de ces courts échanges fut l'adjonction par les sénateurs d'un article demandant que le gouvernement transmitt aux parlementaires, avant le 1^{er} juin 2010, un rapport sur la situation des moins de vingt-cinq ans au regard du RSA, de la PPE, du chômage et de l'insertion professionnelle et sociale généralement. Cette disposition a cheminé jusqu'au texte final (article 5 de la loi du 1^{er} décembre 2008). Hors du Parlement, la prise de position la plus remarquée vint de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE): dans une délibération prise en octobre, elle mettait en garde contre l'aspect potentiellement discriminatoire de la restriction d'âge.⁶ Par ailleurs, les syndicats étudiants et les partis de gauche s'exprimèrent plus ou moins fermement à son propos. Elle les embarrasse depuis le début parce

que sa création interfère avec deux de leurs revendications traditionnelles, d'une part l'instauration d'une allocation d'autonomie pour les étudiants, d'autre part, l'extension du RMI aux jeunes chômeurs qui n'ont pas légalement accès aux allocations de chômage.

Confronté à ces préoccupations d'origines diverses, le gouvernement a choisi de ne pas fermer la porte à toute réforme ultérieure, et il a fait inscrire dans la loi (article 25) la création d'un « fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes ». Les mesures à essayer ne sont pas décrites au-delà de l'objectif d'« améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans ». Il n'y a donc pas de raison de privilégier la distribution du RSA au-dessous de la limite d'âge de 25 ans parmi tous les projets imaginables, et de fait, le Haut commissariat aux solidarités actives,⁷ qui dirigera ces expériences comme il avait dirigé celles de l'année 2008 sur la mise en place du RSA, poursuit sa mission exploratoire sans idées préconçues. On sait maintenant que le fonds est richement doté, ce qui devrait faciliter encore l'ouverture de prisme intellectuel.

Hors les attendus budgétaires faciles à produire et le point, rappelé à juste titre par le Haut commissaire, que les observateurs compétents ne s'accordent pas dans leurs diagnostics, aucun argument n'est venu appuyer la position gouvernementale sur l'âge d'attribution. On peut concevoir que les politiques favorables à la réforme aient jugé préférable de ne pas la compromettre en multipliant les sujets de discussion conflictuels. Mais il est beaucoup plus surprenant que les travaux préparatoires à la réforme, souvent très étoffés, n'aient pas envisagé un point du dispositif qui n'est pourtant pas de la plus faible importance. A une seule exception près, ils ont tenu pour acquise la limite des 25 ans héritée du RMI. Or, quoi qu'il en fût des nécessités budgétaires ou politiques, le gouvernement avait matière à recevoir l'opinion des experts, dont le silence paraît difficile à justifier. L'exception réside dans un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), écrit en 2008 par P. Cahuc, G. Cette et A. Zylberberg, qui recommande l'attribution du RSA dès 18 ans. Son mérite est de soulever la question, mais non pas de

l'examiner à fond. Écrit d'abord comme un complément du rapport, le présent article vise à la traiter plus systématiquement. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients, il inclinera vers le maintien du *statu quo ante*, et l'on peut donc y voir, si l'on veut, la justification explicite et développée que les conseillers du gouvernement ne lui ont pas fournie. Il importe d'ajouter que sur d'autres aspects fondamentaux du projet - en particulier le périmètre donné finalement au RSA et l'option prise en faveur d'un barème linéaire - l'auteur a déploré une forme de prudence abusive.⁸ La conclusion de cet article ne reflète donc pas une réticence générale devant les réformes qui attendent encore le système de solidarité.

La section suivante reprendra l'argument que le rapport du CAE avance pour une ouverture précoce des droits, ainsi que l'objection budgétaire que les auteurs se sont aussitôt faite à eux-mêmes. Une fois posé ce conflit, on introduira d'autres considérations, absentes du rapport, qui sont de nature à peser défavorablement. La première concerne la préférence éventuelle des jeunes adultes pour le loisir, la deuxième, les tensions que la mesure instaurerait dans un système de transferts qui repose sur le principe familial, et la troisième, les difficultés d'application qui se relie spécifiquement à la sous-population étudiante.

Un premier conflit

Le rapport du CAE n'avance guère qu'une considération en faveur de l'attribution précoce, mais elle est dotée d'une grande force intuitive : dans la France d'aujourd'hui, les jeunes adultes qui abordent la vie active sont mal accueillis de deux côtés à la fois, par des employeurs qui hésitent à faire appel à eux et par un système redistributif qui ne les soutient pas quand ils ne parviennent pas à s'employer. Cahuc, Cette et Zylberberg soulignent les effets déséquilibrants du Smic, et leur diagnostic s'ag-

grave encore quand ils en viennent aux jeunes adultes. Trop élevé pour absorber l'offre de travail, le salaire minimum français les écarte de l'emploi plus particulièrement que leurs aînés, parce qu'ils sont - en réalité ou simplement aux yeux des employeurs - moins productifs qu'eux. Mais cette classe d'âge que pénalise la rigidité du marché du travail est aussi plus mal couverte que les autres par l'assurance sociale et par la solidarité. Elle accède difficilement aux indemnités de chômage parce qu'elle n'a pas le moyen d'accumuler des droits, et pour autant, ne bénéficie guère des filets de sécurité mis en place par les pouvoirs publics.

De fait, parmi les neuf *minima* sociaux qui sont aujourd'hui en vigueur, aucun ne touche l'ensemble des jeunes de 18 à 25 ans. Le RSA étant exclu par principe, il ne reste que des *minima* réservés à d'autres tranches d'âge ou qui ne vont à celle-ci qu'à titre spécifique (l'allocation adulte handicapé, AAH, et l'allocation temporaire d'attente, ATA, en remplacement de l'allocation d'insertion). D'après les chiffres de l'année 2000, 140 000 jeunes de moins de 25 ans étaient titulaires d'un minimum social. Il est certain que cet effectif modeste n'approche pas même lointainement la population en difficulté.⁹ Dans le système de solidarité plus largement compris, il n'y a que la PPE qui s'attribue à l'ensemble de la classe d'âge sous une simple condition de ressources. Or, ce dispositif est inefficace à cause de ses montants dilués sur un trop grand nombre de bénéficiaires, et par une autre aberration pénible, il laisse de côté les plus nécessiteux : la prime ne va qu'à ceux qui reçoivent au moins 0,3 Smic et elle culmine aux alentours d'un treizième mois pour ceux qui reçoivent le Smic ; il en résulte qu'elle ne peut pas jouer le rôle d'un minimum social pour les 18-25 ans. Pourtant, le fait qu'ils puissent en bénéficier a servi d'argument dans la discussion politique du printemps 2008, lorsque le gouvernement a fait, contre la plupart des experts, le choix de maintenir ce dispositif en dehors du RSA.

On constate sans surprise que les comparaisons statistiques sont toutes défavorables à la classe d'âge considérée. Une étude sur les bas salaires en France estime à 12% en 2002 leur incidence dans la population salariée, or la décomposition par caractéris-

tiques fait monter le taux à 26% chez les moins de 26 ans et à 31% chez les étudiants qui travaillent.¹⁰ Encore ne s'agit-il que des jeunes adultes employés. Les taux de chômage des 16-25 ans sont plus élevés, d'une fois et demie à deux fois et demie, que ceux de l'ensemble de la population active.¹¹ Le différentiel était à sa borne supérieure en 2008 et l'on peut craindre qu'il ne l'excede avec la crise économique qui s'installe en 2009.¹² Enfin, la pauvreté, au sens de la définition statistique internationale, est nettement plus répandue parmi les jeunes adultes que dans les classes d'âge supérieures. Les données les plus révélatrices portent sur ceux qui n'habitent plus chez leurs parents ; en 2006, 17% étaient pauvres contre 13% de l'ensemble de la population.¹³

La réserve la plus évidente qu'appelle une ouverture précoce des droits provient du coût budgétaire élevé de cette mesure, et c'est en fait la seule que mentionne le rapport du CAE. Aucune estimation n'y figure, et l'auteur de cette note n'a pu faire lui-même qu'un chiffrage grossier. Compte tenu du barème du RSA, des effectifs démographiques élevés (environ 6 millions) et du taux d'emploi faible des jeunes adultes (rappelé ci-dessus), elle lui laisserait attendre un coût brut qui, même si on laisse de côté les étudiants, ne serait pas inférieur à 6 Mds €, soit le montant de RMI distribué en 2007. Le gros de la dépense supplémentaire irait aux jeunes chômeurs, qui peuvent excéder les 600 000 au moment où ces lignes paraissent. On sait que la majorité d'entre eux ne disposent pas de revenus de remplacement. A ce groupe principal s'ajouterait celui des jeunes travailleurs à temps partiel qui bénéficieraient du RSA ; on peut s'attendre à ce qu'il s'étoffe avec les possibilités de cumul intéressantes qu'ouvre le barème dégressif. Quant aux étudiants, les estimations de coût, elles aussi grossières, ne peuvent tomber sous les 3 Mds € et elles excéderaient de beaucoup cette base si la condition de ressources concernait l'étudiant lui-même, et non pas sa famille, ainsi que le réclament les partisans de l'allocation d'autonomie.¹⁴ Ainsi, en première approximation, l'Etat ne devrait pas engager moins d'une dizaine de milliards d'euros s'il voulait couvrir la totalité de la population des 18-25 ans. Il est vrai que certaines économies devraient intervenir en parallèle. Ainsi, comme le souligne

le rapport du CAE, la cohérence imposerait que la famille du jeune titulaire perde le bénéfice des allocations familiales, ainsi que des déductions fiscales et des suppléments familiaux d'allocation que son rattachement antérieur lui obtenait.

Du conflit qui vient d'être posé, il ne suit pas que, si l'Etat disposait du budget nécessaire, il devrait attribuer le RSA dès l'âge de 18 ans. D'autres mesures seraient concevables que le rapport n'examinait pas et, de toute façon, celle-ci appelle un examen critique plus développé. Si le raisonnement qui précède sur le marché du travail ne suffit pas à emporter la décision, c'est qu'il ignore toute autre caractéristique de la population des jeunes adultes que son insuffisance productive supposée. Il importerait de tenir compte, en outre, des arbitrages qu'elle est susceptible d'effectuer entre le travail et le loisir, de la composition de ses ressources, largement fondées sur l'apport familial, enfin des singularités de la sous-population étudiante qu'elle comprend. Le corps de cet article s'organise autour des trois considérations prises dans cet ordre. On mettra l'accent sur les deux dernières parce que la première est affaiblie par l'absence de données empiriques pertinentes.

L'arbitrage entre le travail et le loisir

La théorie générale du revenu garanti laisse attendre une double conséquence de son instauration : par rapport à la situation non réglementée, (a) il diminue l'offre de travail des bénéficiaires, mais il atteint cependant le résultat désiré, qui est (b) d'accroître leur revenu global (la somme du nouveau revenu du travail et de la garantie excède le revenu du travail antérieur). La conséquence (a) est inéluctable dès lors qu'on fait l'hypothèse courante et psychologiquement naturelle que le loisir est un bien normal, c'est-à-dire qu'il est d'autant plus demandé que le revenu global s'élève. La conséquence (b) dépend de l'hypothèse plus discutable

que cette substitution du loisir au travail n'est pas trop importante. La théorie a reconnu la possibilité que, sous l'hypothèse contraire, le revenu global baisserait après la réforme. Il suffit pour ce résultat que l'élasticité-revenu de la demande de loisir soit suffisamment élevée.

L'analyse qui vient d'être faite remonte aux premiers travaux sur l'impôt négatif, dans les années qui suivirent les projets de Tobin et de ses collaborateurs.¹⁵ Elle couvre les deux barèmes de cumul entre le revenu garanti et le revenu du travail qui ont été définis plus haut, le barème simplement dégressif étant le seul qu'envisagent les partisans de l'impôt négatif.¹⁶ Du point de vue de la théorie pure, la différence avec le barème différentiel est de degré plutôt que de nature. Par rapport au second, le premier tend à limiter la conséquence (a) et amplifier la conséquence (b), ce qui plaide en sa faveur, mais l'un et l'autre comportent la possibilité que (a) soit assez considérable pour que (b) n'ait pas lieu. En termes concrets, le RSA, qui suivra un barème dégressif, n'est pas plus à l'abri que le RMI, dont le barème est différentiel, d'une incitation au loisir assez vigoureuse pour déjouer l'objectif principal de la réforme, qui est d'enrichir les bénéficiaires. Si l'on pense que cette configuration défavorable s'applique au groupe des jeunes adultes, on se gardera de cautionner l'ouverture des droits à 18 ans.

On ne peut aller plus loin qu'une conclusion hypothétique parce qu'on ne dispose pas de données sur l'offre de travail suffisamment désagrégées par classes d'âge. Avec une mesure économétrique de l'élasticité-revenu de la demande de loisir chez les jeunes adultes, on trancherait la question. En l'état présent, il n'y a rien à dire de plus, et les réserves à l'égard d'une ouverture précoce des droits ne peuvent se fonder sur ce bref exercice de théorie pure considéré en lui-même.

Les raisonnements sur les préférences individuelles comportent un caractère d'incertitude toujours plus appuyé que ceux qui partent des contraintes budgétaires correspondantes, et la littérature technique - en particulier française - sur les dispositifs de solidarité a de ce fait souvent choisi de restreindre aux seuls

budgets ses comparaisons techniques. On prendra cette voie dans les sections qui suivent.

Un raisonnement normatif sur les ressources

La particularité saillante des jeunes adultes, sous l'angle de leurs ressources, est évidemment que beaucoup d'entre eux continuent à recevoir l'aide de leurs familles. Les études menées sous l'égide de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) permettent de se faire une idée assez précise de l'effectif impliqué.¹⁷ En 2008, sur les 5,5 millions de jeunes de 18 à 25 ans pris en compte, 68% avaient un lien financier avec leurs parents. Les études repèrent ce lien à partir de trois critères non nécessairement exclusifs : le jeune cohabite avec ses parents, il est rattaché au foyer fiscal, il reçoit une pension alimentaire. La cohabitation - 63% suivant les mêmes sources - suffirait presque à constituer le groupe. On doit prendre l'existence d'un lien financier comme représentative *a minima* de la dépendance économique, qui est le concept le plus pertinent. Celle-ci peut se traduire aussi bien par des prestations en nature - évidemment difficiles à estimer, mais dont l'importance est attestée par toutes les enquêtes - et par des transferts monétaires qui revêtent des formes plus communes que celle de la pension alimentaire. Il faut aussi, comme les sociologues l'ont bien fait comprendre, inclure parmi les donateurs et prestataires d'autres membres de la famille que les parents.¹⁸

Ainsi, la dépendance économique règne largement parmi les jeunes de 18 à 25 ans. Il n'est pas question pour autant d'ignorer ceux qui, par malchance sociale ou par choix personnel, s'y trouvent soustraits. Si le RSA devait être attribué à 18 ans, ce serait d'abord avec la visée d'améliorer la situation économique de ce groupe (*i*) des indépendants, environ 25% de la

classe d'âge d'après ce qu'on peut conclure des données précédentes. C'est ce groupe qui, d'après toutes les études, concentre le maximum de difficultés.¹⁹

Mais l'attribution précoce ferait naître un problème complémentaire – celui de l'allocation qu'il conviendrait de distribuer au sein du groupe majoritaire, sachant qu'il se partagerait en deux sous-groupes : (*ii*) les jeunes dépendants dont les familles continueraient à faire valoir les avantages familiaux existants et qui ne solliciteraient pas le RSA et (*iii*) les jeunes dépendants qui, à l'opposé, toucheraient le RSA en faisant perdre à leurs familles les avantages en question. La catégorie (*iii*) sera en grande partie composée de jeunes titulaires cohabitants, puisqu'on a vu que la dépendance prenait le plus couramment cette forme, mais il ne faut pas ignorer pour autant les jeunes – des classes moyennes et supérieures – qui continuent à être défrayés par leurs parents tout en ne logeant plus chez eux. Aux yeux de l'auteur, la coexistence des trois groupes au sein du même dispositif de solidarité le surdétermine au point de le rendre contradictoire. Elle débouche en effet sur l'antagonisme de deux principes abstraits que l'on va expliquer maintenant.

Il semble raisonnable d'exiger, en premier lieu, que les avantages donnés globalement aux familles des sous-groupes (*ii*) et (*iii*) s'équivalent. En d'autres termes, le RSA du jeune adulte qui dépend des siens doit égaler la somme des avantages familiaux qu'il permettrait à sa famille d'obtenir s'il restait dépendant et ne sollicitait pas le RSA. Ce principe ne vise pas seulement à l'équilibre budgétaire de la réforme, mais il résulte d'un faisceau de raisons normatives dont voici les principales. Il n'est pas douteux que les pouvoirs publics ont instauré les allocations familiales, les parts ou demi-parts supplémentaires de revenu fiscal et les majorations familiales de *minima* sociaux, d'après l'idée que ces transferts aideraient les parents à répondre aux besoins de leurs enfants. Il est plus discutable, en revanche, que l'attribution d'un minimum social doive répondre seulement à l'objectif de satisfaction des besoins. Mais si l'on fait ce pas – et le législateur de 2008 semble l'avoir franchi sans même y prêter garde –, alors on peut mettre en équivalence le minimum social attribué au jeune

adulte et ce qu'il recevait au travers de sa famille dans le régime antérieur. La société trouvera légitime de ne pas donner plus individuellement au jeune adulte du sous-groupe (*iii*) qu'elle ne donnait collectivement pour son entretien, et elle trouvera aussi légitime de ne pas donner moins. Or la situation antérieure du sous-groupe (*iii*) coïncide avec la situation actuelle du sous-groupe (*ii*). Le raisonnement intertemporel sur la première implique donc la comparaison normative désirée avec la seconde.

Ce raisonnement dépend d'une hypothèse qu'on a tenu à clarifier sur la fonction primordiale du RSA pour répondre à des besoins ; les partisans de l'allocation universelle n'y adhèrent pas nécessairement. Mais il est possible de s'en dispenser, car un autre argument normatif se présente, fondé sur la comparaison directe des sous-groupes. On admettra l'exigence libérale que la réforme influence le moins possible les choix de vie – en l'occurrence, qu'elle n'oriente pas d'elle-même les jeunes dépendants vers le maintien intégral de leur dépendance économique, sur le mode (*ii*), ou vers son atténuation grâce au versement du RSA, sur le mode (*iii*). Il en résulte que les prestations doivent être équivalentes entre les deux sous-groupes. La réforme ouvrira la possibilité d'un choix en créant le statut (*iii*) - le libéralisme le veut - mais elle n'encouragera ni découragera ce nouveau statut - le libéralisme, tel que l'auteur le comprend, demande cela aussi.

Exactement de la même façon, le libéralisme prône la neutralité entre les types (*i*) et (*iii*). Pour un jeune de 18 à 25 ans, l'indépendance complète à l'égard de la famille peut être un état de choses non désiré, conséquence notamment de la gêne financière des parents, mais elle peut être aussi le résultat d'un choix, lorsque la dépendance économique partielle - sous la forme de la cohabitation principalement - restait une option viable. S'il y a un choix à faire ici, la société ne doit pas non plus en infléchir le résultat, et il faut ajuster en conséquence les montants d'allocation des deux types. Le RSA des indépendants (*i*) devrait donc normalement excéder le RSA des dépendants (*iii*) pour tenir compte des avantages familiaux dont ceux-ci profitent et non ceux-là. Ainsi, le choix entre un statut et l'autre dépen-

drait uniquement de la valeur que le jeune adulte confère à l'autonomie par rapport à la convivialité, sans être influencé par l'arbitrage des conséquences économiques. Mais le raisonnement ne peut s'arrêter là, car il est indispensable aussi que le RSA de l'indépendant n'excède pas le RSA du dépendant partiel à un point tel que celui-ci aurait intérêt à se réclamer dans tous les cas du statut de celui-là. Ce nouveau principe relève des incitations effectives, et non plus de l'analyse des normes. Supposons que la différence des deux RSA soit exactement calibrée par rapport aux avantages familiaux qui font la différence de (i) et (iii). Même dans cette hypothèse, qui est la plus favorable à l'ouverture précoce des droits, le choix effectif du jeune adulte serait biaisé, simplement parce que les transferts et prestations internes aux familles s'observent très mal. L'intérêt du jeune adulte serait évidemment de réclamer le RSA le plus élevé tout en conservant, parmi ses avantages familiaux, ceux qui n'étaient pas ostensibles, et même en remplaçant les avantages ostensibles par d'autres qui ne le sont pas. Il peut se loger à l'extérieur, se targuer de cette situation pour revendiquer le statut des indépendants, et recevoir néanmoins un défraiement de son loyer ; la famille entière peut s'y retrouver.

Il ne suffit pas de souligner qu'au regard des principes normatifs précédents, un tel comportement est frauduleux, et que tous les systèmes de solidarité engendrent des possibilités de fraude. Celle-ci est d'un genre spécial, parce qu'on la fera difficilement juger telle par le public, tant il semble évident que l'économie domestique est un ordre séparé de l'économie nationale et que les parents doivent garder le contrôle des libéralités qu'ils distribuent à leurs enfants. Il s'ajoute que le contrôle est ici plus illusoire que dans les autres cas recensés, comme les fraudes actuelles au RMI, à la couverture maladie universelle (CMU) ou à la CMUC. On ne conçoit pas que les caisses d'allocations familiales, qui versaient le RMI et sont chargées dorénavant de verser le RSA, diligentent leurs inspecteurs au sein des familles pour évaluer les avantages qui subsistent lorsque les jeunes adultes se déclarent indépendants. Les enquêtes de sociologie quantitative font apparaître que les transferts monétaires au

sein des familles sont élevés en moyenne avec une très forte variance.²⁰ Il n'existe pas, que l'on sache, de tentatives faites pour convertir en termes monétaires les avantages matériels, dont tous ne disparaissent pas en même temps que la cohabitation. Ce que des enquêtes acceptables par le public n'ont pu faire connaître, il est douteux que des inspections mal supportées réussissent à l'établir correctement.

Concevons un instant que le coût de la vie indépendante d'un jeune adulte soit égal au coût marginal de son entretien pour sa famille lorsqu'il dépend d'elle ; en particulier, supposons pour fixer concrètement les idées, que le loyer acquitté par l'indépendant soit exactement le coût que la famille du dépendant supporte pour le loger. Alors, il n'y aurait pas de difficulté théorique à l'ouverture précoce des droits, car un seul et même montant pourrait aller aux trois catégories que l'on compare, soit sous forme de RSA, soit sous forme de transferts à la famille. La différence entre les deux RSA qui créait le problème incitatif disparaîtrait, parce qu'il n'y aurait pas d'avantage net qui aille au dépendant et n'aille pas à l'indépendant : le dépendant qui est logé, par exemple, toucherait une fraction de RSA équivalente au loyer de l'indépendant, et cette même fraction serait retirée de l'allocation-logement de sa famille. Il ne subsisterait que la difficulté empirique, non négligeable assurément, de calibrer les coûts de logement, nourriture, habillement, etc, qui, additionnés, définiraient le RSA idéal du jeune adulte.

Mais on sait bien qu'il n'en va pas ainsi. La vie collective, et la vie de famille particulièrement, s'accompagnent d'économies d'échelle considérables. Les pouvoirs publics ont tenu compte de cette vérité de base en limitant les majorations familiales d'après le rang de la personne à charge, d'où il est résulté des échelles d'équivalence qui, à défaut d'être les mêmes d'une prestation à l'autre, présentent une caractéristique uniforme de non-proportionnalité (chaque personne au-delà de la première, adulte ou enfant, compte pour moins que celle-ci). Nombre de prestations, mais pas toutes, sont en outre monotones (chaque personne supplémentaire compte au mieux comme la précédente). Ainsi, le RMI était-il majoré de 50% pour la première

personne à charge, adulte ou enfant, de 30% pour chacun des deux premiers enfants d'un couple ou pour le deuxième enfant d'un isolé, enfin de 40% pour les enfants de rang supérieur.²¹ Le RSA reproduit désormais cette échelle. On ne la rappelle qu'à titre d'information, car la non-proportionnalité importe seule à la conclusion qui suit : les deux principes considérés plus haut sont incompatibles. La non-proportionnalité ouvre un écart entre les montants légitimes de (i) et de (ii), alors que le montant de (iii) devrait égaler celui de (ii) suivant le premier principe et se rapprocher de celui de (i) suivant le second principe.

On ne voit pas quelles considérations supplémentaires, normatives ou incitatives, permettraient de définir un moyen terme satisfaisant entre ces deux exigences. Supposons qu'on abaisse le RSA des jeunes indépendants au niveau exact du coût marginal de leur entretien, tel qu'il est reflété par l'une des échelles d'équivalence existantes ; avec celle du RSA, on obtiendrait pour eux 50% du montant que reçoivent les adultes isolés de plus de 25 ans. Alors, les deux exigences sont devenues compatibles seulement parce qu'on a nié le sens de l'échelle, qui recommanderait 100%, et l'on a de plus créé une discontinuité injuste à 25 ans. A l'opposé, supposons qu'on donne un RSA plein au jeune adulte indépendant et une fraction arbitrairement élevée de ce montant, par exemple 75%, au jeune adulte dépendant qui demande l'allocation. La tension des exigences est atténuée, mais on a cette fois ignoré tout calcul précis d'échelle, toute considération rigoureuse de coût marginal, et pour le dire autrement, la seconde exigence a écrasé la première. S'il fallait à toute force trouver des solutions bureaucratiques, on envisagerait les deux suivantes, qui perfectionnent quelque peu ce qui vient d'être essayé maintenant :

- donner au jeune adulte indépendant 50% du RSA plein s'il a 18 ans et 100% s'il a 25 ans, avec un accroissement graduel de la fraction aux âges intermédiaires ;
- donner au jeune adulte indépendant 100% du RSA plein et $x\%$ au jeune adulte dépendant qui demande l'allocation, x étant déterminé par une évaluation réaliste du coût du logement.²²

Mais l'auteur préfère conclure de son analyse qu'elle révèle un genre de théorème d'impossibilité à la manière de ceux qui abondent en économie normative, théorème d'autant plus implacable qu'il est plus élémentaire.²³

Les particularités de la sous-population étudiante

Il reste à explorer le continent de problèmes que révèle cette question des plus simples : une ouverture plus précoce des droits devrait-elle profiter aux étudiants ? Dans la France d'aujourd'hui, un peu plus de 50% d'une génération entreprennent des études supérieures au sens large, et cette proportion, voisine de la moyenne de l'OCDE, est en voie d'accroissement régulier. Un argument brutal de justice distributive conduirait à écarter l'ensemble des étudiants d'un RSA versé à 18 ans, puisqu'ils bénéficient déjà de transferts abondants, sous forme de prestations gratuites ou subventionnées, à commencer par leurs études mêmes. Un des rares documents synthétiques sur la question estimait à 31,5 Mds les transferts qui, en 2000, allaient aux jeunes de 18 à 25 ans, et le décompte révélait que plus de la moitié de cette somme allait spécifiquement aux étudiants, les aides réservées, surtout de logement, venant s'ajouter aux dépenses d'enseignement supérieur.²⁴ Mais à supposer que l'exclusion des étudiants soit équitable, elle provoquerait un effet dissuasif sur les études qui contrecarrerait les politiques éducatives. On admet comme un truisme que la formation est un investissement profitable à l'individu, mais que, puisque des privations l'accompagnent, il demande à être encouragé et même contraint ; c'est un domaine où les pouvoirs publics assument sans réserve le paternalisme de leurs interventions. L'effet indésirable serait précisément maximal sur la catégorie qui justifie le plus d'attention, celle des jeunes adultes qui sont indépendants de leur famille. C'est à

l'intérieur de cette sous-population qu'on rencontre non seulement le plus grand nombre de pauvres, mais le moins grand nombre d'étudiants.²⁵ En lui offrant un viatique à la condition de ne pas faire d'études, on risquerait de l'installer pour toujours dans la médiocrité de sa situation.

Outre cette grave difficulté, l'exclusion des étudiants soulèverait la question pratique de savoir comment on les délimite. Ils sont assez nombreux à exercer une modeste activité rémunérée, qu'elle soit occasionnelle, saisonnière, ou régulière et à temps partiel, ce qui les fait entrer dans la catégorie générale des petites quantités de travail. Les statistiques sur le travail des étudiants restent sujettes à caution parce qu'elles portent justement sur de petites quantités, mais d'après toutes les indications, il est de plus en plus répandu en France, le pays rejoignant peu à peu la situation moyenne en Europe.²⁶ Or l'instauration du RSA vise particulièrement à mieux aider ceux qui travaillent peu ou irrégulièrement. C'est dans cette catégorie que se concentre l'essentiel de la pauvreté comprise au sens statistique ; les documents préparatoires au RSA l'ont mise au centre de la réforme. Va-t-on la diviser suivant le critère de la participation à un programme universitaire ? Un tel découpage est inadéquat, ne serait-ce que parce que l'effort d'insertion demandé à de jeunes allocataires pourrait revêtir cette forme non moins que celle d'une formation professionnelle *stricto sensu*, les deux se rapprochant d'ailleurs souvent dans la pratique universitaire d'aujourd'hui. En bref, pour tenir à l'écart des droits une partie du public potentiel, on risque de léser ou, du moins, de perturber dans ses choix la partie qui en est le destinataire naturel.

Si l'on passe d'un extrême à l'autre et que l'on rende tous les étudiants bénéficiaires du RSA, ce sont eux, maintenant, qu'on desservira tout en paraissant les favoriser. On émoussera l'aiguillon matériel pour réussir au mieux les examens, sélectionner des filières exigeantes, quitter les études pour la vie professionnelle au bout d'un temps raisonnable. L'attribution de bourses et de prêts sur critères de mérite n'aura plus lieu d'être, et la représentation collective des études comme investissement personnel, supposant risques et contraintes, cèdera le pas à une

autre, dévalorisante, qui les absorbera dans la nébuleuse de l'assistance sociale. On devine les effets démobilisateurs non seulement sur les intéressés, mais - ce qui saute peut-être moins aux yeux - sur l'opinion publique. Les efforts de tous ordres que la collectivité accepte de faire pour les étudiants paraissent dépendre d'une contrepartie escomptée de leur part, qui exclut l'automatisme complet du soutien, comme il en va dans les transferts de solidarité traditionnellement conçus.

L'allocation d'autonomie demandée par certains syndicats d'étudiants tombe sous les mêmes objections, directes et indirectes, même si elle diffère d'une extension du RSA par le caractère individualisé de l'attribution, supposé valorisant, et naturellement aussi par le caractère discriminatoire à l'égard des non-étudiants. Que la terminologie à la mode rattache la vieille revendication à l'idéal de l'allocation universelle ne suffit pas à en faire disparaître les inconvénients.²⁷ En refusant jusqu'à présent d'y répondre, malgré les tentations qu'elle fait renaître à chaque élection, les pouvoirs publics ont considéré qu'ils préservent à la fois la justice distributive et l'efficacité sociale.

Mais n'y aurait-il pas un moyen terme satisfaisant qui consisterait à dispenser le RSA aux jeunes qui sont authentiquement nécessiteux tant parmi les étudiants que parmi ceux qui n'en sont pas ? La difficulté de cette proposition vient de ce que, les enquêtes le montrent, il n'existe pas de notion opérationnelle d'étudiant pauvre. Un rapport de l'Observatoire de la vie étudiante en 2000 s'est efforcé de la cerner. L'auteur, C. Grignon, souligne de la façon la plus intéressante que les références budgétaires habituelles sont inapplicables : « L'assimilation spontanée de l'économie étudiante à l'économie domestique standard peut conduire indifféremment à donner une image misérabiliste de la condition étudiante (en confondant argent de poche et salaire, en oubliant que les étudiants sont souvent dispensés, au moins partiellement, de nombreuses dépenses), ou, à l'inverse, à en donner une image abusivement optimiste (en assimilant à des salaires les aides en nature ou indirectes octroyées et contrôlées par la famille ou les services publics) ».

Dans le même esprit, on soulignait plus haut que la participation familiale rendait problématique le calcul des budgets pour les jeunes adultes en général. Cherchant ailleurs des repères, l'auteur du rapport identifie un groupe limité qui semble clairement en difficulté économique, celui des étudiants qui ont fait une demande exceptionnelle aux services sociaux, soit 4,1% du total. Dans une autre tentative, il s'attache aux étudiants qui effectuent un travail rémunéré de nature à empiéter sur leurs études, et il retient finalement comme indicateur de contrainte l'exercice d'une activité à mi-temps, six mois par an, dans un secteur d'activité qui n'est pas en rapport avec les études : 6,8% sont dans ce cas, soit 110 000 étudiants environ.²⁸ Les deux catégories ne coïncident manifestement pas ; la première se rapproche de la population qu'on veut cerner, mais certainement par défaut, alors que la seconde lui est en partie étrangère, car le travail mené en parallèle avec les études peut refléter le choix d'un mode de vie aussi bien que l'influence de la pauvreté. A ce qu'il apparaît aussi, d'après les statistiques sur le logement, l'équipement domestique et le genre de dépenses, les étudiants qui tombent dans l'une ou l'autre des catégories sélectionnées sont loin d'être démunis. De ces différentes indications, on conclura, non pas certes qu'il n'existe pas d'étudiants pauvres, mais que la catégorie correspondante est singulièrement difficile à construire, et que, pour ce qui regarde le RSA, il n'est pas judicieux de chercher à fondre dans un même groupe de jeunes adultes nécessaires, les étudiants et les autres.

Elargissement du problème

En détaillant un à un les obstacles, on vient de récuser une affirmation pour le moins hâtive que l'on peut lire dans le rapport de Cahuc, Cette et Zylberberg : «Aucune considération autre que celle du coût budgétaire ne peut être avancée pour expliquer

que le bénéfice de l'actuel RMI soit réservé aux personnes ayant moins de 25 ans». Peut-être les trois auteurs se sont-ils arrêtés à cette fausse évidence parce qu'ils s'en sont trop facilement remis au jeu rituel des comparaisons européennes. Elles poussent apparemment à la réforme : une majorité de nos voisins applique l'ouverture des droits à 18 ans, à moins de 18 ans ou même sans limite d'âge. Le tableau qui a frappé les auteurs fait figurer quatorze pays qui ont un revenu minimum, et de fait, trois seulement parmi eux - la France, l'Espagne et le Luxembourg - imposent la barre des 25 ans.²⁹ Mais le tableau, si on l'examine bien, permet d'aller plus loin que cette constatation. Les trois pays nommés respectent un type familial d'attribution. Parmi les autres, il y en a six - la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande et le Portugal - qui distribuent à de très jeunes adultes un minimum individualisé. Le reste - l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande - a la particularité de combiner l'abaissement ou l'absence d'âge légal avec un minimum familialisé, ce qui représente, d'après tout ce qui vient d'être dit plus haut, une option problématique, sinon carrément incohérente. Aucun pays n'adopte la restriction d'âge en même temps que le type individuel d'attribution, ce qui serait la combinaison la plus étrange de toutes. Nous concluons du tableau que la comparaison numérique initiale - trois contre onze - doit céder la place à une autre moins écrasante - trois contre six - et que, de toute façon, les comparaisons numériques ne valent pas raison. Ce que le tableau révèle en fait le choix entre une solidarité reposant sur le principe familial ou reposant sur le principe individuel, ce qui est autrement plus fondamental que celui d'une règle d'âge.

A ce stade, la discussion prend une ampleur qui dépasse le but initial de cet article. Mais on peut du moins baliser grossièrement les termes du choix qu'on vient de mettre en évidence. Des arguments favorables au principe d'attribution individuel, il s'en rencontre dans la littérature théorique sur l'allocation universelle, et les partisans de l'ouverture des droits à 18 ans gagneraient à s'y référer plus systématiquement qu'ils ne le font. Une thèse remarquable, mais très spéculative, fonde l'attribution

inconditionnelle d'un montant forfaitaire à chaque adulte sur le postulat d'un régime originel de propriété commune de la terre et des autres ressources naturelles. L'allocation universelle est la forme viagère de cette restitution ; elle se définit comme le rendement de la propriété commune divisé en parts égales ; par nature, elle est individuelle et devient exigible dès que l'individu a la capacité de gérer sa fortune, c'est-à-dire à la majorité légale.³⁰ D'autres thèses, qui sembleront peut-être moins spéculatives, proviennent du courant de l'égalitarisme libéral, et notamment, avec des intermédiaires variables, de « La théorie de la justice » de Rawls. Dans la version qui est la plus répandue aujourd'hui, l'allocation universelle anticipe, comme un premier pas modeste, une répartition idéale des ressources fondée sur le principe voulant que « tout ce qui nous est donné » - tout ce que nous n'avons pas obtenu par notre activité propre - doit être également partagé entre tous. Le raisonnement aboutit de nouveau à une allocation strictement individuelle qui est exigible dès qu'on est en âge de l'employer.³¹ Quelle que soit la justification finalement donnée à l'allocation universelle, et elle est souvent éclectique, la dernière conséquence se retrouve toujours ; de ce point de vue, l'école se distingue de celle de l'impôt négatif, qui, sans avoir une perspective philosophique aussi élaborée, incline vers le type familial d'attribution.

Il est remarquable qu'aucune conception de l'allocation universelle ne la justifie directement par l'exigence de supprimer la pauvreté, et que du coup, aucune ne parvienne à en relier l'estimation monétaire à ce qu'une pareille exigence impliquerait. Suivant l'idée la plus commune, un pauvre est un individu dont les ressources propres ne suffisent pas à la satisfaction de ses besoins élémentaires : se nourrir, s'habiller, se loger, se soigner, assurer les mêmes avantages à ceux qui dépendent de soi, et il est bien sûr loisible d'allonger cette liste rudimentaire.³² L'énumération des besoins définit, pour des circonstances socio-économiques données, un niveau idéal d'allocation que les deux thèses qui viennent d'être survolées n'ont aucune raison de retrouver, puisqu'elles situent ailleurs la justification. Si elle résulte de la propriété commune des ressources naturelles, l'al-

location sera typiquement trop faible, et celles que préconise l'égalitarisme libéral dans ses différentes variantes sont à première vue de n'importe quel montant, inférieur, égal ou supérieur à celui qui conviendrait à la suppression de la pauvreté.

Il est cependant possible d'en dire plus des allocations universelles de l'égalitarisme libéral : à budget égal ou faiblement croissant par rapport à un dispositif familialisé, comme celui de la France aujourd'hui, leurs montants seront plus faibles que ceux qu'il faudrait pour réduire la pauvreté des isolés, parce qu'il faudra donner moins aux isolés afin de donner plus aux familles, dont tous les membres adultes jouiront de l'allocation intégrale. Les présentations rigoureuses de l'allocation universelle reconnaissent honnêtement cette conséquence désagréable, qui se manifestera chaque fois que l'on passe d'un régime familial à un régime individuel d'allocation sans pouvoir accroître les ressources budgétaires totales.³³ Dans des circonstances de crise économique où la pauvreté menace de remonter et où l'Etat doit anticiper la résorption de ses déficits, la conséquence devient une objection dirimante.

Au-delà de la conjoncture particulière, l'individualisation de la solidarité pose le problème du gaspillage social auquel, par nature, elle conduit. La société consacrera une allocation intégrale à ceux qui, s'ils étaient rattachés à une famille titulaire, ne lui coûteraient que la partie de cette allocation définie par l'échelle d'équivalence, alors même que - sous l'hypothèse que cette échelle représente acceptablement les besoins - la situation réelle du bénéficiaire est la même dans les deux cas. Les contribuables seront donc invités à faire un effort qui ne relève pas uniquement de la justice distributive. Ce qui peut le motiver est une double thèse, qu'ils accepteront ou refuseront : d'une part, la liberté de la personne s'exprime mieux dans le mode redistributif des prestations individualisées que dans celui des prestations familialisées ; d'autre part, l'accroissement de liberté ainsi obtenu a une valeur telle que la société doit en acquitter le surcoût élevé.

Les experts du système de solidarité en France n'ont pas su ou voulu poser ainsi les enjeux. Quelques rapports des années 2000 ont mollement ouvert la porte à l'individualisation, tan-

dis que d'autres la tenaient fermée sans discussion.³⁴ Ainsi, les travaux préparatoires au RSA ont maintenu sans le justifier le caractère familial du RMI pour le nouveau minimum social. Cette dernière option convenait à une réforme qui posait hiérarchiquement son objectif, la lutte contre la pauvreté, sans prétendre l'arbitrer avec celui de l'autonomie individuelle, mais encore valait-il la peine de s'en expliquer. En sens inverse, les partisans de l'ouverture des droits à 18 ans devraient faire savoir qu'ils renversent l'ordre de priorités.

Les critiques que cet article vient de diriger contre leur recommandation n'impliquent aucunement celle de maintenir en l'état l'aide publique aux jeunes adultes en difficulté. L'impératif de lutte contre la pauvreté qui oriente le RSA s'applique naturellement à eux, et ce que l'on proposera, de préférence à une extension des droits, est la refonte des nombreux mécanismes qui agissent déjà en leur faveur, mais insuffisamment, à la fois parce qu'ils ne sont pas articulés entre eux et qu'ils sont peu ou mal ciblés, voire antiredistributifs : pour les jeunes travailleurs, les abaisséments de charge sur les bas salaires, les contrats aidés et le suivi personnalisé en cas de chômage ; pour les étudiants, la défiscalisation du travail, les bourses sur critères sociaux, les aides des œuvres sociales ; pour tous, les aides au logement, les allocations familiales, les secours d'urgence ou de long terme. Une estimation de ces transferts en 2000 portait sur la somme considérable de 16 Mds environ, qui aurait presque certainement dépassé le coût d'un RSA versé aux 18-25 ans si l'on avait mis en œuvre la mesure cette année-là.³⁵ La société française ne lésine pas avec ses enfants mal lotis, mais il serait urgent de lui enseigner à faire meilleur usage de sa générosité.

L'auteur remercie de leurs observations constructives P. Morin et les deux rapporteurs de la Revue française d'économie. Il a par ailleurs bénéficié d'utiles discussions préparatoires avec R. Abitbol, F. Bourguignon, J.B. Dujol, F. Forges, J. Gautié, N. Gravel, F. Weber et ses collègues du Conseil d'analyse économique.

Notes

1. On lira là-dessus le remarquable entretien que R. Godino, qui était conseiller du Premier ministre de l'époque, a tenu avec N. Gravel [2002].
2. Le lecteur trouvera chez P. Mongin [2008] une vue d'ensemble du RSA et, en particulier, un rappel de sa genèse intellectuelle et politique. Les deux rapports préparatoires les plus importants sont celui de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté [2005] et le Livre vert du Haut commissariat aux solidarités actives [2008].
3. Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi, en date du 23 mai 2008.
4. Le rapporteur de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales était M.P. Daubresse. La réponse du Haut commissaire M. Hirsch, qu'on lit en annexe de ce rapport, s'adresse aux députés Cardo, Muzeau et Sirugue, qui proposèrent des amendements d'extension non retenus.
5. Commission des affaires sociales du Sénat, compte rendu de la semaine du 13 octobre 2008. Le rapporteur était B. Dupont.
6. « Le Collège de la Haute autorité constate l'existence d'une différence de traitement fondée sur l'âge des personnes actives, seuls les salariés de plus de 25 ans pouvant bénéficier de l'accompagnement financier prévu par le nouveau dispositif. Or, une telle différence de traitement n'est licite que si elle est justifiée de façon objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle poursuit un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».
7. Devenu en outre Haut commissariat à la jeunesse depuis 2009.
8. Voir Mongin [2008].
9. Cette donnée et d'autres également pertinentes se trouvent dans le rapport de J.B. de Foucauld et N. Roth [2002].
10. E. Caroli, J. Gautié et P. Askenazy [2008].
11. D'après de Foucauld et Roth, les taux de chômage des 16-25 ans ont fluctué entre 15 et 23% de 1990 à 2001. L'estimation de l'Insee au deuxième trimestre 2008 donnait 18,6% de chômeurs parmi les 15-24 ans contre 7,3% dans l'ensemble de la population active (France métropolitaine exclusivement). Le chômage s'entend ici au sens du Bureau international du travail. Quand l'effectif des jeunes chômeurs est rapporté à leur classe d'âge entière au lieu des seuls actifs, les taux deviennent évidemment plus favorables, compte tenu du nombre élevé d'étudiants dans cette classe.
12. Toujours suivant l'Insee, les taux précédents passeraient à 20,4% et 7,8% au quatrième trimestre 2008.
13. Voir Y. Jauneau [2007]. Ces données ne sont pas exactement comparables aux précédentes parce qu'elles portent sur les 18-29 ans.
14. On a parlé de 10 Mds pour cette prestation, que ses adeptes, il est vrai, n'ont jamais définie rigoureusement.
15. J. Tobin, J.A. Pechman et P.M. Mieszkowski [1967] et d'autres éco-

nomistes à la même époque - ainsi C. Green, [1967] - ont élaboré des propositions d'impôt négatif concrètement applicables. L'analyse théorique du système commence dans un autre travail de Green [1968] et chez M. Boskin [1967].

16. On remarquera que la PPE obéit à un autre genre de barème encore, à taux de prélèvement négatif sur un certain intervalle (la prime augmente à la marge avec le revenu supplémentaire). L'école de l'impôt négatif ne s'attache normalement pas à ce cas. Voir cependant l'analyse théorique de Saez [2002].

17. L'auteur remercie le Haut commissariat aux solidarités actives de lui avoir communiqué les résultats qui suivent. Ils ont été élaborés par les services de la CNAF en appliquant le modèle Myriade à des données métropolitaines.

18. Les contributions sociologiques au recueil de Paugam [2007] font comprendre que la solidarité familiale est à la fois polyvalente (dans ses formes) et polycentrique (dans ses sources). On renvoie spécialement aux deux spécialistes des transformations de la famille contemporaine que sont A. Masson et F. Weber.

19. Voir les études de I. Robert-Bobée [2002] et Jauneau [2007].

20. Voir les articles de Herpin et Déchaux [2004] ou Déchaux [2007], ainsi que le recueil de Paugam [2007].

21. Pour être cohérente avec l'ouverture à 25 ans des droits du RMI, la loi a étendu la notion d'enfant à charge jusqu'à cet âge exactement (articles R661-1 et R662-2 du Code de l'action sociale et des familles). Ainsi, la notion diffère de celle retenue pour l'accès aux allocations familiales.

22. L'administration n'a pas unifié ses propres évaluations de l'avantage constitué par le logement. Un titulaire du RSA hébergé gratuitement se voit déduire un forfait-logement modeste (pour le RMI en 2008: 55,99 €, à comparer aux 447,91 € du RMI de l'isolé). Les allocations personnelles de logement fournissent une évaluation implicite qui est beaucoup plus élevée. Le rapport du groupe Belorgey [2000] signalait déjà l'incohérence du système de solidarité sur ce point capital.

23. Le problème serait atténué quantitativement, mais non résolu conceptuellement, si l'on accordait aux jeunes de 18 à 25 ans la partie variable (dite "chapeau") du RSA en les maintenant à l'écart de l'allocation de base.

24. Rapport déjà cité de de Foucauld et Roth [2002].

25. Voir Robert-Bobée [2002].

26. Les rapports annuels de la Direction de l'éducation de OCDE convergent avec l'étude d'E. Coudin et C. Tavan [2008].

27. Deux expressions - « allocation d'autonomie », « allocation d'autonomie universelle » - tendent à supplanter celle qui avait cours jusqu'à présent - « revenu social étudiant ». L'expression plus ancienne de « salaire étudiant » reposait sur une métaphore marxisante de l'étudiant comme travailleur qui n'a plus la même séduction idéologique.

28. Le chiffre de 100 000 étudiants pauvres, qu'on voit parfois circuler, ne peut avoir d'autre base sérieuse que l'étude ici commentée. Il ne peut donc s'agir de 100 000 au-dessous du seuil statistique de la pauvreté, l'étude ayant récusé la pertinence des comparaisons monétaires directes.

- 29.** Voir le rapport cité, pp. 72-74. Le tableau est repris de P. Horusitzky, K. Julienne et M. Lelièvre [2006].
- 30.** Depuis 1982, l'Alaska distribue à ses résidents un dividende provenant de l'exploitation du pétrole ; c'est une application partielle du schéma théorique en question.
- 31.** Voir P. van Parijs [1995] et la synthèse que cet auteur a cosignée avec Y. Vanderborght [2005].
- 32.** Ainsi, l'opinion contemporaine semble prête à inclure dans la liste un certain accès aux transports, aux télécommunications et aux divertissements.
- 33.** Vanderborght et van Parijs ([2005], p. 56) assument clairement la conséquence.
- 34.** On comparera sous cet angle les deux rapports déjà cités du Commissariat général du plan et celui de la mission parlementaire L. Wauquiez [2006].
- 35.** L'estimation provient du rapport de Foucauld et Roth, qui ouvre quelques pistes de réforme, outre la recommandation, qu'on ne reprendra certes pas, d'installer graduellement une allocation d'autonomie. D'autres propositions figurent dans le rapport de Wauquiez.

Références

Rapports administratifs, documents parlementaires, textes juridiques

Minima sociaux, revenus d'activité, précarité [2000]. Rapport du Commissariat général du plan, mai. Président du groupe de travail: Jean-Michel Belorgey. Rapporteur général: Annie Fouquet.

Pour une autonomie responsable et solidaire [2002]. Rapport pour le Commissariat général du plan, remis par J.B. de Foucauld et N.Roth.

Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants [2005]. Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, avril.

Rapport d'information n°334 [2004-2005] de Mme Valérie Létard, fait au nom de la Commission des affaires sociales sur les *minima sociaux*, déposé le 11 mai.

Les étudiants en difficulté, pauvreté et précarité [2000]. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, mai, remis par C. Grignon, Président du Conseil scientifique de l'Observatoire de la vie étudiante.

Livre vert vers le revenu de solidarité active, [2008] préparé par le Haut commissariat aux solidarités actives, février.

Avis du Conseil d'orientation de l'emploi sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi [2008], en date du 23 mai.

Les aides aux étudiants [2006], rapport de la mission parlementaire confiée par le Premier ministre à L. Wauquiez, député, juillet.

Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales [2008] sur le projet de loi (n° 1100) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion par M.P. Daubresse, déposé à l'Assemblée Nationale le 18 septembre.

Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales [2008] sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion par B. Dupont, déposé au Sénat le 15 octobre.

Délibération de la HALDE [2008] n° 2008-228 en date du 20 octobre.

Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Autres

M. Boskin [1967], *The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort*, **National Tax Journal**, 20, pp. 353-367.

P. Cahuc, G. Cette, et A. Zylberberg [2008], *Smic, revenu minimum et coût du travail*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, avec des compléments de P. Mongin sur le revenu de solidarité active.

E. Caroli, J. Gautié et P. Askenazy [2008], *Low-Wage Work and Labor Market Institutions in France*, dans E. Caroli et J. Gautié (eds), **Low-Wage Work in France**, The Russell Sage Foundation.

E. Coudin et C. Tavan [2008], *Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi*, **Insee Première**, n° 1204, juillet.

- J.H. Déchaux [2007], *L'entraide familiale au long de la vie. Des pratiques inégalement réparties*, **Informations sociales**, n° 137, pp. 20-30.
- N. Gravel [2002], *Entretien avec Roger Godino. Une alternative à la prime pour l'emploi: l'allocation compensatrice de revenu*, **Economie publique**, n° 11, pp. 9-14.
- C. Green [1967], **Negative Taxes and the Poverty Problem**, Washington, Brookings Institution.
- C. Green [1968], *Negative Taxes and Monetary Incentives to Work: The Static Theory*, **The Journal of Human Resources**, 3, 1968, pp. 280-288.
- N. Herpin et J.H. Déchaux [2004], *Entraide familiale, indépendance économique et sociabilité*, **Economie et statistique**, n° 373, pp. 3-32.
- P. Horowitz, K. Julienne et M. Lelièvre [2006], *Un panorama des minima sociaux en Europe*, **Etudes et résultats**, DREE, n° 464, février.
- Y. Jauneau [2007], *L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés*, **Insee Première**, n° 1156, septembre.
- P. Mongin [2008], *Sur le revenu de solidarité active*, **Revue d'économie politique**, n° 4, pp. 433-474.
- P. van Parijs [1995], **Real Freedom for All**, Oxford, Oxford University Press.
- S. Paugam (sous la dir. de), [2007] **Repenser la solidarité**, Paris, Presses Universitaires de France.
- I. Robert-Bobée [2002], *Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille*, **Insee Première**, n° 826.
- E. Saez [2002], *Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labour Supply Responses*, **Quarterly Journal of Economics**, 117, pp. 1039-1073.
- J. Tobin, J.A. Pechman et P.M. Mieszkowski [1967], *Is a Negative Income Tax Practical?*, **The Yale Law Journal**, 77, pp.1-27.
- Y. Vanderborght et P. van Parijs [2005], **L'allocation universelle**, Paris, La Découverte.