



REVENU UNIVERSEL : FAUSSE ROUTE OU ALTERNATIVE ?

Coordonnée par André MILAN

AVANT-PROPOS ET INTRODUCTION

REVENU UNIVERSEL

André MILAN

Les propositions de « revenu universel » ont fait débats dans la campagne de l'élection présidentielle.

Certains y voient l'opportunité de privatiser la protection sociale ; d'autres y voient, au contraire la possibilité de l'étatiser.

Au-delà de ces points de vue radicaux, le revenu universel pose des questions essentielles à propos de :

- la redistribution du travail,
- les dynamiques de l'emploi,
- l'assurance chômage,
- la protection sociale (santé, vieillesse, famille),
- la fiscalité.

Ces questions essentielles s'inscrivent dans des visions plus larges que sont de nouvelles formes de croissance et le besoin de solidarité.

Le revenu universel, issu d'une idée libérale ancienne, interroge les modèles actuels et leur efficacité. En ce sens, il provoque des idées de ruptures avec ce qui s'est fait depuis l'après-guerre, voire le début du 20^{ème} siècle.

Le revenu universel est-il une alternative à ces modèles qui s'essouffent ou à quoi peut-il se substituer ?

LASAIRE vous propose deux points de vue, l'un intitulé « **Revenu universel et protection sociale** », l'autre ayant pour titre « **N'insultons pas l'avenir** ».

1. « **Revenu universel et protection sociale** » : André GAURON s'attache à démontrer le bien-fondé de la protection sociale. Il réfute les attaques répétées visant à la discréditer, selon lesquelles elle serait inadaptée aux évolutions récentes des nouvelles formes de travail issues de la révolution numérique en même temps

qu'impuissante face à la montée de la pauvreté ; la protection sociale serait à bout de souffle, trop coûteuse, inadaptée et pas assez protectrice.

2. « **N'insultons pas l'avenir** » : **Christian DELLACHERIE** nous donne à lire et à comprendre la conception de protagonistes du revenu universel qui font surtout référence à l'abandon du dogme de la croissance ; ils mettent en avant le principe de solidarité, c'est-à-dire celui-là même qui constitue le noyau dur de notre système de sécurité sociale.

Ces deux points de vue ne répondent pas à toutes les questions posées au début de ce propos, mais ils aident à poursuivre le débat d'actualité.

André GAURON conclut son exposé en rappelant fortement que la protection sociale peut et doit poursuivre sa réforme, mais que son socle de solidarité doit en demeurer le principe moteur. La protection sociale solidaire est indissolublement liée à la condition salariale et l'épanouissement de chacun est à rechercher dans une formation qui donne à tous les moyens d'exercer ses talents et de se valoriser dans le travail.

Christian DELLACHERIE ouvre dans sa conclusion « l'ardente obligation » de vérifier si le travail peu qualifié est en voie de raréfaction et de relever massivement le niveau de qualifications des actifs.

Pour compléter le panorama des questions essentielles posées par le revenu universel, la prospective nous laisse entrevoir deux changements radicaux à venir :

- l'un concerne nos conditions de vie avec un risque économique grandissant,
- l'autre bouleverse notre rapport au travail.

« Prendre en main son destin économique, au niveau national ou individuel, devient chose complexe. Le risque économique peut venir de partout et à tout moment. On n'a pas encore sans doute évalué dans toute son ampleur l'impact de ce changement radical sur la vie et l'esprit des individus et des nations. » (CGDD¹ dans les « Cahiers des conditions de vie en 2030 »).

« La nouvelle façon de concevoir le travail dans les sociétés de l'information modifie en profondeur le rapport au travail dans la mesure où l'autonomie, la polyvalence, la flexibilité, l'auto-entreprenariat, le « freelance » en deviennent des logiques obligées ». (CGDD)

Dans ce contexte anxiogène, un besoin de protection sociale est réclamé par tous car, sans protection sociale, comment supporter les ruptures, comment envisager l'avenir, comment s'adapter ?

Nous pouvons dégager trois exigences afin d'aborder la place du revenu et de la protection nécessaires à toute société humaine :

- **l'exigence démocratique**, qui inclut l'existence d'un cadre de co-construction, où il est possible de négocier le contrat social qui organise une société durable,

¹ Conseil général du Développement durable.

- **l'exigence sociale**, dont le but est d'assurer qu'il existe un contrat social (soutenu institutionnellement) garant de l'accès aux biens et services essentiels pour tous,
- **l'exigence culturelle**, qui permet de « répondre à une mutation inévitable. Certaines ruptures s'imposent : elles concernent nos modes de vie et de consommation, les relations sociales et la structuration des pouvoirs, nos conceptions sur la place de l'humain dans son environnement et le modèle économique qui en découle ».

* * * * *

REVENU UNIVERSEL ET PROTECTION SOCIALE

André GAURON

L'Etat providence est fils de la révolution industrielle. Avec le salariat naît une forme nouvelle d'insécurité de l'existence contre laquelle l'ouvrier doit se protéger et être protégé. Il n'a pas la sécurité qu'apporte la propriété. Sans travail, il est sans ressources et sans la protection dont bénéficient encore à l'époque domestiques et apprentis que le maître se doit de nourrir et de loger. Dès la fin du 19^{ème} siècle, un mouvement se fait jour, un peu partout en Europe, pour secourir l'ouvrier sans travail que ce soit du fait du chômage, de la maladie, de l'invalidité ou de la vieillesse. Les caisses de secours qui naissent ici ou là cèdent progressivement la place à des systèmes plus ou moins cohérents et complets de protection sociale. Le premier de ces systèmes voit le jour en Allemagne, à l'initiative du chancelier BISMARCK, bientôt suivi par l'Autriche, les Pays-Bas, la Roumanie et les pays scandinaves. La Grande-Bretagne suit au début du 20^{ème} siècle avec deux lois capitales, l'une concernant les retraites, l'autre la maladie, l'invalidité et le chômage.

La France restera longtemps socialement en retard du fait de l'hostilité patronale et des milieux libéraux à toute idée d'obligation. Si la loi de 1898 sur les accidents du travail constitue une réelle avancée et la première pierre de la future sécurité sociale, celle de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes est un échec. Pour le reste, chacun est renvoyé à la prévoyance et à l'épargne et en matière de soins à la gratuité qu'offrent dispensaires, hôpitaux communaux et congrégations. Il faut attendre les ordonnances de 1945 pour qu'un système cohérent de sécurité sociale soit institué. Encore n'est-il pas complet puisque le chômage n'est pas inclus (l'UNEDIC n'est créé qu'en 1958 par un accord des partenaires sociaux sous l'impulsion du général de Gaulle) et que les professions indépendantes et le monde agricole s'en tiennent délibérément à l'écart : l'assurance vieillesse des exploitants agricoles datent de 1952 et l'assurance maladie de 1961²; de leur côté, les indépendants se dotent d'une assurance vieillesse dès 1948 mais leur assurance maladie-maternité ne voit le jour qu'en 1966.

Au-delà de cet élargissement à l'ensemble des actifs, la protection sociale française s'est progressivement universalisée et éloignée de ses origines professionnelles. Les prestations familiales et la couverture des soins sont ainsi devenues des prestations universelles, les premières depuis 1978, la seconde avec la création de la CMU en 1999. En santé, seules les indemnités journalières qui compensent la perte de revenu due aux arrêts maladie restent de nature professionnelle. A l'inverse, si les régimes de retraite de base et complémentaire sont étroitement liés à l'activité professionnelle, depuis la création en 2004 de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (APSA), qui s'est substituée à l'ancien minimum vieillesse et a supprimé la condition d'adossment à un régime de retraite, l'ensemble des personnes âgées se trouvent couvertes par l'un ou l'autre des dispositifs. Enfin, les populations non couvertes par l'assurance chômage, qui est à la fois d'ordre professionnel et liée exclusivement au statut de salarié, sont couvertes par le RSA dès lors qu'ils en font la demande. Si on excepte l'accès aux minima sociaux, et en premier lieu au RSA, du fait des procédures administratives, la seule population non couverte par l'un ou l'autre des dispositifs est celle des jeunes de 18-25 ans n'ayant pas ou pas assez travaillé, qu'ils soient à la recherche d'un premier emploi ou étudiant.

² Toutefois, un système obligatoire d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et retraite destiné aux salariés agricoles existe depuis 1928 et la mutualité sociale agricole qui gère également les régimes des exploitants agricoles a été créée en 1947.

Cette évolution vers un système plus universel a profondément altéré les caractéristiques d'origine de la protection sociale française, notamment sa référence au couple et son lien avec l'emploi. Contrairement à de nombreuses critiques dénouées de tout fondement, elle n'est pas restée figée dans le cadre des ordonnances de 1945 mais a su épouser les évolutions de son époque. L'une de ses grandes caractéristiques réside dans la combinaison particulière d'individualisme et de familialisme qui lui permet de s'adapter aux choix de vie des individus. Toutes les prestations, en dehors du chômage et des indemnités journalières maladie, sont à la fois individuelles dans leur détermination et familiales dans le calcul de leurs montants. Depuis longtemps, les prestations familiales sont attachées à l'enfant et indépendantes du choix de vie des parents, marié, non marié, pacsé, divorcé, remarié.... Le couple en est la référence, mais en même temps, le système tient compte de la situation éventuelle de parent isolé sous la forme d'une prestation spécifique, ce que ne permettrait pas un système purement individuel, puisque la situation individuelle deviendrait la règle.

Cette combinaison est encore plus flagrante en matière de retraite. La pension de retraite est un droit individuel, liée à l'activité de chacun. Le développement d'une activité féminine rémunérée a permis aux femmes d'obtenir des droits propres. Une telle évolution pose depuis longtemps la question du maintien ou non des pensions de réversion accordées au conjoint survivant sans pour autant entraîner un surcroît de cotisation. Dans un système purement individuel, la réversion n'existerait pas. De nombreuses femmes, qui n'ont pas exercé d'activité professionnelle ou dont les droits propres sont faibles du fait de carrières courtes ou incomplètes, se verraient ainsi privées d'un revenu complémentaire, voire unique, que leur apporte la réversion. Cette combinaison constitue un avantage incomparable par rapport à un système purement individuel. C'est la méconnaissance que d'affirmer comme Bernard GAZIER, Bruno PALIER et Hélène PERIVIER³ que le système de protection sociale « passe à côté de changements économiques et sociaux majeurs. (...) ignore l'instabilité des parcours familiaux, les désunions, les divorces, les recompositions familiales qui empêchent l'individu-travailleur d'être le garant de ses propres droits sociaux ainsi que ceux de ses ayants droits ». C'est tout le contraire.

La seconde caractéristique, qui est aussi son point le plus névralgique, réside dans un financement, resté dominé, malgré la création de la CSG assise sur tous les revenus, par le caractère professionnel des origines : les cotisations assises sur les salaires et autres revenus professionnels contribuent à plus de la moitié du financement. Un décalage croissant entre un financement à majorité d'origine professionnelle et une couverture sociale de moins en moins limitée au champ professionnel explique une partie des difficultés de financement. La baisse du chômage et le retour tant attendu de la croissance ne suffiront pas à les résoudre. Pour autant, l'exercice ou non d'un emploi ne structure plus l'ensemble du système. Des pans entiers, famille et santé notamment, s'en sont émancipés. Dans ces matières, l'absence d'emploi n'altère pas le droit. La question de l'emploi est aujourd'hui circonscrite aux seuls droits liés aux revenus professionnels : indemnités journalières maladie, accidents professionnels et invalidité, chômage et retraite.

Le chômage est le système le plus problématique, dans la mesure où, contrairement aux régimes de retraite, d'indemnités journalières, accidents du travail et invalidité qui ont été progressivement étendus aux non-salariés, indépendants et exploitants agricoles, il est limité aux seuls salariés. Encore doivent-ils être licenciés par leur employeur et avoir eu un minimum d'activité au cours de l'année précédant leur licenciement pour être éligibles. Le

³ Bernard GAZIER, Bruno PALIER et Hélène PERIVIER, *Refonder le système de protection sociale*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2014.

salarié démissionnaire n'y a pas accès. De nombreuses situations de travail restent ainsi étrangères à l'indemnisation du chômage : les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les temps partiels contraints, les travailleurs des plateformes numériques comme Uber qui ont un statut d'indépendant... C'est donc à juste titre qu'Emmanuel Macron et Benoit Hamon ont mis la recherche de solutions à ces situations au cœur de leur programme présidentiel. Leurs préconisations sont toutefois très différentes.

Emmanuel Macron propose d'étendre l'indemnisation du chômage aux salariés démissionnaires et aux indépendants qui cessent leur activité. Cette proposition répond à la demande de ceux qui souhaitent pouvoir faire évoluer leur mode de travail en passant d'un statut à un autre, de salarié à indépendant ou l'inverse sans pour autant, en tant que salarié, être licencié. De son côté, Benoit HAMON entend répondre en priorité à la demande des jeunes de 18 à 25 ans d'accéder à un revenu d'existence sans avoir à choisir entre études, travail ou loisirs. Plutôt qu'une extension du RSA au 18-25 ans, demande récurrente de l'Unef, il propose d'en faire la première étape d'une réforme infiniment plus ambitieuse visant à instaurer d'ici à cinq ans un revenu d'existence universel de 600 € par mois. Au-delà des problèmes de financement, l'intérêt de confronter ces propositions tient à l'opposition des philosophies sociales qui les sous-tendent.

La première s'inscrit dans le cadre de l'universalisation progressive de la protection sociale engagée depuis un demi-siècle. Elle prolonge l'Etat providence sans le remettre en cause. Elle poursuit l'extension des protections reconnues aux salariés, et dans le cas présent aux salariés licenciés, à des catégories de populations qui n'y étaient pas éligibles. En particulier, la cessation de l'emploi, donc l'emploi, en reste le fondement. La proposition fait seulement abstraction du statut du travailleur et du motif de la cessation de son activité. Le fait d'avoir exercé une activité demeure la contrepartie du droit. Elle devrait aller de pair avec une réforme du financement de l'ensemble de la protection sociale. La seconde rompt, au contraire, avec cette philosophie et pose comme principe de base que la société a une dette à l'égard des citoyens qu'elle honore en versant à chacun un revenu annuel d'existence sans avoir à demander aucune contrepartie. Elle s'inscrit dans le cadre d'un débat plus vaste sur le revenu universel et sur le devenir de l'emploi qui, avec le développement du numérique, serait appelé à se réduire. En rompant les liens historiques avec l'emploi, le revenu universel constituerait, pour ses partisans, la réponse aux défis de notre temps. Que doit-on en penser ?

1. REVENU UNIVERSEL : MYTHE ET RÉALITÉ

Longtemps cantonnée dans un cercle d'intellectuels⁴, la proposition de création d'un « revenu universel » (encore appelé « revenu d'existence », « revenu social garanti » ou « allocation universelle ») est aujourd'hui au cœur des débats politiques. Le rapport de la mission d'information du Sénat⁵ l'a, le premier, fait accéder à la notoriété publique avant que Benoit HAMON en fasse la mesure phare de sa candidature à la primaire du parti socialiste. L'idée séduit à la fois ceux qui proposent de « ré-enchanter le travail en opposant une

⁴ On peut consulter, les ouvrages du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB) : *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle* et *Revenu de base, comment le financer ?* ed Yves Michel 2016, les numéros de *L'économie politique*, 67 (Juillet 2015), *Faut-il défendre le revenu de base ?* et 71 (juillet 2016) *Peut-on faire l'économie du bonheur ?*, ed. Alternatives économiques ainsi que La note de la Fondation Jean Jaurès, Fondation Jean Jaurès, *Le revenu de base, de l'utopie à la réalité*, mai 2016, enfin le numéro spécial de *Métis*, *Le revenu universel, pardi !*, janvier 2017.

⁵ Daniel PERCHERON, *Rapport de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, Sénat, Octobre 2016.

mobilité choisie à une précarité subie »⁶, ceux qui voient dans le chômage actuel et le développement du numérique les prémisses d'une raréfaction de l'emploi comme ceux qui ont pour objectif de défaire le monopole et l'emprise de l'Etat sur la protection sociale et les choix de vie des citoyens. D'un côté comme de l'autre, le revenu universel serait le moyen moderne de refonder un l'Etat providence moderne pour sécuriser le revenu de tous les travailleurs, en préservant le libre arbitre de chacun entre travail et loisirs et de mettre fin à l'éclatement et à la complexité des dispositifs de lutte contre la pauvreté.

L'idée n'est pas nouvelle. Elle a connu d'illustres prédécesseurs comme l'anglais Thomas Paine qui en fit la proposition dès 1792⁷. Plus près de nous, André GORZ⁸, Yoland BRESSON⁹, Philippe Van PARIJS¹⁰, ou encore Christian ANSPERGER¹¹, s'en sont fait les ardents défenseurs. Reprenant l'ancienne proposition d'impôt négatif Milton FRIEDMAN¹², des auteurs libéraux comme Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG¹³ l'ont remise au goût du jour. Les uns sont à la recherche de nouvelles solidarités à construire pour répondre aux transformations du travail ; les autres réactualisent le vieux débat contre l'obligation¹⁴ qui a fait longtemps échec en France à la création des assurances sociales¹⁵.

1.1. LIBÉRER L'INDIVIDU DE L'ÉTAT

Avant de libérer l'individu de l'emploi et du travail, les partisans du revenu universel veulent le libérer de tout contrôle social. Dans le système de protection sociale, toutes les prestations, même celles universelles, sont subordonnées à des motifs précis : l'enfant pour les prestations familiales, la maladie pour la prise en charges des soins, un arrêt de travail pour les indemnités journalières, une durée minimale de cotisations pour la retraite, le licenciement pour le chômage... La réalité de ces motifs doit être constatée par les organismes compétents. Au contraire, le revenu universel est libre d'usage, inconditionnel, versé sans aucune contrepartie, sans aucun contrôle. Il n'est pas limité par l'existence d'autres revenus, qu'ils soient issus de l'exercice d'un emploi ou de la détention d'un patrimoine. Il ne peut pas, non plus, être conditionné à une insuffisance de ressources. Il est de droit et l'Etat n'a d'autre fonction que d'en assurer l'effectivité. C'est donc un renversement complet de philosophie. Comme la dénomination de « revenu d'existence » l'indique, il est dû, du seul fait de l'existence de l'individu, en tant qu'individu, indépendamment de sa situation maritale et familiale comme de son rapport au travail et à l'emploi. La possibilité d'une modulation de son montant en fonction, par exemple, de la présence d'enfants, que certains envisagent, n'est pas incompatible, mais elle est contraire à la philosophie du revenu universel dans la mesure où elle réintroduit un contrôle social quant à la vérification de la parenté des enfants.

⁶ Jean-Eric HYAFIL, *Revenu de base, un outil pour construire le XXI^e siècle*, (Mouvement français pour un revenu de base), ed. Yves Michel.

⁷ Thomas PAINE, *Les droits de l'homme*, 1792 (traduction française, Presses universitaires de Nancy, 1991).

⁸ Voir notamment, André GORZ, *Allocation universelle, version de droite, version de gauche*, revue du MAUSS n°22, septembre 1997, *Misère du présent, richesse du possible*, entretien, Alice n°1, septembre 1998 ; *Métamorphose du travail, quête du sens, critique de la raison économique*, Galilée, 1998. Yoland BRESSON, *L'après salariat, une nouvelle approche de l'économie*, Economica, 1993. Christian ANSPERGER, *Revenu d'existence et promotion de la socio-diversité*, Mouvement n° 64, 2010 ; Guillaume ALLEGRE et Henri STERDYNIK, *Le revenu universel, une utopie utile ?*, OFCE Policy brief n° 10, 15 décembre 2016 ; revue Metis, *Le revenu universel*, janvier 2017

⁹ Yoland BRESSON, *L'après salariat, une nouvelle approche de l'économie*, Economica, 1993.

¹⁰ Philippe Van PARIJS, *L'allocation universelle*, La découverte, 2005.

¹¹ Christian ANSPERGER, *Revenu d'existence et promotion de la socio-diversité*, Mouvement n° 64, 2010.

¹² Milton FRIEDMAN, *Capitalisme et liberté*, 1962.

¹³ Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG, *Le Liber, un revenu de liberté pour tous*, ed. L'Onde, 2014.

¹⁴ Cf. Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Armand Colin, Paris 1971.

¹⁵ C'est ce même rejet de l'obligation que l'on retrouve aux Etats-Unis chez les adversaires de la réforme de la santé du président Obama.

Le revenu universel se pose ainsi en alternative à la protection sociale. Sa logique est de se substituer à l'ensemble des prestations de protection sociale : famille, santé, invalidité, retraite, chômage. Ne resterait à l'écart que l'allocation logement et éventuellement la prise en charge par l'Etat des maladies de longue durée. Le revenu universel renvoie à la prévoyance, mais prévoyance n'est pas solidarité. La prévoyance relève de la liberté individuelle de s'assurer, à la hauteur que chacun souhaite, pour mutualiser le coût de certains risques qui génèrent des charges (soins maladie) ou entraînent des pertes de revenus (chômage, retraite, invalidité, arrêt maladie). La solidarité est un mode d'organisation d'une communauté (nationale ou professionnelle) pour faire face collectivement à ces mêmes risques et implique l'obligation de tous de contribuer à son financement. En ce sens, elle constitue un frein à l'extension de la sphère marchande et à l'emprise de la logique capitaliste sur la protection, mais c'est au prix d'une limite apportée à la liberté individuelle. Le contrôle social est en effet consubstantiel à tout système de solidarité pour vérifier de la réalité des droits à prestations. Peut-on y renoncer sans abandonner en même temps le principe de solidarité ? Pour le dire autrement, l'instauration d'un revenu universel a-t-elle pour ambition de compléter ou de remplacer l'Etat providence de type fordiste ?

1.2. UN FINANCEMENT QUI PRIVATISE LA PROTECTION SOCIALE

La réponse repose en grande partie sur la façon dont on envisage son financement. Les sommes en jeu sont considérables : entre 330 Md€ pour un revenu universel d'un montant proche du RSA actuel (soit environ 514 € par mois) et 650 Md€ si on le porte au niveau de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) d'environ 800 € par mois¹⁶. Ces montants peuvent se comparer aux dépenses de protection sociale : d'après les comptes de la protection sociale, la France a consacré 690 Md€ à la protection sociale en 2014, soit un tiers du PIB. Les seuls des minima sociaux¹⁷, qui s'adressent aux personnes sans ou à faibles ressources, ont mobilisé 24 Md€, soit 3,5 % du total des dépenses sociales. Si on y ajoute les prestations familiales attribuées sous conditions de ressources (soit environ 35 Md€ sur 54 Md€ de prestations familiales), les aides aux personnes à faibles revenus ont atteint près de 60 Md€.

Comment financer un revenu universel qui serait d'un montant équivalent au RSA ? La proposition de financement la plus aboutie en la matière est celle défendue par Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG, dans *Le Liber, un revenu de liberté pour tous*¹⁸. La proposition consiste à créer un revenu de base individuel de 450 € par mois qui remplacerait les minima sociaux et l'ensemble des prestations familiales, soit une dépense de 74,2 Md€. La dépense de revenu universel s'élevant à 330 Md€, le coût net à financer serait de 256 Md€. En 2014, le montant de l'impôt sur le revenu et de la CSG s'élevait respectivement à 70 Md€ et 92 Md€, soit un total de 162 M€. Les auteurs proposent de remplacer la CSG et l'impôt sur le revenu par une *flat tax* de 23 % qui prendrait la forme d'un impôt négatif (sur lequel s'imputeraient les 450 €), entraînant à la fois l'abandon de la progressivité de l'impôt sur le revenu et la suppression du quotient conjugal et familial au profit d'un impôt totalement

¹⁶ Le coût de 35 Md€ avancé par Benoit HAMON est différent dans la mesure où il suppose que le revenu universel sera versé sous la forme d'un impôt négatif et donc qu'il n'est pas effectivement versé aux personnes ou ménages qui payent plus de 600 € d'impôt par mois.

¹⁷ DREES, *Panorama des minima sociaux en France*, édition 2016. Compte tenu de regroupements différents, le concept de pauvreté dans les comptes de la protection sociale ne recoupe pas le total des minima sociaux recensés dans le Panorama. C'est le cas par exemple du minimum vieillesse comptabilisé dans les Comptes de la protection sociale avec les dépenses de vieillesse-survie ou encore par les minima gérés par les CAF.

¹⁸ Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG, *oc*. Les chiffres retenus sont ceux de 2014 et n'ont pas été actualisés, le RSA étant au 1-01-2017 de 536 € pour une personne seule.

individuel et proportionnel. Si les ressources de l'impôt sur le revenu et de la CSG sont affectées au financement du revenu universel, elles manqueront au budget de l'Etat et à la sécurité sociale. Il faudra donc soit trouver d'autres recettes fiscales, par exemple une taxe sur le CO₂ ou sur les transactions financières, soit consentir des économies d'une ampleur telle qu'elles rendraient incontournable la privatisation de l'assurance maladie, y compris des maladies de longue durée (ALD) et de la CMU, mais le principe de solidarité sera alors remis en cause.

PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES EN 2014 PAR RISQUE

Prestation	Md€	%
Assurance maladie	196,1	28,5 %
Accidents du travail, maladies professionnelles	7,1	1 %
Invalidité	38,3	5,5 %
Vieillesse-survie	321,8	45,5 %
Insertion et réinsertion professionnelle	3,5	0,5
Chômage	39,3	5,5 %
Logement	18,0	2,5 %
Famille	54,1	8 %
Pauvreté	20,1	3 %
Total	689,8	100

Source : DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2014*

Avec un revenu universel au niveau du RSA, les plus pauvres ne verraient en rien leur situation améliorée. Si l'assurance maladie devait être privatisée, elle serait même dégradée. Si on veut améliorer de façon substantielle la situation des plus pauvres, le montant du revenu universel doit être fortement revalorisé. La Fondation Jean Jaurès et Terra Nova propose un montant de 750 €. Le coût serait alors compris entre 630 et 650 Md€, selon le montant retenu pour les enfants, soit entre 90 % et 95 % de la dépense totale de protection sociale. Difficile d'imaginer de solliciter les impôts, y compris sur le CO₂ et les transactions financières à un tel niveau. Le financement devrait donc être assuré par la suppression de la totalité des prestations actuelles. Si on ne veut pas toucher à la prise en charge des dépenses des maladies de longue durée (près de 100 Md€), le financement devrait être complété par plus que le doublement de l'impôt sur le revenu ou par celui de la CSG.

Dans un tel scénario, le revenu universel constituerait un socle de base forfaitaire de retraite comme de chômage là où existe aujourd'hui une retraite de base du régime général et des allocations chômage fonction du revenu professionnel. A 800 €, ce forfait serait inférieur au niveau moyen de la retraite de base du régime général (1 322 € mensuel). Il serait également inférieur à ce que perçoit aujourd'hui au titre du RSA une personne seule avec un enfant à charge, soit 961,29 €. Les actifs seraient ainsi conduits à souscrire une couverture individuelle complémentaire tant en retraite qu'en chômage. De même, la prise en charge des dépenses de soins (éventuellement hors ALD) devrait faire l'objet d'une assurance privée. Au final, les actifs se retrouveraient dans la situation de devoir consacrer la quasi intégralité du revenu universel au financement des assurances privées qui remplaceraient les actuels régimes de retraite, assurance maladie et chômage. Seuls les plus riches en sortiraient gagnants.

1.3. LA GRANDE ILLUSION DE LA LIBÉRATION DU TRAVAIL

L'autre grand enjeu du débat sur le revenu universel concerne l'emploi et le travail. Il repose sur deux postulats : d'une part, avec le numérique et la mondialisation, l'emploi se ferait plus rare ; d'autre part, l'existence d'un revenu de base serait de nature à « libérer » l'individu du travail contraint et à lui permettre de choisir ses formes de travail ou de non travail. La première question n'est pas nouvelle. Elle se pose à chaque fois que l'organisation du travail se transforme pour des raisons sociales ou technologiques. Le constat historique a toujours été celui d'un mouvement de « déversement », de métiers et d'emplois qui disparaissent, dans des proportions qui font d'ailleurs débat, tandis que d'autres sont créés. Rien ne permet de penser qu'il n'en ira pas de même avec le numérique. Tout dépendra de l'évolution du pouvoir d'achat et du creusement ou non des inégalités et de leur impact sur la consommation des ménages des milieux populaires.

Ce postulat repose en réalité, non sur l'impact de la révolution numérique, mais sur l'idée que l'on se fait de la transition écologique et de ses conséquences avérées ou rêvées sur la croissance. Pour les tenants de cette thèse, la transition écologique est supposée marquer les limites de la croissance et annoncer une décroissance. Il ne s'agit pas simplement d'une « stagnation séculaire », qui par définition ne serait que temporaire, même si elle s'étale sur une longue période, mais d'un changement structurel des conditions du développement économique au niveau mondial lié à des limites physiques d'épuisement de ressources naturelles et aux incidences du réchauffement climatique. Cette transition imposerait d'inventer un monde sans croissance et donc où l'emploi sera plus rare, le revenu qu'il procure aussi. A la différence des allocations chômage et du RSA, le revenu universel apporterait alors une ressource permanente sans avoir à justifier ni de l'emploi ni du niveau de revenus éventuels. Il faudrait alors trouver d'autres sources de financement qu'une fiscalité (impôt sur le revenu ou CSG) assise sur les revenus de l'emploi.

La seconde question touche au travail et à sa valeur d'intégration dans la société et de réalisation de soi. Par travail, faut-il entendre uniquement une activité liée à un emploi rémunéré, facteur d'autonomie dans les sociétés marchandes, ou toute forme de travail, y compris bénévole ou familial. Tout travail est-il facteur de socialisation, d'estime de soi, de considération dans le regard de l'autre ? Le revenu universel peut-il changer cette perception, donner à chacun le moyen de refuser des emplois précaires, mal rémunérés, aliénants, dangereux.... et lui offrir la liberté de ses choix entre loisirs et travail, activité rémunérée ou non ? Peut-il favoriser le développement des nouvelles formes de travail, le passage du salariat au travail indépendant comme celui d'activités marchandes vers des activités non marchandes et bénévoles ? Peut-il donner aux étudiants les moyens de choisir plus facilement leurs études, de changer d'orientation sans avoir à rechercher des « petits boulots » ? Peut-il inverser le rapport de force avec les employeurs qui, faute de candidats, se verraient obliger de réduire le recours aux emplois précaires et d'améliorer les salaires ? Est-il le revenu d'existence adapté à l'économie collaborative et de l'auto-partage dans laquelle de nombreux auteurs voient l'économie de demain ? Ou bien n'est-ce qu'une illusion ?

Denis Clerc est un des rares économistes à souligner le risque de « pressions en faveur d'une réduction, voire d'une suppression, du salaire minimum »¹⁹. Ce risque est loin d'être négligeable. Avec un revenu de base mensuel de 750/800 €, soit les deux tiers du smic net - valeur 2016 -, il suffirait d'un mi-temps payé au smic actuel pour obtenir un revenu supérieur

¹⁹ Débat avec Marc de BASQUIAT, *Une protection sociale lisible*, L'économie politique, n° 67, juillet 2015, p. 71.

à celui-ci. Les employeurs prendront prétexte de l'existence d'un revenu de base pour offrir des revenus d'appoint avec toute la panoplie des statuts d'emplois atypiques - *minijobs*, temps partiel, CDD, CDI courts... Au lieu de l'inversion attendue de la relation entre employeurs et travailleurs, on risque d'assister à un renforcement du pouvoir des premiers. Les Mac Do et autres Uber seraient les grands gagnants. La question vaut d'ailleurs pour une large plage de salaires. Plus le revenu de base sera élevé, plus les employeurs pousseront à une dérégulation plus poussée de la formation des salaires avec une priorité aux contrats individuels. Le choix laissé aux individus les moins armés pour créer un rapport de force avec les employeurs sera alors entre accepter des salaires faibles et des emplois précaires ou se retirer du marché du travail. Ne faut-il pas craindre une fuite devant l'emploi ? Les partisans du revenu universel s'en défendent, sachant que le risque serait de voir fondre l'assiette fiscale qui reste nécessaire pour le financer. La Fondation Jean Jaurès, s'appuyant sur une étude de l'INSEE sur les effets dés-incitatifs du RSA estime quant à elle, que le risque est faible avec un revenu de 500 € mais élevé à 1000 €. Pour ramener vers l'emploi ceux qui en sont éloignés, les auteurs concèdent d'ailleurs qu'il faudra maintenir et renforcer les politiques d'accompagnement en matière de formation et d'insertion. Le revenu universel témoigne d'un refus d'affronter les politiques patronales à l'origine de la précarisation (qui concerne une minorité de postes de travail soumis à une forte rotation de leurs titulaires) et de la trop lente régulation des activités des plateformes.

2. GARANTIR À TOUS UNE PROTECTION SOCIALE SOLIDAIRE

La solidarité est la base de la protection sociale. Elle seule apporte la sécurité nécessaire à ceux qui, à un moment ou un autre, se retrouvent sans revenu ou avec un revenu insuffisant pour répondre aux besoins fondamentaux, ou doivent faire face à des charges de famille ou de santé. Elle constitue à ce titre un ciment fondamental de la communauté nationale qui, chaque fois qu'elle est consultée, sous une forme ou une autre, redit son attachement à ce système. La solidarité est la marque de son financement avant même d'être celle des prestations versées. Pour la part non couverte par la fiscalité d'Etat, chacun contribue selon ses revenus et non selon le niveau de couverture qu'il souhaite comme dans une prévoyance individuelle. La protection sociale n'organise pas seulement une redistribution des biens portants vers les malades, des familles sans charges d'enfant vers ceux qui en ont, des actifs vers les retraités, de ceux qui ont un emploi vers les chômeurs. Avant tout cela, son mode de financement assure une redistribution des plus aisés vers les plus modestes et les pauvres.

Cette solidarité est cependant confrontée à de nouveaux défis du fait de la montée de l'individualisme, de la mondialisation et des nouvelles formes de travail. L'individualisme bouscule les fondements mêmes d'un système fondé à l'origine sur la solidarité familiale. Pays à bas salaires, travailleurs détachés au sein de l'Union européenne, travailleurs des plateformes numériques interrogent la viabilité d'un financement encore largement contributif et qui, même avec la CSG, reste majoritairement assis sur les salaires et autres revenus d'activité. Il convient de circonscrire précisément les problèmes que soulèvent la demande d'autonomie individuelle et les formes atypiques de travail et de ne pas y trouver un prétexte à une privatisation de la protection sociale que certains souhaitent. Assurance maladie, prestations familiales et minimas sociaux ont, aujourd'hui, un caractère universel. Tous y ont donc accès indépendamment de leur situation personnelle et de leur statut d'activité - salarié, indépendant, bénévole -. En revanche, les retraites, les indemnités maladie et accidents du travail et les allocations chômage qui relèvent d'une logique professionnelle soulèvent des problèmes spécifiques, que des réformes adaptées doivent permettre de résoudre dans le cadre d'une solidarité maintenue.

2.1. LA FAMILLE OU L'INDIVIDU : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ ET DE SOLIDARITÉ

La protection sociale française est un système pluriel : la sécurité sociale a été à l'origine fondée sur le couple, l'assurance chômage est un système individuel, les minima sociaux sont individuels mais comportent une dimension familiale. Cette diversité a des racines historiques liées à la question du travail féminin et au lien de la sécurité sociale avec l'emploi. Tant que l'immatriculation à la sécurité sociale dépendait de l'exercice d'un emploi, il était indispensable que pouvoir rattacher la famille au travailleur. Etre assuré social créait des « ayants-droits ». L'adossement des prestations familiales à l'enfant, et non plus au parent en activité, a été la première réforme qui a coupé ce lien et rendu ces prestations universelles. L'universalité de l'assurance maladie a prolongé cette évolution, seuls les enfants mineurs étant rattachés à leurs parents. En revanche, les avantages familiaux en matière de retraite demeurent avec notamment la pension de réversion et l'existence de majorations pour enfant.

Faut-il aller vers un système entièrement individualiste ? La question mérite débat. Deux évolutions peuvent le justifier : une demande d'autonomie de la part des individus, notamment des jeunes et des femmes et l'évolution du couple lui-même. C'est un enjeu majeur de société qui renvoie à l'idée que l'on se fait de la façon dont l'individu construit son autonomie dans la société mais aussi dont les droits sociaux y sont rattachés. Au-delà des préférences individuelles, le choix des individus est aussi structuré par le code civil qui attribue un ensemble de droits spécifiques aux couples mariés (par exemple, en cas de succession). Les régimes sociaux font de même. La question ne concerne plus aujourd'hui que les retraites. Dans tous les régimes, la pension de réversion est fondée sur le mariage, indépendamment de toute considération sur la composition du couple (avec éventuellement, dans certains régimes, des restrictions qui demeurent en cas de remariage). La réversion exprime la solidarité du couple.

Ce système est né à la Libération dans un univers de travail très majoritairement masculin où le travail de l'homme assurait l'ensemble des ressources du ménage et garantissait un revenu aux veuves qui ne disposaient pas, par ailleurs, de revenus propres²⁰. Depuis, les règles ont évolué et la pension de réversion est versée indifféremment aux veuves ou veufs, sous condition de ressources dans le régime général. La généralisation du travail des femmes, qui leur a donné des droits propres, interroge ce système. Si chacun dispose de ses propres droits à retraite, la pension de réversion est-elle encore légitime ? La question se pose évidemment de façon très différente pour les générations proches de la retraite et pour celles qui ont accédé récemment ou accèdent aujourd'hui à la vie professionnelle. Les premières restent marquées par de profondes inégalités de salaire et de durée de cotisation : la pension de réversion reste un revenu ou un complément de revenu indispensable dans une grande majorité des cas. Pour les secondes, avant de se prononcer, il faudra résoudre la question des conjoints restés sans emploi et apprécier l'impact de l'allongement des durées de cotisation et du report de l'âge de départ à la retraite sur le montant des pensions qui seront perçus dans trente ans et plus, compte tenu d'une entrée plus tardive dans la vie active et, pour de nombreuses femmes, de plus ou moins longues années en temps partiel.

²⁰ Cf. *Retraite, droits familiaux et conjugaux*, sixième rapport du COR, décembre 2008. Cf. Sur données 2006, le COR estime la part des pensions de réversion à 10,6 % des dépenses de retraite pour le régime général (plus restrictif) et à 13,6 % pour l'ensemble des régimes.

2.2. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION : UN ENJEU DE CLARIFICATION

La protection sociale est une construction historique. Elle comporte trois ensembles qui, dans leur gestion, demeurent étanches : la sécurité sociale proprement dite qui regroupe famille, santé, retraite, maladies professionnelles et invalidité, l'assurance chômage, enfin, les minima sociaux. Cet ensemble répond à trois finalités différentes : assurer le remplacement de revenus professionnels en cas d'interruption d'activité (retraite, invalidité, indemnités journalières et chômage), financer les soins maladie et maternité (prestations dites « en nature »), enfin, donner un minimum de ressources monétaires aux personnes à revenus modestes et contribuer à la prise en charge des enfants (minima sociaux et prestations familiales). Une organisation de la protection sociale en fonction de ses finalités aboutirait à des regroupements très différents de ceux hérités du passé et que toutes les réformes intervenues depuis 1945 ont maintenus. Ce fut le cas lors de l'élargissement aux indépendants, professions libérales et exploitants agricoles comme lors de la réforme Jeanneney de 1967 qui a donné l'autonomie de gestion aux quatre branches de la sécurité sociale (famille, maladie, maladies professionnelles et invalidité, retraite) tout en maintenant l'unité de caisse d'origine. L'universalisation des prestations familiales et de la prise en charge des soins n'a pas non plus conduit à une modification de cette organisation.

En particulier, le paritarisme, qui confie la gestion des caisses aux représentants du patronat et des syndicats, reste la règle dans toutes les branches, même si la présence, dès 1945, des pouvoirs publics dans le conseil d'administration de la caisse nationale de sécurité sociale, établissement public, en a affaibli la portée. Il a été confirmé lors de la réforme de 1967, mais l'élection des administrateurs des caisses voulue à la Libération a, par contre, été abandonnée. La réforme de la gouvernance des caisses a élargi la composition des conseils d'administration à d'autres acteurs que le patronat et les syndicats de salariés, mais la notion de « représentants des assurés sociaux » est restée conférée aux seules organisations de salariés. Le paritarisme n'a été entamé que par le renforcement de la tutelle de l'Etat, et la gestion par les partenaires sociaux ne s'exerce plus guère aujourd'hui qu'à l'action sociale des caisses. La sécurité sociale française est un système hybride, mi universaliste en maladie (sauf pour les indemnités journalières) et famille en ce qui concerne les prestations, professionnel en chômage, maladies professionnelles-invalidité et retraite et largement professionnel quant à son financement dans toutes les branches.

La mise en harmonie du financement avec les finalités des prestations passe par une réorganisation institutionnelle afin de redonner de la lisibilité au système. Le paritarisme ne devrait subsister que pour les risques professionnels - retraite, indemnités journalières, invalidité et chômage – qui justifient d'un financement par des cotisations assises sur les salaires (et les revenus d'activité pour les non-salariés). En revanche, l'Etat reprendrait en main ce qui relève de la solidarité nationale et donc d'un financement par l'impôt, en partage avec les assurés et les entreprises pour le financement des soins d'un côté, intégralement pour celui des aides aux familles (prestations familiales et minima sociaux) de l'autre. L'Etat se ferait assister respectivement par un Haut conseil de la santé et de l'assurance maladie et un Haut conseil de la famille et de la lutte contre la pauvreté qui regrouperaient toutes les parties prenantes.

2.3. LA RÉFORME DU FINANCEMENT : UN ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ

Avec la réalisation du marché unique européen et l'insertion de l'économie française dans la mondialisation, la compétitivité des entreprises est devenue un enjeu majeur du

financement de la protection sociale, focalisant l'attention sur la comparaison des coûts salariaux et un financement assis, jusqu'au début des années quatre-vingt, quasi exclusivement sur les salaires (avec un partage un tiers/deux tiers entre cotisations salariales et patronales) assorti d'un plafonnement qui se traduisait par une dégressivité au-delà du plafond. A la fin des années soixante-dix, la recherche d'une assiette alternative aux salaires, en l'occurrence la valeur ajoutée, avait été évoquée mais cette réforme n'a jamais vu le jour. Les gouvernements successifs lui ont préféré un élargissement de l'assiette des revenus d'activité à tous les revenus avec la création de la CSG (qui avait été précédée par le déplafonnement complet des cotisations famille et maladie), avant que la poursuite de cette réforme ne soit abandonnée, à partir de 1994, au profit d'une baisse graduelle des cotisations employeurs sur les bas salaires jusqu'à être intégrale au niveau du smic. L'évolution du financement de la contribution des employeurs à la sécurité sociale s'est alors opérée à travers l'attribution d'impôts et de taxes destinés à compenser les allègements sur les bas salaires.

Malgré l'importance du coût budgétaire de ces allègements, ceux-ci se sont révélés insuffisants à restaurer la compétitivité coût de l'industrie française pour deux raisons. En premier lieu, si la part de financement assis sur les salaires a sensiblement régressé, elle reste néanmoins conséquente, parfois même prépondérante. Le recul le plus marqué concerne l'assurance maladie, où la part des cotisations employeur ne représente plus que 47 % des recettes de l'assurance maladie, contre 60 % de celles de la famille et 59 % pour la retraite²¹. En second lieu, compte tenu du niveau moyen des salaires dans les différents secteurs d'activité, les allègements ont bénéficié principalement à ceux les plus abrités de la concurrence mondiale – grande distribution, hôtels-cafés-restaurants, nettoyage, sécurité, services à la personne, BTP – et beaucoup moins à l'industrie. De dégressives, les cotisations sociales employeurs sont devenues progressives et pèsent davantage sur les activités qui mobilisent le plus d'ingénieurs, cadres et techniciens, au cœur de la compétition mondiale, notamment par rapport à l'Allemagne qui, à l'inverse, plafonne les cotisations sur les salaires supérieurs à 4 000 €.

Si la France veut se rapprocher de ses principaux concurrents, et en premier lieu de l'industrie allemande, les cotisations assises sur le travail ne devraient concerner que les prestations elles-mêmes liées au travail, c'est-à-dire, le pilier professionnel de la protection sociale : retraite, indemnités journalières maladie et accidents du travail, chômage. Elles devraient aussi redevenir neutres en fonction du salaire, ce qui implique une remise en cause des allègements bas salaires. La solidarité serait financée par l'impôt et la CSG, avec un désengagement total des employeurs pour la branche famille (avec la suppression des cotisations familiales) et, dans un premier temps au moins, partiel en maladie. La consolidation du CICE pourrait être l'occasion d'amorcer cette évolution.

2.4. PROTECTION SOCIALE ET CROISSANCE

Malgré une moindre croissance par rapport aux années 1980 - 1990, les dépenses sociales connaissent toujours une progression supérieure à celle de la croissance du PIB. : 2,3 % contre 1,1 % entre 2003 et 2014. Il en résulte un besoin de financement qui ne peut être comblé que par une hausse des prélèvements affectés à la protection sociale et/ou une inflexion très sensible des dépenses. Faute d'une action suffisante sur les recettes et les dépenses au cours des dernières années, en dehors des retraites, il en a résulté un déficit chronique tant de la sécurité sociale que de l'assurance chômage. Si les branches famille et

²¹ Hors transferts et hors financement des pensions civiles et militaires.

retraite du régime général de la sécurité sociale devraient retrouver l'équilibre en 2018²², ce n'est ni le cas de l'assurance maladie ni celui du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui afficherait chacun un déficit de l'ordre de 3 Md€. L'assurance chômage continue de son côté de connaître un déficit de l'ordre de 4,5 Md€. A long terme, une telle situation n'est pas tenable.

Les différents gouvernements ont toujours misé sur le retour de la croissance pour différer les mesures indispensables, en dehors du recul de l'âge de départ en retraite (à taux plein). Une croissance de 3 % l'an a longtemps fait figure de chiffre magique, supposé nous éviter d'avoir à augmenter les cotisations sociales et les impôts ou à réduire les dépenses. Un tel objectif sur le moyen terme est devenu hors de portée, à mesure que l'économie française voyait sa croissance potentielle se réduire. Les estimations les plus récentes chiffrent celle-ci à moins de 1 %. L'économie française n'est pas plus condamnée que ses partenaires européens à une stagnation de longue durée, mais quelles que soient les réformes qui permettront ce redressement, ce qui implique un changement profond de politique économique, l'élévation de la croissance potentielle sera lente et longue. Pour la décennie qui vient, la protection sociale va devoir vivre dans un environnement économique de croissance faible. Si on veut préserver un système fondé sur la solidarité, la protection sociale doit s'y adapter pour mieux pouvoir répondre aux demandes nouvelles.

Les régimes de retraites, le chômage et l'ensemble indemnités journalières maladie/rentes d'invalidité ont vocation à rester à assise professionnelle. Ce sont des régimes contributifs qui doivent le demeurer. Nés du salariat pour garantir le maintien d'un revenu monétaire en cas de maladie, de chômage ou au passage à la retraite, ils ont progressivement été étendus aux non-salariés, à l'exception du chômage. Compte tenu des mesures déjà prises en matière de retraite, qui laissent envisager un équilibre à long terme en dehors du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le débat devrait se concentrer d'une part, en matière de retraite, sur les problèmes posés par la pluriactivité et la mobilité professionnelle qui poussent à un rapprochement des régimes et, d'autre part, en matière de chômage, sur son extension en direction des indépendants et des salariés démissionnaires. Des progrès très sensibles sont ici possibles qui répondraient notamment aux évolutions induites par le numérique.

*Le système de santé*²³ englobe à la fois la production des soins, leur financement et le remboursement des dépenses engagées aux assurés (hors indemnités journalières maladie). Ce système met en jeu quatre groupes d'acteurs : l'Etat, les hôpitaux publics et les organismes à but non lucratif et le secteur privé (médecine de ville et cliniques) pour la production de soins ; la caisse nationale d'assurance maladie, les mutuelles et les assureurs privés pour le financement ; enfin, les assurés sociaux pour le remboursement des frais engagés²⁴. On connaît le défaut majeur de ce système : l'extrême difficulté à réguler l'offre de soins par le financement dans un contexte de coûts croissants des soins sous l'effet des progrès médicaux et d'une certaine inflation des prix des médicaments comme des actes de prestations diverses (transports, kiné...). Toutefois, il assure une couverture de base de 78 % des dépenses et limite le reste à charges des assurés à 8,4 %.

²² Cf. PLFSS pour 2017.

²³ Lasaire a publié deux cahiers sur l'assurance maladie : *Santé et assurance maladie, quelles réformes pour une solidarité durable*, Cahier n° 28 Juin 2004 et *Regards sur la politique de santé en France, enjeux d'aujourd'hui et de demain*, Cahier n° 55, Avril 2016.

²⁴ L'extension du tiers payant qui dispense aux assurés l'avance des frais n'est qu'une modalité du remboursement sans impact sur la gouvernance du système de santé.

Cette organisation de la santé restera-t-elle compatible avec les évolutions prévisibles dans le monde médical ? Elles sont d'ores et déjà en cours, sous la pression des coûts d'installation induit par un appareillage de plus en plus sophistiqué, la recherche d'une plus grande souplesse d'organisation, la protocolisation croissante des traitements qui offre aussi à l'assurance maladie un moyen de contrôle des pratiques médicales ou encore les traitements et suivi à distance que permettent les outils numériques. Le principal défi reste de garantir à tous un égal accès à des soins de qualité à un coût qui reste collectivement et individuellement abordable. Cela implique de contenir les transferts de remboursement vers les mutuelles et les assurances privées et les restes à charge individuels et donc d'améliorer l'efficacité du système. Les cabinets de groupe pourraient être davantage encouragés parallèlement à un encadrement des installations et des dépassements d'honoraires. Le financement des hôpitaux publics par la tarification à l'activité devrait être progressivement abandonné et remplacé par l'introduction de financements forfaitaires permettant une meilleure prise en charge des coûts fixes et du financement de l'innovation. Un Haut conseil de la santé et de l'assurance maladie, qui débattrait à la fois organisation de la santé et financement, serait le lieu idoine pour en débattre.

2.5. LES AIDES AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES SONT AU CŒUR DE LA SOLIDARITÉ

A l'exception de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui doit rester dans l'orbite des régimes de retraite, les aides monétaires aux familles, que sont les minima sociaux et les prestations familiales, ont vocation à être gérées par une seule et même entité (logiquement, les caisses d'allocations familiales). C'est le préalable d'une remise en ordre de ces prestations, préconisée aussi bien par le rapport Sirugue²⁵ que par la Cour des Comptes²⁶. En particulier, la réforme attendue devrait viser une harmonisation de la prise en compte des ressources pour la liquidation des droits, voire du mécanisme de récupération sur succession, et l'articulation de la familialisation des minima sociaux avec les prestations familiales sous condition de ressources. Par ailleurs, le plafonnement des allocations familiales universelles conduit à repenser l'ensemble de ce dispositif avec la fiscalité (et pas seulement avec le quotient familial) et sans doute à remplacer l'ensemble par un crédit d'impôt fonction uniquement du rang de l'enfant.

Ces réformes devraient être l'occasion d'examiner la faisabilité d'une extension du RSA aux 18-25 ans comme alternative à la proposition d'en faire la première étape d'un revenu universel. A la différence de la proposition de Benoit Hamon, cette extension se ferait sous condition de ressources (hors allocation logement et bourses) laissant une place à un cumul avec un minimum de revenus d'activité. En contrepartie, les bénéficiaires ne seraient plus rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

* * * * *

L'Etat providence n'est pas mort. Il n'est ni en danger ni « à bout de souffle », mais soixante-dix ans après les ordonnances de 1945 créant la sécurité sociale et soixante ans après l'accord paritaire instaurant l'assurance chômage, une révision d'ensemble est devenue nécessaire. Il n'y a pas d'autre alternative. L'instauration d'un revenu universel n'est pas une

²⁵ Christophe SIRUGUE, *Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier ministre, Avril 2016

²⁶ Cf. Référé de la Cour des Comptes de septembre 2015.

option compatible avec le principe de solidarité qui aujourd'hui cimente la communauté nationale : elle n'est que le cheval de Troie d'une privatisation généralisée que même les pays les plus libéraux n'ont jamais mise en œuvre. Il est faux de prétendre, à l'appui de cette proposition, que les demandes sociales que suscitent les évolutions de la vie privée et du travail et le développement des emplois du numérique ne peuvent pas trouver place dans le cadre du système actuel. Rien ne s'oppose à élargir les allocations chômage aux salariés démissionnaires et aux indépendants en arrêt d'activité ni le RSA aux 18-25 ans, si ce n'est de mettre en face les financements, de toute façon infiniment plus faibles que ce que coûterait un revenu universel même limité au niveau actuel du RSA. L'Etat providence peut encore faire un pas de plus dans le sens d'une universalisation des protections qu'il apporte. A côté de cet élargissement, des efforts sont nécessaires pour réduire les contraintes administratives et alléger la tutelle de l'Etat, mais nul ne doit oublier qu'elle reste la condition fondamentale de la solidarité et d'un vivre ensemble qui ne soit pas celui du chacun pour soi où seuls les plus riches sont gagnants.

La protection sociale peut et doit poursuivre sa réforme pour améliorer son efficacité, renforcer l'attachement que lui portent nos concitoyens et répondre à la diversité des statuts d'activité. Mais son socle de solidarité doit en demeurer le principe moteur. Le débat sur le revenu universel nous le rappelle, lui qui n'est que le. Ce débat nous rappelle aussi qu'une protection sociale solidaire est indissolublement liée à la condition salariale et que l'épanouissement à laquelle chacun aspire de façon légitime n'est pas à rechercher dans un revenu minable, fut-il universel, mais dans une formation qui donne à tous les moyens d'exercer ses talents et de se valoriser dans le travail.

* * * * *

N'INSULTONS PAS L'AVENIR

Christian DELLACHERIE

« De toutes les options, l'instauration d'un revenu universel est la plus radicale, la plus séduisante par le caractère universel qu'elle apporterait à chacun, la plus adaptée à un monde où la précarité ne cesse de s'étendre et à laquelle la protection sociale répond mal. »

C'est cette sentence qu'André GAURON place au tout début de sa contribution **« Revenu universel, emplois atypiques et protection sociale »**. Mais cette affirmation introductive n'est finalement qu'une figure de style annonçant l'infirmité pure et dure à venir. Non pas qu'il récuse les deux diagnostics qu'elle comporte : extension de la précarité et réponse à tout le moins insuffisante de la « protection sociale ». Faisant référence au rapport SIRUGUE, il dresse en quelques mots le bilan du système actuel de lutte contre la pauvreté : plein d'incohérences, donnant lieu à une gestion complexe, caractérisé par une absence d'équité, une faible efficacité, souffrant d'une mauvaise articulation entre prestations familiales, aides personnelles au logement et minima sociaux, ensemble disparate dont les *« disparités ne sont pas liées à des différences objectives de situation »*. J'y ajouterai le diagnostic commun fait par Bernard GAZIER, Bruno PALIER et Hélène PERIVIER²⁷ *« Le système de protection sociale passe à côté de changements économiques et sociaux majeurs. Il ignore la remise en cause de la norme de l'emploi, celle d'un travail à temps plein chez le même employeur durant toute la vie active. Il ignore la flexibilisation et les mutations du marché du travail, de même que l'instabilité des parcours familiaux, les désunions, les divorces, les recompositions familiales qui empêchent l'individu-travailleur d'être le garant de ses propres droits sociaux ainsi que ceux de ses ayants droit. Il n'a pas su accompagner jusqu'au bout, ni institutionnaliser, la vague d'émancipation des femmes. En faisant reposer les droits sociaux essentiellement sur le travail, il exclut de ces droits ceux qui sont soumis à la précarité de l'emploi, du sous-emploi et plus largement du temps partiel. En prenant pour référence le couple marié, il ne tient pas compte de la multiplicité des parcours familiaux et personnels et oblige un nombre croissant d'individus à renoncer à une protection sociale. En résumé, le système de protection sociale actuel ne couvre pas l'ensemble des risques auxquels une personne est confrontée au cours de sa vie »*.

Contrairement à ce que pense André GAURON, un tel diagnostic invite à « tout » repenser. Un tel projet ne relève nullement d'une « remise en cause du modèle social français », mais de sa mise à jour afin de construire un système de protection sociale plus juste, plus efficace, plus cohérent, plus résilient et c'est effectivement un vrai défi. La proposition de création d'un « revenu universel » vise selon lui plusieurs objectifs : *« répondre à la transformation du travail, à sa précarisation et au développement de situations non salariales liées à la révolution numérique, libérer les individus du travail en leur donnant les moyens d'un choix entre travail et loisirs »*. Tous ces éléments sont effectivement présents dans l'argumentation de ses partisans mais je ne suis pas sûr que cette nouvelle²⁸ perspective puisse être résumée par la poursuite de ce quadruple objectif qui la limiterait à une adaptation à des évolutions constatées sans faire prévaloir le côté actif d'une transition à opérer sur le côté passif d'une mutation à digérer. Plus qu'une réponse cette

²⁷²⁷ Refonder le système de protection sociale SciencesPo Les Presses 2014.

²⁸ Nouvelle, même si beaucoup s'attachent à souligner qu'elle a déjà été exprimée par Thomas MORE et Tom PAINE, éventuellement pour la discréditer en la confinant dans le royaume de l'Utopie ou en la rangeant dans la catégorie d'une simple résurgence, phénomène courant dans le domaine de la mode, avant de la classer dans celle des « fausses bonnes idées »...

proposition me paraît d'abord renvoyer à une façon différente de poser les questions. Les protagonistes²⁹ du revenu universel font surtout référence à l'abandon du dogme de la croissance qui est un des fondements principaux de la nécessaire transition écologique ; et ceci constitue en soi un changement de cap ou plutôt un changement de point de vue³⁰ à partir duquel l'horizon d'un revenu universel peut devenir visible. Ensuite ils mettent en avant le principe de solidarité, c'est-à-dire celui-là même qui constitue le noyau dur de notre système de sécurité sociale³¹. Je rappelle ici ce qu'est ce principe par une citation d'un article³² percutant d'Alain SUPIOT : « *la solidarité se distingue aussi bien de l'assurance que de la charité. A la différence de l'assurance privée, qui s'appuie sur un calcul actuariel des risques (par une méthode statistique), un régime de solidarité repose sur l'appartenance à une communauté, qu'elle soit nationale, professionnelle ou familiale. Les membres de cette communauté qui sont à un moment donné les plus fortunés, ou les moins exposés au risque, contribuent davantage que les moins fortunés ou les plus exposés, mais tous ont les mêmes droits. A la différence de la charité (...), la solidarité ne divise donc pas le monde entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent : tous doivent contribuer au régime selon leurs capacités, et tous ont le droit d'en bénéficier selon leurs besoins. Expression de l'égalité des êtres humains, l'organisation de la solidarité est un frein à l'extension de la logique marchande à toutes les activités humaines. C'est pourquoi elle est depuis trente ans la cible privilégiée des politiques néolibérales* ». On y voit que le principe de solidarité est arrimé consubstantiellement à celui d'égalité, qu'il renvoie directement à la lutte permanente pour la réduction des inégalités et donc, entre autres, à une conception progressive de l'impôt sur le revenu et à l'établissement d'une fiscalité efficace sur le patrimoine et sa transmission. La mise en place progressive d'un système conséquent de revenu universel doit être adossée à une réforme³³ fiscale allant délibérément dans ce sens³⁴.

Comme le rappelle Bernard GAZIER, dans le contexte actuel de « croissance ralentie » qui prévaut en France comme en Europe, « *le volume global des heures d'emploi ne s'accroît pas ou peu, le rapport de force se déséquilibre en faveur des employeurs, ce qui vient accentuer ce processus de fragmentation (...). La variété des formes d'emploi (...) loin d'ouvrir l'espace des choix des acteurs, verrouille dans la pauvreté et la précarité les travailleurs sans capacité de négociation* ». Pour lui, « *il convient de gérer, de manière assurantielle et préventive, l'ensemble des risques associés à l'emploi, au-delà du chômage : risques non seulement de perte de revenu, mais aussi incertitudes résultant de passages entre statuts et des situations de pluriactivité et/ou de pluriemployeurs, de perte de compétences, d'obsolescence des qualifications...* ». Il poursuit cependant en indiquant pourquoi, à son sens, il faut « *garder une logique assurantielle au lieu de basculer vers un revenu minimum universel* ».

²⁹ Du moins ceux que l'on pourrait qualifier « de gauche », dans la tradition élaborée par Van PARIJS et, à la fin de son existence, par André GORZ ; notons ici que la référence à la vision libérale du revenu universel due notamment à Milton FRIEDMAN, est aussi souvent invoquée par ses contempteurs « de gauche » pour discréditer le concept en lui imputant une ambiguïté, un peu comme si on affaiblissait le principe de liberté en faisant référence au « néolibéralisme »...

³⁰ Ce qui est la caractéristique de toute vision utopique au sens étymologique du terme

³¹ Je gage qu'en 1945, de nombreux esprits ont dû considérer qu'il s'agissait d'une « utopie », d'une « fausse bonne idée » (même peut-être d'une vraie mauvaise !), persévérant pour certains dans le jugement qu'ils avaient en son temps porté contre les congés payés et les 40 heures. Heureusement pour nous ils étaient momentanément paralysés politiquement...

³² Monde diplomatique novembre 2014

³³ Celle-là même à laquelle le dernier quinquennat s'est dérobé en attendant le « Godot » du retour de la croissance...

³⁴ C'est une des principales raisons pour lesquelles la proposition de revenu universel dénommée *Le Liber* faite par Marc de BASQUIAT a fait l'objet d'une critique de Denis CLERC dont l'intéressé a d'ailleurs reconnu la pertinence *Alternatives économiques* 01/07/16

Premier motif :

Les assurances sociales appartiennent en quelque sorte³⁵ aux travailleurs et aux employeurs, et à leurs représentants, et sont donc moins susceptibles d'être l'objet de décisions politiques discrétionnaires que les mesures de redistribution par l'Etat.

Deuxième motif :

Les incitations en faveur du travail sont plus claires et plus fortes dans le cas des assurances sociales, elles poussent à l'insertion dans les emplois formels puisque c'est par eux que l'on obtient les droits correspondants.

Troisième motif :

Les effets de stabilisation macroéconomiques des allocations liées aux salaires antérieurs sont supérieurs à ceux d'une allocation universelle ou de paiements sous conditions de ressources.

Quatrième motif :

Un revenu minimum universel ne couvre pas les risques, il pourrait même dégrader la protection sociale des personnes les plus fragiles s'il entraîne la suppression de certaines allocations ou de certains services.

Cette argumentation mérite d'être prise en compte mais elle est loin de se révéler tout à fait convaincante. On peut d'abord s'interroger sur le terme de « basculement » vers un revenu minimum universel. On ne voit pas pourquoi cette option exigerait de passer brutalement et irréversiblement du système actuel à une configuration qui en abrogerait ou en annulerait tous les mécanismes, j'y reviendrais plus loin. On retrouve une formulation catastrophiste analogue chez André GAURON qui, lisant dans les premières lignes du rapport de mission du Sénat sur le « revenu universel » que « *notre pays peut s'enorgueillir³⁶ d'être l'un de ceux qui offrent l'un des niveaux de protection sociale les plus élevés au monde* »³⁷, s'exclame : pourquoi alors ne pas s'en satisfaire en améliorant ce qui doit l'être plutôt que de tout chambouler ?

Mais revenons à l'exposé des motifs cités ci-dessus.

Le premier motif s'est considérablement affaibli avec le caractère quasiment universel de la Sécurité sociale et son financement largement contrôlé par l'Etat (vote annuel par le Parlement de la PLFSS) avec l'importance de la CSG pour son financement, contribution quasi fiscale même si elle est affectée. C'est ce qu'exprime de façon implicite le « *en quelque sorte* » de Bernard GAZIER, euphémisme dissimulant à peu de frais l'affaiblissement de la dimension paritaire³⁸ de la gestion de la Sécu.

³⁵ C'est moi qui souligne... voir infra.

³⁶ Bizarre ce fréquent « réflexe » identitaire chez nos hommes politiques, cette ellipse historique imputant au « génie » providentiel et intemporel du pays auxquels chacun d'entre eux appartient par pur hasard, ce qui doit presque tout aux longues luttes sociales qui y ont été menées, pour certains au grand dam de leurs ancêtres...

³⁷ Mission d'information du Sénat, op. cit..

³⁸ Sauf pour la caisse AT-MP, ce qui est une bonne chose et qui serait encore meilleure si on lui donnait enfin la mission de piloter le système de la santé au travail afin qu'il devienne un véritable pilier du secteur préventif de la santé publique.

Le deuxième motif utilise une notion chère aux économistes *mainstream* (dont Bernard GAZIER ne fait pourtant pas partie !) celle « d'incitation au travail », faisant l'économie d'une réflexion renouvelée sur les concepts de travail, d'emploi, d'activité, faisant bon marché de la réalité des activités domestiques et du bénévolat dans le secteur de l'économie sociale et solidaire ; tout en accréditant (sans le vouloir sans doute) l'idée soupçonneuse d'une prime à la paresse ou d'une rente de pauvre alimentée par la bienfaisance publique, alors que les vrais rentiers se situent ailleurs, dans le marigot de la financiarisation et la transmission des patrimoines gonflés qu'elle génère ou qu'elle entretient.

Le troisième motif est le plus solide. Il est indéniable que le « modèle social français » a largement contribué par le mécanisme des « stabilisateurs automatiques » à accroître la résilience de la société française aux effets de la crise financière de 2008, mais il n'a pas pu enrayer l'augmentation de la pauvreté ni diminuer la peur ou la sensation du déclassement³⁹ qui l'accompagne ou la renforce. A lui seul il ne peut pas discréditer l'horizon nouveau que pourrait dévoiler la thématique du revenu universel.

Quant au quatrième motif, il fournit lui-même dans son exposé la réponse qui le désamorce : en effet, un revenu de base efficace pour lutter contre la pauvreté doit à la fois être d'un niveau élevé, et intervenir en complément des dispositifs de protection sociale actuels et non se financer sur leur affaiblissement ou leur suppression.

Il reste que l'existence d'un revenu universel ne serait pas de nature à couvrir tous les risques. Tous ceux qui, comme Bernard GAZIER, prennent acte de « *l'épuisement de la stratégie d'intégration des travailleurs par les marchés internes, c'est-à-dire par l'organisation de carrières au sein d'unités le plus souvent de grande taille (...) recherchent une protection "au-delà de l'emploi" pour couvrir des situations et des trajectoires moins stables et plus diverses, celles des indépendants, des travailleurs occupant des "formes non standard" d'emploi, mais aussi les carrières discontinues, voire "obliques", combinant plusieurs types d'emploi simultanément ou successivement* » savent qu'il serait illusoire de penser qu'une forme de politique de revenus serait susceptible de conjurer à elle seule les risques correspondant à ces nouvelles configurations des trajectoires professionnelles. Aucune politique de revenus ne saurait nous dispenser de la construction patiente mais résolue d'une « sécurité sociale professionnelle » elle-même à vocation universelle. Dans une période historique qui doit impérativement être consacrée à la mise en œuvre simultanée et cohérente de nombreuses transitions fondamentales, énergétique, écologique, économique, démocratique, il est impossible d'imaginer que cet énorme travail pourrait s'effectuer sans un renforcement de la cohésion sociale, laquelle ne peut résulter que d'un renforcement des solidarités du niveau local au niveau européen. Un tel effort doit en effet être mené en combinant la redistribution des richesses au niveau national⁴⁰ et des approches territoriales s'appuyant sur le dynamisme des réseaux productifs locaux de biens et de services, leurs capacités d'innovation et de coopération sectorielle ou transversale, de mutualisation des risques et des investissements d'opportunité, en les affranchissant par des politiques publiques concertées de la tutelle pesante, potentiellement stérilisante des groupes multinationaux.

Le revenu universel doit-il être un composant du noyau dur et cohérent d'un nouveau dispositif de redistribution nationale sans lequel les autres politiques publiques nécessaires à l'opération des transitions, ne pourraient pas être menées ? Personne ne me paraît en mesure de répondre péremptoirement oui ou non à cette question. C'est bien pourquoi il ne s'agit pas

³⁹ Dont on connaît les conséquences politiques délétères...

⁴⁰ Au niveau européen également, en prenant l'exact contrepied de ce qui a ruiné la Grèce et plombé l'Europe du sud...

de « tout chambouler » pour « basculer » vers le revenu universel, mais d'en définir une première étape suffisamment consistante et étendue pour qu'elle puisse servir d'expérience en vraie grandeur, bien et nettement circonscrite pour qu'elle ne déstabilise pas d'autres pans du système de protection sociale : ceux qui seront amenés à persister dans de nombreux domaines y compris en cas d'instauration du revenu universel ou ceux qui devront être construits sur la base de la création de nouveaux droits sociaux porteurs d'égalité, « *ouvrant et balisant des opportunités et des projets en fonction des étapes de vie personnelle et professionnelle*⁴¹ ». Cette première étape d'un revenu universel devrait évidemment revaloriser les minima sociaux, permettre à tous les ayants-droit du RSA de le toucher effectivement⁴², et l'étendre aux jeunes de 18 à 25 ans. Sur la base des résultats de cette première étape, un processus démocratique original devrait statuer sur l'opportunité et les conditions de la poursuite. Il n'y a là rien d'inquiétant ni sur le plan du financement ni sur le plan des principes. Cette première étape semble requérir un effort du niveau de celui qui a été consenti sans résultat probant avec le CICE qui, comme ses prédécesseurs, s'est essentiellement soldé par des effets d'aubaine, en disparaissant bien souvent dans le versement de dividendes à des gens qui n'en avaient pas besoin et ne l'avaient sans doute pas mérité. Quant à ceux qui craignent que le principe même d'un revenu universel ne constitue un reniement de la « valeur-travail », ils pourraient peut-être commencer par s'interroger sur ce vocable étrange qui a pu et peut encore servir de slogan à des orateur(trice)s politiques de tout poil. Il a notamment servi à ceux qui prônaient le « travailler plus pour gagner plus », et ceux qui sont depuis passés au « travailler plus sans rien y gagner », ne dédaignent pas non plus de l'utiliser. L'idée que l'on puisse bénéficier d'un revenu pour la seule raison qu'on existe n'a rien de saugrenu, ce n'est que la matérialisation d'un droit gagé sur le patrimoine matériel et surtout culturel accumulé par les générations précédentes qu'il faut bien sûr entretenir et développer de façon durable. Relativement au travail, deux questions essentielles se posent : celle de savoir si le travail non qualifié ou peu qualifié est en voie de raréfaction au moins dans les pays de l'OCDE, notamment avec la révolution technologique du numérique, et celle de savoir si nous avons la possibilité de relever massivement le niveau de qualification des actifs par la conjugaison d'une meilleure formation initiale et un développement sans précédent de la formation continue tout au long de la vie. S'agissant du premier point, de nombreuses études prospectives semblent indiquer de fortes tendances en ce sens, même si l'opération des transitions énergétiques et écologiques devrait dans un premier temps en retarder l'échéance. S'agissant de la deuxième question, et quelle que soit la réponse donnée à la première, la réponse positive à lui donner définit « l'ardente obligation » de ce début de siècle.

* * * * *

⁴¹ Bernard GAZIER, Bruno PALIER, Hélène PERIVIER, *Refonder le système de protection sociale* opus cité.

⁴² Ce qui n'est pas le cas pour le tiers d'entre eux actuellement...

COMPOSITION DU GROUPE LASAIRE ECO

Hugues BERTRAND

Joël DECAILLON

Christian DELLACHERIE

Jean-Pierre LE MEN

Jacques FREYSSINET

Michel FRIED

André GAURON

Joël MAURICE

André MILAN

Jean-Pierre MOUSSY

Jean-Louis MOYNOT

André STIMAMIGLIO