

COMMENTAIRE SUR LE RAPPORT DE P. CAHUC, G. CETTE ET A. ZYLBERBERG ("SMIC, revenu minimum et coût du travail") par P. MONGIN, Membre du Conseil d'analyse économique

Août 2008

L'une des recommandations les plus marquantes du rapport concerne les jeunes adultes de 18 à 25 ans, qui se verraient étendre sans réserve le bénéfice du nouveau minimum social en voie d'instauration, le revenu de solidarité active (RSA), alors qu'ils sont actuellement éligibles au revenu minimum d'insertion (RMI) dans le seul cas où ils sont chargés de famille. Avec les transformations multiples qu'il entraîne pour le système de solidarité, le remplacement du RMI par le RSA est, selon les auteurs, l'occasion d'accomplir une réforme qu'ils auraient de toute façon préconisée à législation constante. La seule réserve qu'elle leur inspire tient à son coût budgétaire que, malheureusement, ils n'ont pas réussi à chiffrer.¹ L'argument principal pour la défendre se rattache au fil directeur du rapport, qui est la dénonciation des effets pervers du SMIC. Fixé à un montant trop élevé pour équilibrer le marché du travail, le salaire minimum français en écarte beaucoup de jeunes adultes, parce qu'ils sont - en réalité ou simplement aux yeux des employeurs - moins productifs que leurs aînés. Or cette classe d'âge que pénalise l'organisation du travail pâtit en même temps de celles de l'assurance sociale et de la solidarité. Elle accède difficilement aux indemnités de chômage parce qu'elle n'a pas le moyen d'accumuler des droits, et pour autant, elle ne bénéficie pas comme le reste de la population adulte des filets de sécurité mis en place par les pouvoirs publics: elle est écartée du RMI, alors même que les autres minima sociaux ne la concernent guère ou pas du tout.² On constate alors que la pauvreté, au sens de la définition statistique internationale, est environ une fois et demie plus répandue parmi les jeunes de 18 à 25 ans que dans les classes d'âge supérieures. De ce diagnostic, les auteurs croient pouvoir conclure qu'il s'imposerait d'attribuer le RMI ou son successeur, le RSA, dès l'âge de 18 ans. Tout en étant prudents, ils ne jugent pas leur réforme hors de portée budgétaire, d'abord parce qu'elle impliquerait tout naturellement des économies (les familles des nouveaux titulaires n'auraient plus droit aux allocations familiales et aux parts de revenu fiscal dont elles bénéficiaient antérieurement), ensuite parce qu'elle pourrait se financer aux dépens des allègements de charge sur les bas salaires que le rapport envisage de réduire, enfin parce qu'il serait concevable de rendre le RSA moins généreux pour le rendre plus universel.

¹ L'auteur de cette note n'a pu faire lui-même qu'une estimation très grossière. Compte tenu du taux actuel du RMI, des effectifs démographiques élevés et du taux d'emploi très faible des jeunes adultes, elle lui laisserait attendre un coût brut qui, même en laissant de côté les étudiants, ne serait pas sensiblement inférieur à celui du RMI actuel, soit 6 Mds €. Le plus gros de la dépense supplémentaire irait aux jeunes chômeurs, qui sont environ 600 000 et n'ont en majorité pas de revenus de remplacement, mais les jeunes - de plus en plus nombreux - qui travaillent à temps partiel bénéficieraient aussi de l'allocation, en particulier après que le RSA étendrait les droits de cumul. Les estimations, elles aussi grossières, faites pour l'allocation d'autonomie des étudiants, ne portent pas sur moins de 3 Mds €; elles devraient excéder ce montant si l'on définit la condition de ressources par rapport à l'étudiant et non pas à sa famille.

² Le RMI n'est accessible aux jeunes de 18 à 25 ans que s'ils ont charge de famille. Parmi les neuf minima sociaux qui sont aujourd'hui recensés, il est le seul qui, au prix d'une simple réforme de son attribution, permettrait de couvrir l'ensemble de la population visée. Les autres minima ou bien sont réservés à d'autres classes d'âge, ou bien ne la touchent qu'à un titre spécifique (allocation adulte handicapé, allocation de parent isolé, allocation temporaire d'attente, en remplacement de l'allocation d'insertion). D'après un rapport de J.B. de Foucauld et N. Roth, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, remis au Commissariat général du plan en 2002, 140 000 jeunes de moins de 25 ans étaient titulaires d'un minimum social en 2000.

Laissant de côté cet aspect budgétaire qui reste indécis, on contestera l'argumentation en faveur de la mesure elle-même. Si elle n'emporte pas la conviction, c'est qu'elle néglige tout autre caractère de la population des jeunes adultes que son insuffisance productive supposée. Elle ne tient compte ni de *la préférence qu'ils pourraient exprimer en faveur du loisir*, ni *des apports familiaux qui viennent modifier leurs contraintes budgétaires*, ni *des choix qu'ils doivent alors faire entre les études supérieures et le travail rémunéré*. La note s'organise autour des trois considérations, qu'elle examinera dans cet ordre.

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. L'effet de substitution et l'effet de revenu provoqués par la mise en place de la garantie vont alors dans le même sens, qui est une substitution du loisir au travail. La conséquence (b) dépend de l'hypothèse plus discutable que cette substitution 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 élevée, et l'on peut justement se demander si les préférences des jeunes adultes n'entrent pas dans ce cas.

L'analyse qui vient d'être esquissée remonte aux premiers travaux sur l'impôt négatif, dans les années qui suivirent les projets de Tobin et de ses collaborateurs.³ Elle couvre deux barèmes concevables de cumul entre le revenu garanti et le revenu du travail, le *barème différentiel*, suivant lequel chaque euro gagné par le travail s'accompagne d'une réduction équivalente de la garantie, et le *barème simplement dégressif*, le seul que retiennent les inventeurs de l'impôt négatif, qui comporte une réduction moindre qu'un euro, de sorte que "le travail paie".⁴ Du point de vue de la théorie pure, la différence entre les deux barèmes est de degré plutôt que de nature. Par rapport au premier, le second 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 excessive au loisir, et si l'on pense que le groupe des jeunes adultes est plus particulièrement sujet à cette incitation, on se gardera de cautionner l'ouverture des droits à 18 ans. Si l'on disposait d'une mesure économétrique de l'élasticité-revenu de la demande de loisir dans chaque classe d'âge, on dépasserait peut-être les présomptions défavorables; mais en l'état présent, elles pèsent contre la proposition des auteurs.

³ J. Tobin, J.A. Pechman et P.M. Mieszkowski ("Is a Negative Income Tax Practical?", *The Yale Law Journal*, 77, 1967, p. 1-27) et d'autres économistes à la même époque (ainsi C. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington, Brookings Institution, 1967) ont élaboré en détail des propositions d'impôt négatif. L'analyse théorique du dispositif commence avec C. Green ("Negative Taxes and Monetary Incentives to Work: The Static Theory", *The Journal of Human Resources*, 3, 1968, p. 280-288) et M. Boskin ("The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort", *National Tax Journal*, 20, 1967, p. 353-367).

⁴ Une note de l'auteur qui paraît dans ce même ouvrage, *Sur le projet d'instauration d'un revenu de solidarité active*, étudie les variantes du barème simplement dégressif.

Les raisonnements sur les préférences individuelles comportent un caractère spéculatif plus appuyé que ceux qui partent des contraintes budgétaires correspondantes, et la littérature portant sur les dispositifs de solidarité a de ce fait souvent choisi de restreindre aux secondes ses comparaisons techniques. Mais le rapport ne traite pas plus du budget des jeunes adultes que de leur préférence pour le loisir. Le point saillant est évidemment la contribution des parents à ce budget, qui peut prendre la forme explicite de transferts monétaires ou - de manière plus significative - la forme implicite des prestations de service qui accompagnent banalement la vie de famille. Si le RMI ou le RSA était dispensé à partir de 18 ans, la logique interne du système de solidarité impliquerait qu'on applique au montant de l'isolé un abattement qui tienne compte de ces multiples avantages chaque fois que le titulaire en bénéficie. Aux yeux de l'auteur de cette note, la détermination convenable de cet abattement représente l'obstacle le plus sérieux à la mesure projetée.

Il serait naïf et téméraire de se lancer dans une estimation monétaire des avantages concrets, logement, nourriture, blanchisserie, loisirs partagés, cadeaux et défraiements, etc. La diversité des situations individuelles, le peu de foi qu'on peut attacher aux déclarations et la difficulté où l'on se trouve de les recouper, l'absence de référence marchande pour une partie des prestations, tout plaide en faveur d'une autre méthode que l'évaluation directe. La meilleure et, à vrai dire, la seule qui vienne à l'esprit consiste à *déterminer l'évaluation par un principe général de cohérence avec le système redistributif existant*. On mènera l'analyse pour le RMI actuel avant de dire comment elle s'applique au RSA; elle repose sur deux considérations théoriques dont on va montrer que, malheureusement, elles entrent en conflit.

Il semble raisonnable d'exiger, en premier lieu, que *le RMI du jeune adulte qui vit parmi les siens reproduise le supplément familial de cette allocation*. A ce jour, le premier enfant à charge majeure de 50% l'allocation de l'isolé et de 30% celle du couple; le deuxième enfant compte pour 30% et les enfants de rang supérieur pour 40%. Pour être cohérent avec le régime d'ouverture des droits à 25 ans, le Code de la famille a étendu la notion d'enfant à charge jusqu'à cet âge exactement.⁵ On pourrait contester l'échelle numérique particulière,⁶ et le simple fait qu'elle coexiste avec d'autres dans le système redistributif, notamment avec celles de l'allocation de parent isolé (API) et des allocations familiales, représente une difficulté en soi. Mais les nombres du RMI étant ce qu'ils sont, la mesure qu'on étudie provoquerait des incitations déplacées en ne les respectant pas. En effet, si l'allocation du jeune adulte qui vit parmi les siens excède le supplément auquel sa présence donne actuellement lieu, la famille dans son ensemble trouvera un avantage à ce qu'il la réclame pour lui-même: on créera ce qu'il est convenu d'appeler un effet d'aubaine. En sens inverse, si l'on fixe le montant sous le supplément actuel, on crée l'encouragement contraire à rester dans le système existant. Les deux effets reviennent à une immixtion de la société dans un choix qui devrait être privé, celui de maintenir le mode redistributif interne (le parent titulaire faisant bénéficier le jeune adulte d'une part de RMI à déterminer entre eux) ou de passer au mode redistributif externe (l'Etat fixant désormais la part).

A côté de cet argument de neutralité, un autre est de nature à peser: l'échelle d'une allocation comme celle du RMI est censée représenter au moins grossièrement les besoins des familles. Or la vie en commun s'accompagne d'externalités positives, dont l'échelle tient compte en attribuant un supplément familial qui est toujours inférieur à 100% au-delà de la première personne et qui est typiquement - quoique non pas toujours - monotone avec le rang (l'échelle

⁵ Articles R661-1 et R662-2 du Code de l'action sociale et des familles. Ainsi, la notion d'enfant à charge n'est pas la même au sens du RMI et des allocations familiales.

⁶ Voir la note de P. Mongin citée précédemment.

du RMI ne respecte pas entièrement ce principe). La société peut trouver légitime de ne pas donner plus individuellement au jeune adulte qui vit dans sa famille qu'elle ne donnerait à cette famille pour aider à son entretien. En effet, si elle dispensait plus, elle permettrait à un membre particulier de la famille de s'approprier une partie des externalités qui appartiennent à la famille tout entière, et de surcroît, elle outrepasserait l'objectif qui consiste à répondre aux besoins de cet individu le moins inexactement possible.

Le lecteur aura noté que les raisonnements qui précèdent ne faisaient pas encore intervenir le groupe des jeunes adultes isolés. A cet égard, on demandera, en deuxième lieu et non moins fondamentalement, que *le RMI des jeunes qui vivent chez leurs parents ne tombe pas tellement en dessous du RMI actuel des isolés que les premiers auraient massivement avantage à se réclamer du statut des seconds*. Cette condition relève des incitations individuelles, et non pas, comme la précédente, de la famille prise dans son ensemble. Elle vise de nouveau à préserver la neutralité de la société, car si le différentiel était trop important, les enfants de 18 à 25 ans prendraient leur autonomie en plus grand nombre et plus vite qu'ils ne l'auraient fait sinon. Elle vise aussi – et peut-être surtout – à éviter la fraude gigantesque qui ne manquerait pas de se produire, le RMI des isolés allant à des jeunes gens qui entendent bien ne pas renoncer complètement à leurs avantages familiaux. Il serait illusoire de penser que les Caisses d'allocations familiales, qui versent le RMI et verseront le RSA, puissent diligenter des inspecteurs supplémentaires pour tarir une source de fraude qui s'ajouterait à celles, déjà trop considérables, que fait naître toute attribution familialisée. On devine aussi les contentieux sans fin qui naîtraient des évaluations divergentes de tel ou tel avantage familial, par exemple du logement considéré en lui-même ou, inversement, des prestations qui subsistent lorsque le jeune adulte n'habite plus chez ses parents.⁷

Les deux exigences se contredisent, puisque l'une tend à majorer l'écart entre les deux niveaux pertinents de RMI et l'autre à le minorer. On ne voit pas quelles considérations supplémentaires, normatives ou incitatives, permettraient de définir un moyen terme entre ces opposés. En appliquant un même supplément élevé - par exemple de 70% - à tous les enfants à charge entre 18 et 25 ans, on atténuerait le conflit, mais cette option reviendrait à dévaluer la première exigence par rapport à la seconde. On s'avancerait vers l'individualisation de la solidarité pour une classe d'âge particulière alors que la familialisation régirait les autres, ce qui est incohérent.

Ainsi, la mesure proposée tombe sous un genre de théorème d'impossibilité, qui est d'autant plus implacable qu'il est plus élémentaire. Menée à propos du RMI, l'analyse vaut encore pour le RSA, désormais qu'il est acquis que le nouveau minimum social respectera une échelle familiale d'attribution.⁸ Par ailleurs, c'est un autre principe raisonnable que de rendre indépendant du niveau de revenu d'activité l'écart entre le RSA de l'isolé et le RSA du jeune adulte qui vit dans sa famille. Cette variable s'effaçant de la discussion, le mode de cumul, suivant le barème différentiel ou dégressif, n'a pas d'importance non plus.

⁷ L'administration propose une évaluation implicite de l'avantage d'être logé sans bénéficier d'autres prestations. Elle permet en effet au titulaire du RMI hébergé gratuitement de déduire un forfait-logement (qui, en 2008, valait 55,99 € pour une personne seule, à comparer au 447,91 € du RMI d'un isolé). Ce montant sous-estime l'avantage reçu par rapport à l'estimation plus réaliste constituée par les allocations personnelles de logement (voir là-dessus le rapport coordonné par J.N. Belorgey, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, remis en mai 2000 au Commissariat général du plan).

⁸ Sans doute s'agira-t-il simplement de l'échelle du RMI modifiée pour tenir compte des avantages supplémentaires de l'API.

Enfin, il reste à explorer le continent de problèmes que révèle cette question des plus simples: l'ouverture à 18 ans des droits du RSA devrait-elle profiter aux étudiants? Dans la France d'aujourd'hui, un peu plus de 50% d'une génération entreprend 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 du bénéfice du RMI et, demain, du RSA, puisqu'ils bénéficient déjà de transferts abondants, sous forme de prestations gratuites ou subventionnées, à commencer par leurs études mêmes.⁹ Mais à supposer qu'elle soit équitable, cette restriction 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 n'ont plus de famille ou qui en sont devenus indépendants. C'est à l'intérieur de cette sous-population qu'on rencontre à la fois le plus grand nombre de pauvres et le moins grand nombre d'étudiants.¹⁰ En prétendant l'avantager, on risquerait en fait de l'installer 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, qui est occasionnelle, saisonnière, ou régulière à temps partiel, ce qui les fait entrer dans la catégorie générale des petites quantités de travail.¹¹ Or l'instauration du RSA vise particulièrement à relever l'aide à cette catégorie, dans laquelle se rencontre l'essentiel de la pauvreté comprise au sens statistique. Il serait inadéquat de la diviser suivant le critère de la participation à un programme d'études supérieures, ne serait-ce que parce que l'effort d'insertion demandé à de jeunes allocataires peut revêtir cette forme non moins que celle d'une formation professionnelle stricto sensu, les deux formes se rapprochant d'ailleurs souvent désormais. 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 qu'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 les examens, achever les études et entrer dans la vie professionnelle. 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 configuration de l'assistance sociale. Des syndicats ou autres mouvements d'étudiants, voire

⁹ Aujourd'hui en France, les aides aux étudiants sont multiples et décousues. Le rapport de J.B. de Foucauld et N. Roth 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 (sous forme de dépenses éducatives et d'aides réservées).

¹⁰ On lira notamment les études de I. Robert-Bobée, "Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille", *INSEE Première*, n° 826, 2002, et de Y. Jauneau, "L'indépendance des jeunes adultes: chômeurs et inactifs cumulent les difficultés", *INSEE Première*, n° 1156, septembre 2007.

¹¹ Les statistiques sur le travail des étudiants sont 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. Voir les rapports annuels de la Direction de l'éducation de l'OCDE, *Regards sur l'éducation*, et l'étude d'E. Coudin et C. Tavan, "Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi", *INSEE Première*, n° 1204, juillet 2008.

des partis politiques, ont fait leur une revendication d'*allocation d'autonomie*, qui se distingue d'une extension du RMI par le caractère individuel et sans doute aussi par les montants, mais qui aurait les mêmes effets démobilisateurs sur les intéressés comme sur l'opinion. En refusant jusqu'à présent cette demande, malgré les tentations qu'elle fait renaître à chaque élection, les pouvoirs publics ont considéré qu'ils préservaient à la fois la justice distributive et l'efficacité sociale.¹²

Mais n'y aurait-il pas un moyen terme satisfaisant qui consisterait à dispenser le RMI ou 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 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)."¹³ Dans le même esprit, on soulignait plus haut que la participation familiale rendait vain le calcul de budgets individuels 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.¹⁴ 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 très 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 les besoins de la réforme du RSA, il n'est pas judicieux de chercher à fondre dans un même groupe de jeunes adultes nécessiteux les étudiants et les autres.

En détaillant un à un les obstacles, on vient de récuser une affirmation pour le moins hâtive du rapport ici commenté: "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

¹² La revendication se rattache vaguement aux projets d'allocation universelle, dont il sera question plus bas. Cette influence est sensible dans une terminologie - "allocation d'autonomie", "allocation d'autonomie universelle" - qui tend à supplanter celle de "revenu social étudiant". L'expression plus ancienne de "salaire étudiant" reposait sur une métaphore marxisante de l'étudiant comme travailleur qui n'a plus cours dans les modes idéologiques.

¹³ *Les étudiants en difficulté, pauvreté et précarité*, rapport au Ministre de l'éducation nationale de C. Grignon, Président du Conseil scientifique de l'Observatoire de la vie étudiante, mai 2000.

¹⁴ Le chiffre de 100 000 étudiants pauvres, qu'on voit 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 de pauvreté*, l'étude ayant récusé la pertinence des comparaisons monétaires directes.

moins de 25 ans". Si de bons auteurs ont pu se laisser ainsi capter, c'est peut-être qu'ils s'en sont trop facilement remis au jeu rituel des comparaisons européennes. Assurément, celles-ci montrent que l'ouverture des droits se fait plus couramment à 18 ans, voire plus tôt ou sans condition d'âge. Dans un échantillon de quatorze pays qui ont un dispositif de revenu minimum, trois seulement - la France, l'Espagne et le Luxembourg - imposent la barre des 25 ans. Mais le tableau de la section 3.2.2, d'où provient cette constatation, permet d'aller plus loin qu'elle.¹⁵ Les trois pays nommés respectent un type familial d'attribution. Parmi les autres, il n'y en a que 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 de l'échantillon - 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 qu'on a vu, 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. Si, donc, on accepte les arguments qui précèdent, la comparaison avec le dernier groupe ne vaut pas raison, et le tableau révèle en fait *le choix entre deux principes fondamentaux de la solidarité, et non pas seulement deux règles d'attribution par rapport à l'âge.*

A ce stade, la discussion prend une ampleur qui dépasse le propos des auteurs et le but de la présente note. Mais celle-ci peut du moins ouvrir quelques pistes. Des arguments favorables au principe individuel de la solidarité, il s'en rencontre dans la littérature théorique sur l'allocation universelle; les auteurs pourraient en faire leur profit s'ils se déclaraient finalement pour ce principe. 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 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.¹⁶ 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 John Rawls. Dans la version de l'allocation universelle qu'en défend le plus connu de ses représentants actuels, Philippe van Parijs, celle-ci 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 - doive 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.¹⁷ Quelle que soit la justification donnée à l'allocation universelle, et elle est souvent éclectique chez ses défenseurs, 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 des allocations de type familial.

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

¹⁵ Ce tableau provient de P. Horowitz, K. Julienne et M. Lelièvre, "Un panorama des minima sociaux en Europe", *Etudes et résultats*, DREE, n° 464, février 2006.

¹⁶ 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.

¹⁷ Voir P. van Parijs, *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press, 1995, et la synthèse que cet auteur a cosignée avec Y. Vanderborght, *L'allocation universelle*, Paris, La Découverte, 2005.

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.¹⁸ L'énumération des besoins définit, pour des circonstances socio-économiques données, un niveau idéal d'allocation que les conceptions précédemment survolées n'ont aucune raison d'égaliser, puisque leur principe de définition est ailleurs. L'allocation qui résulte de la propriété commune des ressources naturelles 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 manifesterait chaque fois qu'on passe d'un régime familial à un régime individuel d'allocation.¹⁹ Dans une circonstance où les pouvoirs publics sont soumis à une contrainte budgétaire rigoureuse, elle devient une objection dirimante.

L'individualisation de la solidarité conduit nécessairement à une forme de gaspillage social. En effet, la société consacrerait une allocation intégrale à ceux qui, s'ils étaient rattachés à une famille titulaire, ne lui coûterait que la partie de cette allocation définie par l'échelle familiale, alors même que - sous l'hypothèse que cette échelle représente acceptablement les besoins - la situation réelle du bénéficiaire serait inchangée. Les contribuables seront invités à faire un effort supplémentaire qui ne relève pas simplement de la justice distributive. Ce qui peut le motiver est une double thèse, qu'ils acceptent 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 doive en acquitter le surcoût élevé. Les experts du système de solidarité sont pour leur part divisés. Alors que plusieurs rapports des années 2000 ouvrent la porte à l'individualisation, d'autres la tiennent fermée.²⁰ Les travaux préparatoires au RSA ont maintenu sans discussion le caractère familialisé du RMI pour le nouveau minimum social.²¹ Cette dernière option allait de soi pour une réforme qui posait hiérarchiquement son objectif, la lutte contre la pauvreté, sans envisager de l'arbitrer avec celui de l'autonomie individuelle. On peut sans doute reprocher à P. Cahuc, G. Cette et A. Zylberberg de n'avoir pas choisi leur camp théorique.

Les critiques que cette note a dirigées 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 dirige 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

¹⁸ Ainsi, l'opinion contemporaine semble prête à inclure dans la liste un certain accès aux transports, aux télécommunications et aux divertissements.

¹⁹ P. van Parijs et Y. Vanderborght (ouv. cité, p. 56) signalent clairement la conséquence.

²⁰ On comparera sous cet angle les deux rapports déjà cités du Commissariat général du plan et celui de la mission parlementaire confiée à L. Wauquiez, *Les aides aux étudiants*, juillet 2006.

²¹ Cf. le Livre Vert *Vers un revenu de Solidarité active* publié par le Haut Commissariat aux solidarités actives en mars 2008.

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 même antiredistributifs: pour les jeunes travailleurs, les abaissements 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 à plus long terme du Fonds d'aide aux jeunes. 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.²² La société française ne lésine pas avec ses enfants mal lotis, mais il est urgent de lui enseigner à faire meilleur usage de sa générosité.

²² L'estimation provient du rapport de J.B. de Foucauld et N. Roth, qui ouvre quelques pistes de réforme, outre la recommandation, qu'on ne reprendra pas, d'installer graduellement une allocation d'autonomie. D'autres propositions figurent dans le rapport de L. Wauquiez.