

Revenu universel, revenu minimum garanti : quels liens avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Contribution de l'ONPES aux débats publics en cours

Le mot de l'Observatoire

Venues d'horizon divers, des propositions de changement plus ou moins radical de la protection sociale ont récemment vu le jour en Europe¹, et plus particulièrement en France. Il s'agit d'abord de la mise en place d'un « **revenu universel** », ensuite de la fusion d'un certain nombre de minima sociaux existants en un seul « **revenu minimum garanti** ». Quelles conséquences pourraient avoir la mise en œuvre de ces propositions sur la pauvreté et l'exclusion sociale ? L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a été sollicité à plusieurs reprises pour donner son avis à leur égard (Sénat, Conseil économique, social et environnemental, Cour des comptes). L'objet de cette *Lettre* de l'ONPES est de faire connaître les observations et remarques émises par l'Observatoire à cette occasion.

¹ Voir par exemple trois références de portée européenne dans l'annexe 2 (Defeyt, 2016 ; Alaluf et Defeyt, 2015 ; Van Parijs, 2016).

1. Savoir de quoi l'on parle

Il convient tout d'abord de clarifier le vocabulaire. Car les termes « **revenu universel** » (ou ses synonymes, comme revenu de base, revenu d'existence, allocation universelle, etc.) et « **revenu minimum garanti** » renvoient à deux dispositifs très différents :

- Le **revenu universel** désigne une allocation due par la communauté nationale à chacun de ses membres, versée de manière strictement égalitaire et sans aucune condition (avec éventuellement une différenciation distinguant enfants¹ et adultes), à toute personne vivant durablement sur

¹ Certains, comme Atkinson et Marlier, avancent l'idée d'un revenu minimum réservé aux enfants (voir section 1.4.4 de l'ouvrage « *Income and living conditions in Europe* » et l'étude de (Levy *et al.*, 2013) pour une étude de l'impact redistributif d'un tel revenu).

le territoire de cette communauté. La lutte contre la pauvreté n'est qu'un enjeu particulier d'un dispositif qui renouvelle de fond en comble les rapports entre l'activité quelle qu'elle soit (travail salarié ou indépendant, formation, activités associatives, soins d'un proche, bénévolat, activité domestique) et le revenu.

- Le **revenu minimum garanti** désigne une allocation différentielle² sous condition de ressources qui assure à tout ménage (personne isolée ou famille) que le total des ressources à sa disposition ne sera pas inférieur à un seuil garanti et défini par la loi. La lutte contre la pauvreté monétaire est ici centrale et s'inscrit dans la tradition classique d'un contrat social, axé sur le travail, établissant la réciprocité des droits et

² Une allocation est dite « différentielle » lorsque son montant est calculé par différence avec un plafond de ressource fixé à l'avance.

devoirs entre la société et le citoyen (ONPES, 2013).

Cette distinction n'est pas toujours saisie clairement, d'autant que les appellations sont proches. Le **revenu universel** auquel en principe tout résident aurait droit de sa naissance (ou de sa majorité) à sa mort, sans condition, constituerait une transformation radicale du système de redistribution existant et, au-delà, de notre pacte social. En revanche, le **revenu minimum garanti** ambitionne un objectif plus modeste : corriger les inégalités entre les

neuf minima sociaux actuels (**annexe 1**) de façon à pouvoir les fusionner et en faciliter l'accès aux personnes qui y ont droit. Les quatre principaux minima (Revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse, allocation de solidarité spécifique) regroupent 96 % des bénéficiaires et leur assurent une aide sociale d'un certain niveau lorsque leurs autres revenus sont inexistantes ou insuffisants.

Résumé de la contribution de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale aux débats publics en cours

Les Français sont à juste titre inquiets de la persistance d'un haut niveau de pauvreté confirmée par les chiffres les plus récents. Leurs inquiétudes sont avivées par de nouvelles études de nature prospective soulignant les risques d'une diminution sensible des emplois dans des secteurs jusqu'ici préservés et d'une dégradation de la qualité du travail. Dans ce contexte, des approches nouvelles de la redistribution des revenus sont proposées afin de protéger la population qui pourrait être fragilisée par ces évolutions.

Appelé à donner son point de vue sur ces idées lors de diverses consultations, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a décidé de l'exprimer de façon synthétique sous l'angle de la mission qui lui a été confiée : quelles seraient les conséquences sur la pauvreté et l'exclusion sociale de dispositifs visant soit à instaurer un **revenu universel** dans notre pays, soit à simplifier drastiquement l'ensemble complexe des minima sociaux actuels en vue de faciliter l'accès à un **minimum garanti** de ressources ?

Ces deux approches nouvelles de la redistribution des revenus, proches dans leur appellation, sont en réalité très différentes. Le **revenu universel** est une ressource attribuée à toutes les personnes résidant légalement en France, sans aucune condition, leur vie durant.

Un **revenu minimum garanti** est une allocation différentielle comblant la différence entre les revenus disponibles d'une personne ou d'un ménage et un plancher déterminé ne prenant en compte que la taille et les ressources du ménage (quelles que soient ses caractéristiques), et non les raisons pour lesquelles celui-ci dispose de faibles revenus (handicap, vieillesse, privation d'emploi, ...). La première approche est porteuse d'une vision alternative radicale, contrairement à la seconde, même si l'une et l'autre aboutissent par principe à assurer aux personnes de faibles ressources un accès effectif à un seuil minimal de revenu.

Le **revenu universel** s'éloigne des principes qui ont présidé jusqu'à présent au contrat social à la française qui s'appuie sur un équilibre de droits et devoirs autour de l'accès à l'emploi. Il ouvre la possibilité de se consacrer à des tâches bénévoles utiles au lien social, à des projets personnels ou à des emplois faiblement rémunérateurs, en assurant un complément de ressources. Il supprime radicalement la plaie du « non-recours » et l'incertitude des emplois précaires. Toutefois, sa mise en œuvre invite à la vigilance : trop faible, il pourrait aggraver la situation des personnes les plus démunies et/ou les plus éloignées de l'emploi. La classe moyenne ne serait pas nécessairement gagnante selon les contreparties envisagées pour son financement. Trop élevé, il poserait des problèmes de financement quasi-insolubles si ce n'est en déconstruisant l'actuelle protection sociale, donc en risquant de pénaliser gravement certaines couches sociales. En outre, l'inclusion sociale ne peut se limiter à l'attribution d'un revenu : elle suppose aussi des formes d'accompagnement et de services publics levant les obstacles auxquels se heurtent les personnes en difficulté. Quant à ses effets sur le marché du travail, certains le créditent de libérer les initiatives, d'autres de décourager l'accès aux emplois les moins bien rémunérés ou de faible qualité. L'Observatoire constate qu'aucune expérimentation ne permet de trancher dans ce domaine. Plus généralement, l'ONPES souligne l'importance d'effectuer des exercices de simulation macroéconomique afin d'en appréhender l'impact dans sa globalité.

Les projets de simplification ou de **fusion des minima sociaux en un socle unique**, dans le sillage du récent rapport Sirugue, impliquent des coûts – et donc des risques – moins élevés, même s'ils sont assortis de compléments de « soutien » aux personnes (pour celles et ceux qui se trouvent dans l'incapacité complète de travailler) et à l'« activité » (en cas de rémunérations du travail trop faibles). L'ONPES invite à prendre garde à ce que la simplification ne conduise à négliger la singularité des parcours. Une certaine complexité est inévitable en ce qui concerne l'accompagnement social de prestations destinées à des personnes que l'on souhaite aider à participer à la vie sociale. S'il reconnaît pleinement l'importance de lutter contre le non-recours et de simplifier l'accès aux minima sociaux, l'ONPES souhaite attirer l'attention sur les coûts non négligeables qu'entraînerait la non prise en compte de cette complexité.

En conclusion, la recherche récente comme l'expérience de la société civile montrent l'importance, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, de mettre l'accent non seulement sur les ressources financières mais aussi sur des dimensions qualitatives : services publics répondant aux besoins ou levant les obstacles, implication et participation des personnes concernées. Ceci implique sans doute de majorer les dépenses publiques dédiées à l'accompagnement vers l'insertion sociale ou professionnelle : accueil de la petite enfance, formation, santé, logement décent pour les plus modestes. Il ne faudrait pas que l'attribution d'un revenu, qu'il soit universel ou minimum, devienne un « solde de tout compte ».

Dans chacune de ces deux perspectives, l'approche de la pauvreté est principalement monétaire³. A cet égard l'ONPES a toujours souligné l'importance d'une stratégie globale articulant l'économique et le social et mobilisant différentes formes d'intervention, notamment monétaire, du fait du caractère multidimensionnel de la pauvreté. En outre, les situations de pauvreté peuvent être transitoires, récurrentes ou de très longue durée. Cette dynamique appelle des actions modulables ou personnalisées, individuelles ou collectives, au-delà des aides versées en espèces.

2. Deux visions qui ne se situent pas dans le même champ

Les promoteurs de l'idée de **revenu universel** font valoir à juste titre que ses origines sont bien antérieures à la naissance des systèmes actuels de protection sociale. Comme le soulignent Marc de Basquiat et Gaspard Koenig⁴, ce revenu repose sur une affirmation d'égalité (chacun reçoit la même chose), de liberté (il n'est nécessaire de justifier d'aucune condition pour le percevoir) et de citoyenneté (chacun est assuré de percevoir de quoi participer à la vie sociale, quelle que soit sa situation).

Cette diversité d'inspirations explique pourquoi la proposition de **revenu universel** est compatible avec une grande variété de conceptions politiques, des plus libertariennes aux plus régulatrices. Elles sous-tendent aussi des visions différentes de la pauvreté et de l'exclusion sociale : tantôt celles-ci trouveraient leur origine dans un déficit de participation à la vie sociale ; tantôt elles tiendraient à l'accaparement par quelques-uns des biens collectifs ; tantôt enfin elles consisteraient dans l'absence de choix personnels face aux potentialités.

De fait, ces différentes approches de la pauvreté et de l'exclusion sociale se retrouvent lorsqu'il s'agit d'en analyser les causes. Les rapports de l'ONPES mettent, par exemple, l'accent sur l'importance des inégalités, notamment quand elles proviennent d'une concentration excessive des ressources chez certains⁵, révélant d'insuffisantes retombées positives de la croissance ou des changements technologiques sur l'ensemble de la population. Ils pointent également l'existence de seuils de

Encadré 1 – Conceptions libérales et « régulationnistes » des transformations du travail

Les conceptions libérales mettent plutôt l'accent sur la dérégulation des *relations de travail* pour dépasser les formes salariales antérieures qui entraveraient l'initiative individuelle et le dynamisme économique. Le revenu universel permet ainsi une dérégulation étendue de la relation salariale.

Pour leur part, les conceptions « régulationnistes » mettent l'accent sur les transformations *du contenu du travail*, notamment dans le cadre de ce que certains dénomment l'économie de la connaissance ; de plus, elles insistent sur le fait que les activités sociales (domestiques, associatives, politiques) contribuent non seulement au bien être individuel mais aussi au développement économique global.

revenus au-dessous desquels il est difficile de participer effectivement à la vie sociale. L'ONPES a aussi dénoncé les risques des approches de type « workfare », impliquant pour les bénéficiaires d'être contraints d'accomplir une activité pour pouvoir percevoir en contrepartie le minimum social auquel l'insuffisance de revenu devrait suffire à leur donner droit. Si le **revenu universel** comme le **revenu minimum garanti** se focalisent sur les aspects monétaires de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il importe de ne pas oublier leurs autres dimensions : il ne faut pas réduire la complexité de la vie sociale à ses seuls aspects monétaires. Pour l'ONPES la lutte contre les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne se réduit pas uniquement à l'octroi d'un revenu « inconditionnel » ou « garanti ». L'accès aux soins, à l'éducation, au logement, à la culture en particulier est essentiel pour permettre à chacun de disposer d'un pouvoir d'agir (*empowerment*) et de participer effectivement à la vie sociale. Il implique un véritable « investissement social ».

Les minima sociaux puisent leur légitimité dans l'entrelacs de droits et de devoirs réciproques qui, depuis la Révolution française, fondent le lien social : le devoir de la collectivité est de veiller à ce que chacun puisse vivre dignement, tandis que le devoir de chacun est de participer au bien social dans la mesure de ses capacités.

Le **revenu universel**, en revanche, prend appui sur des fondements différents. Il peut s'agir de fondements patrimoniaux : legs de savoirs ou d'infrastructures des générations précédentes⁶, ou

³ La pauvreté monétaire se définit et se mesure au regard de l'insuffisance des ressources. Il y a cependant d'autres manifestations de la pauvreté qui ne se réduisent pas à cette insuffisance, telle que le non-accès à des biens et services essentiels, l'absence de liens sociaux, la stigmatisation ou le manque de reconnaissance, etc. Voir le rapport 2016 de l'ONPES sur « l'invisibilité sociale, une responsabilité collective ».

⁴ Dans leur introduction au projet « LIBER ».

⁵ L'une des premières phrases du livre (Atkinson, 2016) « Mon but est de *réduire* l'inégalité, de la faire descendre au-dessous de son niveau actuel, car je suis convaincu que ce niveau est excessif. »

⁶ On pense en particulier à Yoland Bresson, un économiste qui est à l'origine de l'Association internationale pour le revenu d'existence (A.I.R.E.) ou plus avant, à Léon Bourgeois qui faisait reposer la solidarité sur l'existence d'une dette sociale se transmettant dans le temps.

partage d'une rente issue d'une ressource naturelle dont la présence ne doit rien à personne (cas de l'Alaska pour la rente pétrolière). Dans la plupart des propositions, cependant, les fondements s'appuient sur les transformations du marché du travail, actuelles et à venir. Il s'agit de sécuriser les revenus dans une société où le marché du travail se précarise et où le salariat pourrait perdre sa place hégémonique actuelle (**encadré 1**). Dans ce cadre, les uns mettent en avant la baisse drastique supposée de l'emploi dans le secteur des services, désormais touchés par la « révolution numérique ». Il n'y aurait alors plus assez de travail (salarié) pour tous de manière structurelle. D'autres estiment que la création de richesse sera de moins en moins issue du contrat salarial et de plus en plus l'œuvre de plates-formes internet dont les contributions libres des membres accroissent la valeur des informations ainsi constituées. D'où l'idée qu'une « déconnexion » plus ou moins forte entre travail et revenu est nécessaire (Gorz, 1983), conduisant à des réformes majeures de la protection sociale (Conseil national du numérique, 2016) particulièrement en France où son financement reste majoritairement axé sur des cotisations liées au travail.

Le **revenu universel** n'est donc pas principalement orienté vers la diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Son horizon est beaucoup plus large et prospectif. Il s'agit en réalité d'un projet de société qui va très loin dans la réécriture du contrat social.

3. Les questions que soulève la proposition de revenu universel

Peut-il contribuer à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Par sa nature le **revenu universel** permettrait sur certains points d'améliorer le sort des personnes en situation de pauvreté :

- fin du non-recours (puisque l'attribution du revenu universel serait automatique),
- fin de toute stigmatisation liée à la conditionnalité et au ciblage de l'aide (chacun percevant ce revenu et pas seulement les personnes en difficulté),
- élimination de la précarité engendrée par la variabilité de l'aide sociale issue de situations professionnelles ou familiales instables,
- suppression de la pauvreté monétaire absolue si le revenu universel était fixé à un niveau suffisamment élevé pour satisfaire les besoins essentiels de chacun.

Toutefois, l'automatisme et la simplicité du dispositif ne sont pas aussi assurées que cela.

Des bénéficiaires automatiques ?

L'attribution d'aides conditionnelles demeurera, notamment celle des aides dites non obligatoires attribuées par les collectivités locales ou les aides personnalisées au logement, les aides spécifiques pour les personnes handicapées souvent maintenues par les dispositifs de **revenu universel** ou les aides destinées aux réfugiés ou aux demandeurs d'asile.

La disparition de la stigmatisation ?

Il n'est pas impossible que de nouveaux phénomènes de stigmatisation apparaissent pour pointer les personnes durablement sans activités sociales reconnues comme légitimes. C'est l'exemple du « surfeur de Malibu » mis en avant par John Rawls⁷ pour suggérer que les contribuables n'accepteraient pas que le travail des uns permette d'entretenir les autres dans l'oisiveté. Cet exemple souligne à nouveau l'ampleur de la transformation de notre pacte social impliquée par la notion d'un **revenu universel** octroyé sans condition. L'activité du surfeur de Malibu peut être créditée d'une utilité sociale si l'on considère que menée par simple plaisir, elle participe à la promotion de valeurs ludiques de portée collective.

La suppression de la pauvreté absolue ?

Le risque existe également que le coût du **revenu universel** ou l'influence de groupes sociaux contributeurs nets incite les Gouvernements à ne pas le réévaluer au fil du temps, même en cas d'augmentation du coût et/ou de la nature des « besoins essentiels » censés être couverts par ce revenu. Le précédent du RSA/RMI incite à la prudence : fixé pour une personne seule à moins de la moitié du Smic mensuel lors de sa création en 1988, il était appelé à diminuer en pourcentage du Smic compte tenu de son mécanisme d'indexation sur les prix⁸.

Quels effets directs sur les ressources des personnes actuellement bénéficiaires des minima sociaux ?

Pour une personne seule, les montants des minima sociaux se situent actuellement grosso modo à deux niveaux :

- De l'ordre de 470 € mensuels⁹ (net du forfait logement) en 2017 pour une personne seule

⁷ *Théorie de la justice*, Éditions du Seuil, 1994. Cet exemple a été repris par (Van Parijs, 1998).

⁸ Initialement, le revenu minimum d'insertion (RMI) avait été fixé à 50% d'un salaire net à temps plein rémunéré au Smic. En 2011, il n'en représentait plus que 43,5 % puis 46 % en 2016, suite à la revalorisation de 10% accomplie dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

⁹ Le montant du RSA socle pour une personne s'élève aujourd'hui à 535,17 € auquel il faut retrancher le forfait logement qui est égal à 64,22 € pour une personne seule.

Encadré 2 – Les budgets de référence ONPES

Entre 2012 et 2014, l'ONPES a mis en œuvre une démarche inédite en France afin de déterminer **le montant nécessaire pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne et pour pouvoir participer pleinement à la vie sociale**. Cette méthode d'évaluation des besoins, menée en collaboration avec le CRÉDOC et l'IREC, a consisté à réunir des groupes de discussion composés de citoyens de tous milieux sociaux et d'experts afin qu'ils dégagent un consensus éclairé et argumenté sur les biens et services nécessaires pour se sentir effectivement inclus dans la société française. Ce panier de biens et services, traduit en montant monétaire, est appelé **budget de référence**. La nomenclature des postes de dépenses couvre de manière exhaustive tous les domaines de la vie quotidienne. Les budgets de références ont été élaborés pour des ménages vivant dans deux villes moyennes, Tours et Dijon, et pour six configurations familiales.

Pour des locataires du parc social, le budget de référence s'élève à :

- 1424 € mensuel pour une personne seule d'âge actif
- 2599 € (soit en niveau de vie correspondant : 1624 €) pour une famille monoparentale avec un enfant de 0 à 3 ans et un enfant de 3 à 10 ans
- 3284 € (soit en niveau de vie : 1428 €) pour un couple avec deux enfants, l'un de 11 à 14 ans, l'autre de 15 à 17 ans.

Le montant des budgets de référence par configuration familiale aboutit à un niveau de vie nettement plus élevé que le seuil de pauvreté : ce dernier est fixé à 60 % du niveau de vie médian des ménages (1000 € pour une personne seule en 2013), alors que le budget de référence représente entre 81 % (couple sans enfant) et 100 % (famille monoparentale avec deux enfants) de ce même niveau de vie médian.

Pour en savoir plus (annexe 2) :

- Rapport de l'ONPES 2014-2015, *Les budgets de référence : Une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*.
- « Les budgets de référence : Une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale - Rapport de l'ONPES 2014-2015 », Lettre de l'ONPES, n°1, Mai.
- Albérola E., Aldeghi I., Muller J., 2016, « La vie sociale entravée des familles aux ressources modestes », Lettre de l'ONPES, n°6, Septembre.

bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), et de 620 € (net du forfait logement) dans le cas du RSA majoré (situation d'une femme seule enceinte) pour les personnes d'âge actif en état de travailler.

- De l'ordre de 800 € mensuels pour une personne seule au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

À ces montants peuvent éventuellement s'ajouter d'autres prestations sociales en fonction de règles de cumul spécifiques selon les minima¹⁰.

Les effets d'un **revenu universel** sur les ressources des familles ou des personnes isolées les plus pauvres différeront en fonction de son montant au regard de ces deux niveaux.

Le cas d'un revenu universel proche du RSA

Avec un revenu proche du montant du RSA (proposition Liber : 480 € pour un adulte, 270 €

¹⁰ S'y ajoutent des aides complémentaires : aide au logement, prise en charge de la couverture maladie complémentaire, perception de prestations familiales (allocations familiales, etc.), selon des règles de cumul variables d'un revenu minimum à l'autre.

pour un jeune de 14 à 18 ans, et 200 € par enfant de moins de 14 ans)¹¹, et un montant inchangé de prestations complémentaires actuelles (aides au logement, aides diverses en nature, CMU...), les personnes pauvres du premier décile de revenu primaire¹² connaîtraient majoritairement une amélioration de leur situation (jeunes de 18 à 24 ans, ménages composés de plus d'une personne), parfois une détérioration (les allocataires de l'ASPA et de l'AAH sans ressources personnelles¹³), et pour un tiers environ une situation inchangée (personnes isolées au RSA ou à l'ASS sans aucune autre ressource). Selon les simulations des

¹¹ Dans la simulation du Liber, les prestations familiales et les minima sociaux seraient supprimés (Voir la version II du projet). Ce projet prévoit de supprimer les minima sociaux et les allocations familiales, mais maintient inchangé le reste de la protection sociale existante. Le financement du revenu universel étant assuré par un prélèvement à taux fixe dès le premier euro.

¹² Selon l'INSEE, les revenus primaires comprennent les revenus directement liés à une participation des ménages au processus de production. Ils comprennent ainsi en majorité la rémunération des salariés, ainsi que les revenus de la propriété résultant du prêt ou de la location d'actifs financiers ou de terrains (intérêts, dividendes, revenus fonciers...).

¹³ Toutefois, dans la dernière version du projet Liber, le revenu universel serait majoré pour les personnes âgées ou handicapées de sorte qu'elles ne soient pas perdantes.

concepteurs du Liber, les deux premiers déciles verraient leur revenu disponible moyen progresser d'une centaine d'euros par mois en moyenne. Mais au sein d'un même décile, beaucoup dépendrait de la taille et de la composition du ménage : ainsi, par exemple, les familles monoparentales avec un enfant seraient moins bien traitées que les couples sans enfant.

En toute hypothèse, le montant final des ressources disponibles pour les ménages des deux premiers déciles de revenus resterait sensiblement inférieur à ce que l'ONPES désigne comme budget de référence pour participer pleinement à la vie sociale (**encadré 2**). L'instauration d'un **revenu universel** de faible niveau ne dispenserait donc pas les familles pauvres ou modestes de continuer à travailler ou de rechercher un emploi¹⁴. Bien qu'impliquant un bouleversement des prélèvements obligatoires¹⁵, un tel revenu universel n'aurait que des modifications limitées dans la répartition des revenus (de telles modifications ne constituent pas son objectif premier). Il faudrait en outre maintenir (voire accroître) les dépenses collectives généralement désignées comme « investissement social » pour lutter contre la persistance de la pauvreté et de l'exclusion et permettre une pleine participation à la vie sociale : accueil de la petite enfance, éducation, santé, logement, transport.

Le cas d'un revenu universel proche de l'ASPA (minimum vieillesse)

Au niveau de 750 € (pour un adulte, 225 € pour les moins de 15 ans et 375 € pour les 15-18 ans), (Chevandier et Héricourt, 2016) estiment le coût à 504 milliards et avancent que cette version « pourrait être mise en œuvre à moyen terme ». Néanmoins, pour la financer, les auteurs indiquent qu'il faudrait renoncer au financement public de l'assurance vieillesse et à une large part de l'assurance maladie obligatoire (seules les affections de longue durée continuant d'être prises en charge par la collectivité). Chacun devrait alors choisir de s'assurer personnellement ou d'adhérer à des fonds de pension. Il s'agirait donc d'un bouleversement majeur de la protection sociale dont on peut douter qu'il bénéficie aux plus modestes. Les autres propositions d'un montant aussi élevé, voire davantage (Mylondo, 2012), sont discrètes sur le mode de financement, ou imaginent une mise en place progressive, très étalée dans le temps, faisant alors davantage appel à un financement de type fiscal où les inégalités seraient sensiblement

¹⁴ Les analyses développées dans l'annexe 2 du rapport Sirugue « Revenu universel et minimas sociaux » conduisent à des conclusions similaires.

¹⁵ Dans le cas du Liber, suppression de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales salariales au bénéfice d'un prélèvement à la source de 36 %, suppression des prestations familiales et des bourses, ...

réduites, mais sans en préciser l'ampleur ni les effets possibles.

Quels effets sur le marché du travail et sur le logement ?

Pour ses partisans, le **revenu universel** faciliterait le fonctionnement du marché du travail, en favorisant les contrats à temps partiels, la mobilité entre statuts de salarié et de non salarié, le cumul d'activités rémunérées complémentaires et aléatoires. Ce qui permettrait d'aborder dans de meilleures conditions les évolutions à venir, notamment celles engendrées par « l'ère numérique »¹⁶, comme la disparition d'un volume important d'emplois.

Tout d'abord, s'agissant des inquiétudes autour d'un « futur sans emploi », les conclusions du rapport 2017 du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE) relativisent très fortement les prédictions catastrophistes relatives au nombre d'emplois menacés par l'automatisation. Selon le COE, « moins de 10 % des emplois existants présentent un cumul de vulnérabilités susceptibles de menacer leur existence dans un contexte d'automatisation et de numérisation. Mais la moitié des emplois existants est susceptible d'évoluer, dans leur contenu, de façon significative à très importante ».

Cependant, les travailleurs aujourd'hui précaires (qui forment la majorité des travailleurs pauvres) pourraient quitter avec moins de risques un emploi à faible revenu ou dont les conditions de travail sont difficiles, du fait de la sécurité donnée par un plancher permanent de ressources. Cela pourrait contraindre certains employeurs à revoir à la hausse le niveau des rémunérations (avec le risque que le volume de ce type d'emplois se contracte en raison de leur coût plus élevé).

En fait, les incertitudes sur ce point sont très fortes et beaucoup dépendrait du niveau du **revenu universel**.

Un niveau faible, on l'a vu, ne réduirait pas le besoin pour les personnes en situation de pauvreté de le compléter en occupant ou en recherchant un emploi, fût-il de médiocre qualité. Elles feraient peut-être alors le choix de conserver leur emploi et d'améliorer leur niveau de vie plutôt que de se retirer du marché du travail. Il est impossible, à ce stade, de déterminer quelle serait l'hypothèse la plus vraisemblable. Les seules certitudes sont que la réduction de la pauvreté laborieuse dépend avant tout du relèvement des compétences des travailleurs pauvres (ce qui renvoie aux dépenses d'investissement social, publiques et privées, déjà évoquées) et que les jeunes de 18-24 ans sans qualification, verraient leurs conditions de vie améliorées grâce au revenu universel, ce qui

¹⁶ Ces motivations inspirent, semble-t-il, l'expérimentation finlandaise d'un revenu de type universel.

pourrait peut-être les aider à fonder un projet professionnel personnel.

Dans sa version « haute », le revenu universel rendrait moins attractifs un grand nombre d'emplois faiblement qualifiés, précaires et mal rémunérés. Ce qui amènerait les employeurs soit à supprimer une partie d'entre eux, soit à améliorer les conditions de travail et/ou de rémunération. Mais à l'inverse, cela pourrait aussi susciter un afflux de travailleurs migrants mal payés (au noir parfois), d'autant que le revenu universel serait réservé aux résidents en situation légale. Ce qui serait un facteur important de dualisation du marché du travail.

Au total, les effets sur le marché du travail sont incertains. Il en est de même pour le logement. Si la solvabilité de tous les candidats à un logement locatif était améliorée, trouveraient-ils davantage à se loger, ou bien assisterait-on à une hausse progressive des loyers, du fait de la rareté structurelle de l'offre ? Des réformes de la protection sociale (aides plus dégressives, accroissement des ressources découplées de la masse salariale) pourraient limiter ou éviter les effets négatifs. Mais les bienfaits espérés sont incertains et il conviendrait, avant tout, d'effectuer des exercices soigneux de simulation macroéconomique. Pour les personnes d'âge actif aujourd'hui en situation de pauvreté, **revenu universel** ou non, les mêmes questions se posent : comment améliorer la qualité des emplois peu qualifiés, ainsi que le parcours professionnel et les droits sociaux de ceux ou celles qui les occupent ? Comment accompagner les actifs très éloignés du marché du travail afin de prendre en compte d'une façon ou d'une autre leurs capacités de contribuer à la vie sociale ?

Quel impact sur l'offre de services publics visant l'autonomie des personnes pauvres ?

La pauvreté, on l'a dit, n'est pas seulement une question de revenu insuffisant. A trop polariser l'attention et le débat sur le redéploiement des dépenses de protection sociale et des prestations correspondantes, les dépenses publiques ou les efforts de solidarité nationale qui, jusqu'à présent, n'ont pas été suffisamment honorés afin de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale, pourraient passer définitivement au second plan. Il s'agit :

- des politiques destinées à faciliter effectivement l'insertion sociale (santé, formation, pouvoir d'agir (*empowerment*), mais aussi emplois d'insertion) ainsi que celles permettant d'améliorer l'accès aux différents droits sociaux, contribution essentielle à l'insertion sociale qui, ne découle pas automatiquement de la hausse des revenus ;
- des politiques contribuant à réduire le coût de l'accès au logement pour les familles appartenant aux deux premiers déciles de revenu. Le système des aides personnelles au logement, pourtant

parmi les plus redistributives, ne parvient pas à rétablir la situation de ces familles pauvres et modestes, compte tenu de ce qu'est aujourd'hui l'offre de logements locatifs. Le taux d'effort qu'elles doivent consentir pour se maintenir dans leur logement est à la fois plus élevé et en croissance plus rapide que pour la moyenne des ménages.¹⁷

L'ONPES note que les deux pays de l'Union européenne, les Pays Bas et la Finlande, qui envisagent des expérimentations, au demeurant très restrictives, d'une forme de **revenu universel**, sont sensiblement plus avancés que la France pour l'accompagnement social et pour l'accès au logement locatif des personnes de faibles ressources.

Quel impact sur la qualité des liens sociaux ?

Les propositions de **revenu universel** ont en commun de se réclamer d'un encouragement à l'autonomie des individus y compris au sein de la sphère familiale. Libéré de l'obligation de gagner coûte que coûte de quoi vivre, chacun pourrait donner libre cours à ses capacités et ses choix personnels. Certaines versions insistent sur les dimensions altruistes que pourrait stimuler une rupture du lien « marchand » aujourd'hui dominant dans la vie sociale. Une société du « soin d'autrui » trouverait dans le revenu universel un moyen de promouvoir le temps gratuit des bénévoles, notamment celui des « aidants » non professionnels. Mais selon certains, n'est-ce pas là l'occasion pour la collectivité de se détourner de la prise en charge professionnelle des personnes non autonomes en la reportant sur les aidants familiaux, le plus souvent les femmes ? D'autres, au contraire, insistent sur l'autonomie individuelle qu'il permettrait par rapport à la cellule familiale. Cette dynamique ne risquerait-elle pas aussi d'aboutir à la déconstruction des solidarités élémentaires qui se nouent, par exemple, au sein de la famille ou dans le voisinage ?

4. Les propositions de simplification et de fusion des minima sociaux

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2012 n'a pas seulement choisi de revaloriser les minima sociaux. Il a aussi mis l'accent sur la lutte contre le non-recours et l'accès effectif aux droits. Dans cette perspective,

¹⁷ Source : Enquêtes Logement de l'INSEE. Les restrictions liées à la cherté du logement locatif touchent aussi les ménages dits modestes appartenant aux déciles D3 et D4, comme le montre le rapport 2015 de l'ONPES consacré aux *Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*.

le rapport du député Christophe Sirugue est bâti autour de quatre objectifs¹⁸ :

- simplification de l'accès aux minima sociaux pour les personnes concernées ;
- continuité de l'accès aux prestations ;
- suppression des inégalités de traitement selon les différentes catégories de bénéficiaires ;
- éligibilité des jeunes dès 18 ans.

En outre le rapport souligne l'importance des dispositifs visant à renforcer l'insertion sociale, trop souvent négligée dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette synthèse est désormais la référence à l'égard de laquelle on peut analyser d'autres propositions avancées depuis, qui se veulent plus ambitieuses dans l'objectif de simplification, en proposant une fusion pure et simple de l'ensemble des minima sociaux (sauf les aides sociales aux demandeurs d'asile ou réfugiés).

Comment simplifier sans faire de perdants ?

Pour l'essentiel, les minima sociaux actuels sont de deux types : soit ils visent les personnes dans l'incapacité de travailler (handicapés, personnes âgées) et sont alors d'un montant relativement élevé (aux alentours de 800 €) ; soit ils s'adressent à des personnes valides d'âge actif (demandeurs d'emploi de longue durée, inactifs) et sont alors d'un montant nettement plus faible (un peu moins de 500 € pour une personne seule) et excluent les 18-24 ans¹⁹.

Même si elle est rarement formulée ainsi, cette dualité de traitement s'explique par la crainte du législateur qu'un minimum social plus élevé ne désincite les personnes valides d'âge actif à travailler. Il est donc implicitement admis qu'elles pourraient par une insertion professionnelle appropriée améliorer leur situation au contraire des personnes âgées ou handicapées qui auraient les plus grandes difficultés à vivre durablement avec un montant aussi faible. L'opinion publique estime pour sa part injuste que les personnes qui ne travaillent pas alors qu'elles le pourraient, disposent d'un niveau de vie similaire, voire plus élevé²⁰ que les personnes en emploi.

¹⁸ Repenser les minimas sociaux, vers une couverture socle commune. Rapport remis le 18 avril 2016 au Premier Ministre.

¹⁹ Il faut être âgé d'au moins 25 ans pour percevoir le RSA socle, sauf si la personne est parent isolé ou qu'elle peut prétendre au RSA jeunes (Annexe 1). Dans le cas des familles ayant au moins deux enfants à charge, le RSA qui leur est versé est en outre amputé du montant des allocations familiales.

²⁰ Dans le cas du RSA, bon nombre des personnes interrogées pensent qu'il assure au ménage qui le perçoit un niveau de vie égal ou supérieur à celui d'un ménage similaire mais avec un emploi payé au Smic. Ce qui n'est possible qu'en fraudant. Hors fraude, le ménage au RSA dispose d'un niveau de vie inférieur de 50 à 30 % à celui du ménage non-RSA où un adulte est en emploi au Smic (selon la taille du ménage et le nombre d'heures travaillées).

Dès lors, fusionner les minima sociaux crée un dilemme : soit cela se fait par le bas, et les allocataires de l'ASPA (personnes âgées) et de l'AAH (personnes handicapées) sont lourdement perdantes ; soit cela se fait par le haut, et l'on se heurte aux craintes exposées plus haut (coût prohibitif). C'est ce qui explique la prudence du rapport Sirugue, suggérant à terme une fusion partielle (RSA et ASS d'une part, AAH et ASPA de l'autre)²¹. Cette question est délicate car elle engage aussi l'avenir à plus long terme des personnes du fait de l'existence de droits connexes en matière de retraite adossés à certaines prestations (ASS) et pas à d'autres (RSA).

Le think-tank *Terra Nova*²², favorable à une simplification radicale et donc à une fusion de tous les minima sociaux (sauf ceux destinés aux demandeurs d'asile et réfugiés) a choisi un entre-deux qu'il désigne comme « revenu minimum décent ». Il propose une allocation de 750 € pour toute personne majeure impliquant une individualisation de la prestation, alors qu'actuellement, les prestations sont calculées en fonction du nombre d'unités de consommation selon des modalités variables d'un dispositif à l'autre. Il y aurait donc des gagnants, mais aussi des perdants, telles que les familles monoparentales avec plusieurs enfants à charge, mais surtout les personnes handicapées et personnes âgées.

Pour *Terra Nova* cela se justifierait au nom d'une clarification des fonctions sociales de redistribution, le revenu minimum n'ayant pas d'autre finalité que celle d'assurer un minimum « décent » aux adultes, et c'est donc à la politique familiale de veiller à ce que les familles puissent élever correctement leurs enfants, laissant aux politiques spécialisées le soin d'assurer des compensations spécifiques liées au handicap ou à la vieillesse s'il y a lieu (*Terra Nova*, 2016). Par exemple, dans le cas des titulaires de l'ASS, l'État finance la validation des trimestres en vue de la retraite, se substituant ainsi à l'assurance chômage qui fait de même en faveur des demandeurs d'emploi qu'elle indemnise. Les droits annexes en faveur de catégories spécifiques ne devraient pas relever du « minimum décent » estime ainsi *Terra Nova*, mais de la politique publique en faveur de ces catégories. Hors politiques spécifiques, l'association chiffre à une dizaine de milliards le surcoût de la prestation (soit une progression de l'ordre de 40 % du coût actuel des minima sociaux), partie du fait de la

²¹ Les autres minima sociaux, concernant très peu de personnes, sont négligés dans l'analyse qui suit, car leur prise en compte ne changerait que très peu de choses.

²² Une proposition similaire de fusion a été présentée par Frédéric Bierry, Président du Conseil départemental du Bas-Rhin, mais sans chiffrage précis (Bierry, 2016).

prise en compte des 18-24 ans²³ et partie du fait de l'augmentation par rapport au RSA et à l'ASS.

Se pose aussi la question des seuils. Une personne travaillant au Smic à deux tiers temps et percevant donc 760 € nets par mois de salaire ne gagnerait que 10 € de plus que son voisin allocataire du « minimum décent ». Est-ce juste ? Les concepteurs renvoient une fois de plus à la règle « un seul moyen par objectif » : si un salaire est bas, c'est la prime d'activité qui doit le compléter, pas le « revenu minimum ».

L'individualisation revendiquée par la simplification pose toutefois une autre question. Dans un ménage où l'un des membres travaille et gagne 3000 € tandis que l'autre ne travaille pas, est-il acceptable de verser à ce dernier les 750 € du « revenu minimum » dans une logique stricte d'individualisation ? Estimant que ce serait une incitation négative à l'emploi pour l'un des deux membres du couple, *Terra Nova* propose là aussi de couper la poire en deux, et de ne verser à celui qui ne travaille pas qu'une fraction de « revenu minimum » diminuant avec le revenu total du ménage. Cette solution élimine effectivement les effets de seuil, mais au détriment de la simplification espérée, puisqu'il faut connaître le revenu du ménage, et pas seulement celui de la personne concernée²⁴. Autrement dit, il y a bien une tension entre l'enjeu de simplification et celui d'éviter de créer de nouvelles inégalités.

Ainsi le gouvernement britannique a-t-il dû revoir sensiblement à la hausse le coût d'une réforme de simplification (*universal credit*) tant le nombre de familles perdantes était élevé.

Comment fusionner tout en reconnaissant la diversité des situations ?

Pour l'ONPES les situations ne peuvent être jugées seulement au travers d'un manque de ressources instantanées. Elles doivent également être évaluées selon la perspective des parcours individuels qui méritent un accompagnement spécifique. Certes, une chose est la simplification des dispositifs, une autre les actions d'accompagnement. Les deux doivent aller de pair. Or la diversité des situations concrètes – une personne âgée titulaire de l'ASPA, un « jeune majeur » issu de l'aide sociale à l'enfance, un senior au chômage de longue durée... – requiert des formes d'accompagnement bien différentes. La simplification du système des minima sociaux,

²³ Cette extension serait partiellement compensée par la suppression du RSA jeunes, de la « garantie jeunes » et des bourses étudiantes, des allocations familiales pour les 18-20 ans et du quotient familial pour les 18 ans et plus actuellement à charge.

²⁴ Ce qui constitue, à terme, un enjeu technique très raisonnable, compte tenu des progrès réalisés en matière d'utilisation des sources administratives.

sous couvert de leur unification, ne règle pas la question de la transversalité des interventions. Or cela est essentiel pour l'insertion et le soutien des personnes, appréhendés en termes de leur transition ou de leur autonomie. Quoiqu'il en soit, la simplification du système d'aides (jusqu'à une allocation unique) ne devrait en aucun cas faire obstacle au renforcement de l'accompagnement des populations en grandes difficultés sociales.

C'est donc à la gouvernance d'ensemble du système de minima fusionnés ou simplifiés qu'il faut s'attacher. Les rapports Sirugue et Bierry, par exemple, montrent qu'une simplification par réduction à deux grandes branches (insertion et soutien) ne va pas sans une redéfinition des responsabilités respectives de l'État et des Conseils départementaux. Ils s'orientent cependant dans deux directions opposées à cet égard. Pour le premier, la clarification des responsabilités passe par une recentralisation nationale du versement des minima. Pour le second, il convient au contraire d'aller jusqu'au bout de la logique des lois de décentralisation en plaçant le versement de tous les minima sous l'égide des Conseils départementaux.

Chacune de ces perspectives comporte des risques en termes de cohérence de l'action sociale ou d'équité géographique. L'une et l'autre cependant s'accordent sur l'importance de revaloriser les politiques d'accompagnement et d'insertion professionnelle et sociale, au-delà du versement des minima. De même, la collectivité devrait-elle continuer de remplir ses obligations en offrant des services publics de transport, de santé, de garde d'enfants appropriés aux besoins des plus éloignés du marché du travail. Les modifications envisagées de la gouvernance spatiale des politiques publiques devraient pour l'ONPES en tout état de cause se traduire par une amélioration sur l'ensemble du territoire des moyens consacrés à ces deux grands ensembles de tâches. Cela implique de prêter une grande attention aux formes de la péréquation nationale, pas seulement pour le financement des allocations prescrites au plan national, mais aussi pour celui des actions d'insertion elles-mêmes.

Comment la simplification affecte-t-elle la perception des aides par leurs ayants droit ?

Comme l'expérience du RSA socle et du RSA activité l'a montré, l'élargissement du champ d'application des minima sociaux peut entraîner un sentiment de stigmatisation de la part des nouvelles populations éligibles, contribuant au non recours. Les prestations sociales ne font pas que distribuer des ressources monétaires. Elles attribuent aussi des statuts plus ou moins valorisés. « Rabattre » sans précaution sous une base commune des populations très diverses peut diffuser un sentiment d'affiliation subie à une catégorie générique de « pauvre ». D'un côté, la

simplification permet de réduire le non-recours, de l'autre, l'extension d'une même appellation à l'ensemble des minima sociaux pourrait avoir, sur certains allocataires, un effet de stigmatisation accrue génératrice potentiellement de non-recours. Et on peut s'interroger sur le qualificatif « décent » utilisé dans l'expression de « revenu minimum décent » : s'il améliore le niveau de vie de la majorité des allocataires, ce dernier demeure encore inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian²⁵, reconnaît *Terra Nova*, et *a fortiori*, en deçà des budgets de référence calculés par l'ONPES pour couvrir les biens et services nécessaires à la participation sociale. Mais l'association revendique ce compromis, garant d'un « équilibre entre l'impératif moral de décence, d'une part, et l'exigence de valorisation de l'effort et du travail qui demeure au cœur de la philosophie sociale des progressistes ».

5. Un débat public salubre

En conclusion, l'ONPES salue les réflexions autour du **revenu universel** et du **revenu minimum garanti**. Que les idées neuves soient radicales, comme celle d'un revenu universel, ou plus réformistes, comme celle d'une simplification de notre système de minima sociaux, elles permettent en tout état de cause de revenir sur ces sujets constants d'inquiétude pour notre pays que sont la pauvreté et l'exclusion sociale. Le débat sur la pertinence de notre système complexe de protection et de redistribution sociale est légitime. Il a le mérite de reconnaître la permanence des situations de pauvreté et de grande pauvreté que d'autres défis ne doivent pas occulter. Il évite aussi de réduire le débat à sa caricature détestable, celle d'une pauvreté dont l'« assistanat » serait la cause.

Une réflexion autour des perspectives offertes par un revenu universel peut aider à identifier des voies nouvelles et stimuler l'expertise sur les conséquences sociales anticipées des mutations économiques en cours. Attractif à certains égards, le revenu universel nécessite de relever d'énormes défis pour obtenir les résultats que ses partisans affirment pouvoir atteindre. Il est essentiel aussi de clarifier vers quel type de société ils souhaitent nous conduire.

De même, la volonté d'une simplification ambitieuse de notre système de minima sociaux pointe-t-elle à juste titre sur les complications inutiles et sur les injustices qui se sont solidifiées au fil de leur instauration successive répondant à des contextes

sociaux très différents. Il semble cependant qu'une certaine complexité restera inévitable pour répondre à des situations sociales très différenciées au regard de l'accès au travail. Car pour la majorité des personnes d'âge actif, cet accès demeurera vraisemblablement le moyen le plus sûr de répondre à leur demande de participation à la vie sociale.

L'une et l'autre démarche, quoique foncièrement distinctes dans leur principe, portent le projecteur principalement sur la dimension monétaire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Or les travaux menés par l'ONPES depuis quelques années attestent de ce que dans une société développée comme la nôtre les situations de pauvreté et d'exclusion ne peuvent être évaluées seulement au travers de leur dimension monétaire. Pour les réduire il est également indispensable de mobiliser ces dimensions plus qualitatives, notamment celles qui favorisent la participation des personnes elles-mêmes aux choix qui les concernent.

Ni la simplification des minima sociaux, ni le revenu universel ne devraient conduire à négliger la réinsertion sociale des personnes les plus éloignées du marché du travail, et plus généralement la reconnaissance sociale des apports des personnes « invisibles », exclues de ce fait de la vie sociale (ONPES, 2016). Car il y va de l'accès effectif des plus vulnérables à des biens et services publics de qualité.

²⁵ Toutefois, du fait de l'individualisation prévue dans la proposition de *Terra Nova*, un couple sans aucun autre revenu disposerait d'un niveau de vie équivalent au seuil de pauvreté. Mais il s'agit d'une configuration familiale relativement moins touchée par la pauvreté.

ANNEXE 1

Le système français des minima sociaux

À ce jour, il existe neuf minima sociaux. La perception de ces minima est soumise à des conditions de ressources qui sont détaillées dans l'ouvrage *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution*, DREES, Collection Panoramas de la DREES, Édition 2016.

- **Le revenu de solidarité active (RSA)** s'adresse à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Il a été étendu aux personnes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années (RSA jeune). Le RSA socle est destiné aux personnes dont l'ensemble des ressources est inférieur à un montant forfaitaire. Il peut être majoré, durant une période de temps limitée, pour les parents assumant seuls la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Le RSA socle non majoré s'est substitué en 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI) et le RSA socle majoré à l'allocation de parent isolé (API).
- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, instituée en 1984, est une allocation chômage s'adressant aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la fin de leur contrat de travail.
- **L'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)**, créée en 2002, et l'allocation transitoire de solidarité de remplacement (ATS-R), qui l'a remplacée pour les nouveaux entrants à partir du 1^{er} juillet 2011, sont des allocations destinées aux demandeurs d'emploi qui ont validé le nombre de trimestres nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais qui n'ont pas encore atteint l'âge minimum requis pour partir à la retraite.
Depuis mars 2015, il n'existe plus d'allocataire de l'ATS-R puisque les générations concernées ont atteint l'âge minimal légal de départ à la retraite (61 ans et 2 mois pour la génération née en 1953). Il existe en revanche toujours des bénéficiaires de l'AER-R, dont les droits étaient ouverts avant le 1^{er} janvier 2011. L'ATS-R a été remplacée pour les demandeurs d'emploi nés en 1954 et 1955 par la prime transitoire de solidarité (PTS), mise en place à partir du 1^{er} juin 2015.
- **L'allocation temporaire d'attente (ATA)** remplace depuis novembre 2006 l'allocation d'insertion. C'est une allocation chômage réservée aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux anciens salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.
À partir du 1^{er} novembre 2015, l'ATA et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), auparavant versée aux demandeurs d'asile hébergés dans les CADA, fusionnent pour devenir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Cette dernière s'adresse uniquement aux demandeurs d'asile, aux étrangers couverts par la protection temporaire et aux étrangers victimes de proxénétisme ou de traite des êtres humains.
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse, ni à une pension d'invalidité, ni à une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH.
- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, créée en 1957, s'adresse aux personnes invalides, titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité, trop jeunes pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). L'âge est abaissé en cas d'incapacité de travail dans certaines conditions.
- **L'allocation veuvage (AV)**, créée en 1980, est destinée aux conjoints survivants – de moins de 55 ans - d'assurés sociaux décédés, trop jeunes pour bénéficier d'une pension de réversion. Elle est versée pour une durée limitée.
- **Les allocations du minimum vieillesse (ASV et ASPA)** assurent aux personnes âgées de plus de 65 ans, ou ayant dépassé l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail, un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. Depuis 2007, l'ASPA – l'allocation de solidarité aux personnes âgées - se substitue à l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) pour les nouveaux entrants.
- **Le revenu de solidarité (RSO)**, créé en décembre 2001 et spécifique aux DOM, est réservé aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du RSA socle (ou du RMI avant le 1^{er} janvier 2011) depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

ANNEXE 2

Quelques références bibliographiques

<http://allocation-universelle.net/>

Alaluf M., 2014, *L'allocation universelle, nouveau label de précarité*, Couleurs Livres, Bruxelles.

Atkinson A. B., 2016, *Inégalités*, Éditions du Seuil.

Atkinson A. B. et Marlier E., 2010, *Income and living conditions in Europe*, Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5722557/KS-31-10-555-EN.PDF>

Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (A.I.R.E.), plusieurs documents (<http://www.revenudexistence.org/pg/historique.php>)

Belorgey J.-M., 2000, Rapport sur *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

Bierry F., 2016, Rapport sur *L'avenir des politiques sociales des départements*, Octobre. <http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2016/10/RAPPORT-Politiques-sociales-VD.pdf>

Bresson Y., 1992, « Garantir le revenu », *Transversales*, Document n° 3, p. 129.

Bresson Y., 1996, « Le revenu d'existence, réponse aux objections », *La Revue du MAUSS*, n° 7, p. 107.

Cahiers du M.A.U.S.S., 1996, « Notes sur le Revenu minimum garanti ».

Chevandier T., Héricourt J., 2016, « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité », Fondation Jean-Jaurès, mai.

Collectif Charles Fourier, 1985, « L'allocation universelle, une idée pour vivre autrement », *La Revue du MAUSS*, n° 4, p. 5.

Conseil national du numérique, 2016, Rapport *Travail, emploi, numérique les nouvelles trajectoires*, janvier <https://cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2015/11/Dossier-de-presse-rapport-travail-emploi-CNNum-VF.pdf>

Conseil d'orientation pour l'emploi, 2017, Rapport sur *Automatisation, numérisation et emploi - Les impacts sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi*, Tome 1, Janvier.

Damon J., 2011, « Revenu universel : le cas de l'Alaska », *Revue de droit sanitaire et social*, p. 658.

De Basquiat et Koenig G. M., 2017, *LIBER, Un revenu de liberté pour tous - Volume II - Une proposition réaliste*, janvier www.revenudexistence.org/doc/LIBER-II_VF.pdf.

Defeyt P. (interview du 15 juin 2016) http://www.rtbef.be/info/societe/detail_philippe-defeyt-prone-

[l-allocation-universelle-notre-protection-sociale-est-en-train-de-s-essouffler?id=9326546](http://www.revenudexistence.org/doc/LIBER-II_VF.pdf)

De Vile P., Van Parijs P., 1987, « Quelle stratégie de lutte contre la pauvreté, du salaire minimum garanti à l'allocation universelle », *Bulletin du MAUSS*, n° 23, p. 19.

Ferry J.-M., 1995, *L'allocation universelle, pour un revenu de citoyenneté*, Éditions du Cerf.

Gorz A., 1983, *Les chemins du paradis*, Éditions Galilée.

Gorz A., 1989, *Métamorphoses du travail, quête du sens*, Éditions Galilée.

Graeber D., 2013, *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*.

Groulx L. H., 2005, *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*, Presses de l'Université du Québec.

La Revue du MAUSS, 1996, « Vers un revenu minimum inconditionnel ? », n° 7.

Lafore R., 2000, « L'allocation universelle, une fausse bonne idée », *Droit social*, p. 686.

Leleux C., 1998, *Travail ou revenu ? Pour un revenu inconditionnel*, Éditions du Cerf.

Le Naire O. et Lebon C., 2017, *Le revenu de base - Une idée qui pourrait changer nos vies*, Éditions Actes Sud.

Levy H., Matsaganis M., Sutherland H., 2013, « Towards a European Union Child Basic Income? Within and between country effects », *International Journal of Microsimulation*, 6 (1) http://microsimulation.org/IJM/V6_1/4_IJM_6_1_Levy_Matsaganis_Sutherland.pdf

Myllondo B., 2012, *Pour un revenu sans condition*, Utopia, Paris.

ONPES, 2016, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, Rapport 2016 <http://www.onpes.gouv.fr/Le-rapport-de-l-ONPES-2016.html>

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

ONPES, 2013, *Penser l'assistance*, Rapport thématique de l'ONPES 2013 - <http://www.onpes.gouv.fr/Le-Rapport-2013-Penser-l.html>

Rapport du groupe de travail, 2012, *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux*, présidé par Bertrand Fragonard, pour la conférence

nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 29 novembre.

Rencontre entre Mateo Alaluf et Philippe Defeyt, 2015, « Alaluf vs. Defeyt : l'allocation universelle, progrès ou régression sociale ? », 11 septembre, <http://www.alterechos.be/alaluf-vs-defeyt-lallocation-universelle-progres-ou-regression-sociale/>

Sirugue C. (Mission confiée à), *Repenser les minimas sociaux, vers une couverture socle commune* rapport remis le 18 avril 2016 au Premier Ministre - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000239.pdf>

<http://revenudebase.info/>

« Revenu garanti pour tous », 1999, *Vacarme*, n° 9, Paris, automne.

Rifkin J., 1997, *La fin du travail*, Éditions La Découverte.

Stern A., 2016, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream*, New York Public Affairs, June.

Terra Nova, 2016, « Pour un revenu minimum décent – Contribution à la réforme des minima sociaux », 30 novembre. http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/280/original/30112016_-_Pour_un_minimum_d_cent.pdf?1481295562

« Un revenu pour exister », 2013, *Mouvements*, n° 73, Éditions La Découverte, Paris, printemps http://www.editionsladecouverte.fr/catalogue/index-Un_revenu_pour_exister-9782707175717.html

Vanderborght Y. et Van Parijs P., 2005, *L'allocation universelle*, Collection Repères, Éditions La Découverte, Paris.

Van Parijs P., 2016, « Basic Income and Social Democracy », sur le site internet de Social Europe, 11 avril, <https://www.socialeurope.eu/2016/04/44878/>

Van Parijs P., 1998, *Qu'est-ce qu'une société juste ?* Éditions du Seuil.

Van Parijs P., 1996, « L'allocation universelle contre le chômage, de la trappe au socle », *Revue française des affaires sociales*, Janvier-mars, p. 111.



Responsable de la publication :
Michèle Lelièvre, secrétaire générale de l'Onpes

Secrétariat de rédaction :
Michèle Lelièvre

Mise en page :
SCEI

www.onpes.gouv.fr

ISSN : 2426-2773