



REVENU DE BASE

DE L'UTOPIE À L'EXPÉRIMENTATION

REVENU DE BASE
DE L'UTOPIE À L'EXPÉRIMENTATION

PRÉSENTATION

Le Conseil départemental de la Gironde, la Fondation Jean-Jaurès dans le cadre des travaux de son Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales, le Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) et l'Institut des politiques publiques (IPP) ont lancé le 23 septembre 2016 des travaux exploratoires autour du revenu de base. Après une première phase de participation citoyenne et d'étude préalable sur les conditions juridiques et économiques d'une expérimentation, le projet a été élargi à la fin d'année 2017 à 12 autres départements¹ pour modéliser des scénarios de revenu de base à expérimenter et lancer une deuxième phase de participation citoyenne à travers un questionnaire en ligne. Les résultats de ces travaux ont été dévoilés le 6 juin 2018 lors d'un colloque à Sciences Po Bordeaux intitulé : « Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation ».² Ce sont aujourd'hui 18 départements³ qui sollicitent le droit d'expérimenter le revenu de base et ont déposé pour ce faire une proposition de loi, en lien avec les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le présent essai expose une synthèse du rapport de l'IPP, les résultats de l'enquête citoyenne, la proposition de loi d'expérimentation du revenu de base et une analyse des enjeux attachés à la réforme du droit à l'expérimentation locale.

1. Ardèche, Ariège, Aude, Dordogne, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Landes, Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Seine-Saint-Denis.

2. Les vidéos intégrales du colloque et une partie des actes sont disponibles sur le site internet de la Fondation Jean-Jaurès.

3. Cinq nouveaux départements ont rejoint la démarche en septembre 2018 : Alpes-de-Haute-Provence, Finistère, Hérault, Loire-Atlantique et Lot.

INTRODUCTION¹

Gilles Finchelstein

Il y a presque trois ans, nous nous sommes lancés dans l'aventure du revenu de base. En tant que sociaux-démocrates assumés, pour qui la question sociale et la question démocratique sont encore et toujours d'actualité. En tant que sociaux-démocrates lucides, également : nous avons la certitude que ces deux questions doivent être profondément repensées, pour tenir compte des mutations qui bouleversent notre société comme notre démocratie représentative. La question du revenu de base étant au confluent de ces deux questions sociale et démocratique, nous inscrire dans cette démarche était une évidence.

La Fondation Jean-Jaurès a ainsi installé dans le débat public une idée ancienne qui, à son origine, était placée sous le double sceau de l'utopie et de l'ambiguïté – portée à la fois par les ultra-libéraux et par les premiers socialistes. Nous avons alors une conviction : si cette idée était sans doute moins utopique qu'avant – étant même expérimentée ailleurs et débattue partout –, elle était peut-être plus ambiguë encore, avec une infinité de versions et une multitude de dénominations portées par responsables politiques situés sur à peu près la totalité de l'échiquier politique.

1. Ce texte est la version remaniée et actualisée des interventions prononcées par Gilles Finchelstein en ouverture de la rencontre du 27 octobre 2016 au Conseil départemental de Gironde et du colloque du 6 juin 2018, qui s'est tenu à Sciences Po Bordeaux, intitulé « Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation ».

Il fallait donc clarifier pour avancer, et c'est ce que nos nombreux travaux ont permis.

Il y a avec le revenu universel un grand et beau débat politique au sens le plus noble de ce mot, puisque ce qui est en jeu est non seulement un rapport à l'homme – et à sa dignité –, mais aussi un rapport à la société, interrogeant la place du travail et du temps libre, la solidarité collective, les revenus socialisés – et donc les dépenses publiques –, la redistribution – et donc les impôts.

Nous avons ainsi, au fil de nos réflexions, acquis la certitude que cette mesure pouvait être un moyen à la fois de penser un travail qui a profondément changé et de rendre notre système plus juste, plus efficace, plus simple et plus légitime – donc un système de solidarité dans lequel tous les outils possibles soient déployés pour éradiquer la pauvreté.

En matière de lutte contre la pauvreté, trois problèmes me semblent en effet apparaître.

Le premier, c'est que nous nous posons souvent la mauvaise question ou de mauvaises questions sur la pauvreté, notamment lorsque l'on s'attache seulement à regarder son évolution sur le long terme. Certes, c'est une question éclairante en ce qu'elle met à jour ce qui caractérise la période actuelle : à l'évidence un recul – sans précédent dans l'histoire de l'humanité – de la pauvreté. Mais cette question-là obscurcit souvent le débat quand il porte sur une période plus courte, car il se perd ainsi dans des controverses statistiques. Plutôt que de se contenter de débattre de l'évolution de la pauvreté, il faut affronter la persistance de son niveau élevé dans un pays riche comme la France.

Les Français ont, collectivement, un deuxième problème : ils ont une mauvaise perception de l'état de la pauvreté dans notre pays. C'est vrai du risque de tomber dans la pauvreté – la France est l'un des pays

du monde dans lequel on le surestime le plus. Mais c'est vrai aussi de la nature de la pauvreté : pour beaucoup de Français encore, et sans doute pour une majorité d'entre eux, l'image d'une pauvreté concentrée sur les personnes âgées, d'une pauvreté isolée, d'une pauvreté rurale, continue de dominer. Si elle correspond évidemment pour partie à la réalité, la pauvreté concerne désormais de plus en plus les jeunes et les femmes seules avec un ou plusieurs enfants, dans les milieux urbains – la révision de la carte des zones prioritaires, ces dernières années, l'a bien montré.

Enfin, le dernier problème est peut-être le plus important : nous nous accommodons de plus en plus, là aussi collectivement, de la pauvreté. Aussi brutal que cela soit, il faut regarder cette réalité en face et en comprendre les raisons.

Un des symptômes de ce basculement est sémantique et chacun l'a bien en tête. Là où depuis des décennies nous parlions de « solidarité », le terme s'est peu à peu effacé, dans le débat public, au profit du mot « assistanat » – l'assistanat étant la cause de tous nos maux.

Pourquoi ce basculement ? Il y a évidemment une dimension budgétaire, dans un moment où les finances publiques sont tendues et où il est légitime d'essayer de les maîtriser. Mais les arbitrages se font de plus en plus au détriment de la lutte contre la pauvreté. Et quand ce n'est pas le cas, les dispositifs sont souvent d'une complexité telle que l'administration intègre dans ses calculs, en amont, le taux de non recours : ce pourcentage – important – de citoyens qui ont des droits et qui ne les exerceront pas.

Cependant, à côté de ce coût budgétaire, l'enjeu électoral est tout sauf anodin : les pauvres votent peu. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles nous avons relancé le débat sur le vote obligatoire : si l'ensemble des citoyens, notamment des quartiers, votaient, cela changerait pour partie le regard sur la question de la pauvreté. Ils votent peu et, pis encore, les milieux populaires ou les classes

moyennes nourrissent souvent un sentiment d'abandon lorsque des efforts supplémentaires sont faits en direction des plus pauvres – c'est bien ce que montre aujourd'hui le mouvement des « gilets jaunes ».

Ces trois problèmes sont au cœur de la lutte à mener contre la pauvreté. Le gouvernement, avec son plan pauvreté présenté en septembre dernier, a eu l'ambition de s'y attaquer. Son diagnostic ? Il est juste. Les moyens qu'il mobilise ? Ils sont sans doute insuffisants. Les pistes de solution qu'il propose ? Nous nous retrouvons dans beaucoup d'entre elles – et le revenu universel d'activité qui y figure est une ouverture inattendue, mais dont les modalités restent encore à examiner.

De notre côté, nous avons une conviction et une ambition.

Notre conviction, c'est que oui, il existe des dispositifs plus simples, plus efficaces et plus justes de lutte contre la pauvreté qui peuvent être mis en place. Le revenu de base peut être de ceux-là.

Notre ambition, c'est que oui, après deux phases de consultation citoyenne, après des exercices de simulation, après avoir beaucoup appris d'experts français et étrangers, nous sommes prêts aujourd'hui à passer à l'étape d'expérimentation du revenu de base. Cette expérimentation est décisive car elle peut faire ce que les ordinateurs ne peuvent pas faire : mesurer les effets d'un dispositif sur les comportements réels, évaluer comment les citoyens s'en saisissent – ou pas –, comment les entreprises réagissent, comment la société et ses différents acteurs s'y adaptent.

Et non, nous ne nous accommodons pas de la pauvreté dans notre pays.

POURQUOI EXPÉRIMENTER UN REVENU DE BASE DANS NOS DÉPARTEMENTS ?

René Massette (Alpes-de-Haute-Provence), **Laurent Ughetto** (Ardèche), **Henri Nayrou** (Ariège), **André Viola** (Aude), **Germinal Peiro** (Dordogne), **Nathalie Sarrabezolles** (Finistère), **Philippe Martin** (Gers), **Jean-Luc Gleyze** (Gironde), **Georges Méric** (Haute-Garonne), **Kléber Mesquida** (Hérault), **Jean-Luc Chenut** (Ille-et-Vilaine), **Xavier Fortinon** (Landes), **Philippe Grosvalet** (Loire-Atlantique), **Serge Rigal** (Lot), **Pierre Camani** (Lot-et-Garonne), **Mathieu Klein** (Meurthe-et-Moselle), **Alain Lassus** (Nièvre), **Stéphane Troussel** (Seine-Saint-Denis).

La solidarité est une idée porteuse d'innovation et de justice. Il n'est pas digne de notre pays, parmi les plus riches de la planète, de tolérer que près de 9 millions de ses habitants vivent sous le seuil de pauvreté.

Contre la pauvreté, nous n'avons pas encore tout essayé. Refusant tout fatalisme, nos départements, en première ligne sur l'action sociale, ont travaillé durant un an avec la Fondation Jean-Jaurès et deux laboratoires reconnus, le Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) et l'Institut des politiques publiques (IPP), à un projet d'expérimentation d'un revenu de base sous condition de ressources afin d'inventer de nouvelles protections face aux mutations de la société et du travail. Nous réclavons aujourd'hui le droit

d'expérimenter pour les départements qui le souhaitent.

Ce revenu de base est un revenu de solidarité. Si notre système de protection sociale est efficace comparé à celui des autres pays, sa performance pourrait être nettement améliorée en réparant deux injustices : en automatisant les prestations sociales pour intégrer les ayants droits qui n'y recourent pas (environ 35 % de non recours pour le seul RSA), et en l'ouvrant aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, pour l'essentiel exclus du RSA alors qu'un quart des 18-24 ans sont sous le seuil de pauvreté.

Ce revenu de base est aussi un revenu de développement. De nombreux travailleurs ne parviennent pas à tirer un revenu décent de leur activité : agriculteurs, artisans, employés et ouvriers à bas revenus, temps partiels... Le dispositif apporte un complément de ressources, pour améliorer leur pouvoir d'achat et revitaliser les territoires délaissés.

Ce revenu de base est enfin un revenu d'autonomie. Il est inconditionnel et adossé à un accompagnement social et professionnel pour développer le pouvoir d'agir des personnes et les activités d'utilité sociale (aidants de personnes handicapées ou âgées, reconversions professionnelles, formations longues, bénévolat, création d'activité...).

Le revenu de base n'est donc pas le fossoyeur de la « valeur travail », il restaure la valeur du travail. Il constitue un tremplin pour l'insertion sociale et professionnelle, et même un vecteur d'intégration citoyenne. Il permet d'accompagner, dans le mouvement d'un monde en mutation, des parcours de travail et de vie qui sont aujourd'hui bien moins linéaires qu'autrefois. Véritable instrument d'investissement social, il prévient la spirale des exclusions. C'est un support d'émancipation qui donne à chacun la possibilité de rebondir. Il renouvelle l'ambition qui a fondé la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 : garantir à tous un revenu « socle ». Comme

pour le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », il s'agit d'expérimenter localement pour évaluer l'efficacité du dispositif ainsi que ses effets sur les comportements des personnes avant, le cas échéant, de le déployer.

Les travaux exploratoires, nourris de l'ingénierie sociale de nos départements et d'une enquête citoyenne qui a rassemblé près de 15 000 réponses¹, ont conduit à simuler des modèles, afin de mettre en place une expérimentation audacieuse socialement, soutenable financièrement et crédible scientifiquement. Plusieurs objectifs se sont rapidement dégagés : réduire la pauvreté, soutenir les travailleurs à bas revenus, émanciper les jeunes, sécuriser les parcours, favoriser l'insertion sociale et professionnelle, reconnaître la pluriactivité et simplifier le système de prestations sociales en procédant à une réforme de structure de ces prestations. L'expérimentation prévoit deux scénarios : une fusion du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité et une fusion du RSA, de la prime d'activité et des aides personnelles au logement (APL). Tous deux reposent sur trois principes définis lors du colloque organisé le 6 juin 2018 à Sciences Po Bordeaux² :

- l'automatisation du dispositif,
- l'ouverture aux jeunes de moins de 25 ans,
- l'inconditionnalité de l'allocation et sa dégressivité en fonction des revenus d'activité.

L'annonce par le président de la République, lors de la présentation du Plan pauvreté le 13 septembre 2018, de la création d'un « revenu universel d'activité » reconnaît pleinement l'acuité des enjeux ainsi

1. Voir l'encadré « Une démarche citoyenne : analyse des résultats au questionnaire "Mon avis sur le revenu de base" », p. 21.

2. Colloque « Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation » organisé le 6 juin 2018 à Sciences Po Bordeaux par le département de la Gironde et la Fondation Jean-Jaurès.

soulevés. Une réforme de structure des prestations sociales, par la profondeur des changements institutionnels qu'elle augure, exige cependant une expérimentation préalable pour en anticiper tous les effets.

Nos départements portent en conséquence une proposition de loi devant les parlementaires de la Nation pour obtenir une loi d'expérimentation, accompagnée d'un fonds dédié.

NOS OPTIONS POUR LE REVENU DE BASE : LE RAPPORT DE L'INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES

**Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio,
Sophie Cottet, Brice Fabre, Claire Leroy**

Cette étude de l'Institut des politiques publiques a simulé une vingtaine de scénarios de réforme, variant selon l'âge d'éligibilité, l'ampleur des prestations remplacées par le revenu de base et la dégressivité du dispositif.

DIAGNOSTIC SUR LE SYSTÈME DE SOUTIEN AUX BAS REVENUS ACTUEL

Le système de prestations sociales actuel se caractérise par une multitude de dispositifs, nuisant à la lisibilité du système. Aujourd'hui, un même individu peut avoir accès à un nombre important de prestations différentes interagissant entre elles de manière complexe. Cette complexité, conjuguée avec les procédures administratives nécessaires pour bénéficier d'aides sociales, est source de non-recours aux minimas sociaux.

La prévalence de la pauvreté est la plus forte parmi les jeunes de 18 à 25 ans, alors que les dispositifs de soutien aux bas revenus les

excluent largement. Le système de prestations sociales n'opère pas de redistribution en temps réel, les différents dispositifs ne dépendant pas des ressources perçues au moment où une demande de prestation est réalisée.

Face à ce constat, la question de la mise en place d'un revenu de base simplifiant le système actuel, versé automatiquement, calculé sur la base de la situation courante des individus, et étendant les conditions d'éligibilité, représente un enjeu central de politique publique.

SIMULER UN REVENU DE BASE EN VUE D'UNE EXPÉRIMENTATION

Cette étude a pour objectif de simuler la mise en place d'un revenu de base afin de pouvoir envisager une expérimentation sur la base de scénarios dont les paramétrages soient précisés. Dans les scénarios simulés, le revenu de base étudié partage les caractéristiques suivantes :

- remplacement de plusieurs dispositifs existants (simplification du système) ;
- garantie d'un revenu minimal dégressif en fonction des ressources ;
- non-conditionnalité du versement à des démarches actives de recherche d'emploi ;
- versement automatique (hypothèse de recours complet) ;
- calcul au niveau de la famille.

Différents scénarios de réforme sont étudiés. Ces scénarios se distinguent par :

- le champ des prestations remplacées ;
- les règles de cumul entre le revenu de base et les ressources des individus ;
- l'âge minimal d'éligibilité (18 ou 21 ans).

Ces différents scénarios de réforme sont simulés à l'aide du modèle de micro-simulation TAXIPP 1.0. Ce dernier s'appuie sur la production d'une base de données inédite représentative de la population française, rassemblant à la fois des sources administratives fiscales et des données d'enquête.

Pour chaque individu de cette base sont simulés les prélèvements obligatoires et les transferts monétaires sous le système socio-fiscal existant et sous chaque réforme étudiée. Pour chaque scénario de réforme sont donc estimés un coût budgétaire et ses effets redistributifs (identification des gagnants et des perdants de la réforme).

UN REVENU DE BASE SIMPLIFIÉ REMPLAÇANT LE RSA ET LA PRIME D'ACTIVITÉ, ET OUVERT AUX MOINS DE 25 ANS

Nous définissons un revenu de base simplifié remplaçant le RSA et la prime d'activité. Ce revenu de base est caractérisé par une dégressivité complète sur les ressources (un euro de ressources supplémentaires engendre un euro de perte de revenu de base) excepté pour les revenus d'activité, afin d'apporter des incitations financières à l'emploi.

Ce revenu de base est paramétré pour coller au plus près du système actuel, sous la contrainte de ne pas engendrer de pertes au titre des revenus d'activité. Il garantit un minimum de 461 euros mensuels à une personne seule sans ressources et décroît en fonction des revenus d'activité à un rythme de 30 %, pour s'annuler à 1536 euros net¹.

Le coût de l'automatisme du versement (passage à un recours à 100 %) sans modification du système est estimé à 2,9 milliards d'euros,

1. Tous les montants cités sont indexés sur l'année 2016.

un chiffrage qui reste incertain en raison des doutes qui subsistent sur le taux de non-recours effectif. La simplification du système RSA et prime d'activité est estimée à 1,5 milliards d'euros.

L'éligibilité à ce revenu de base à partir de 21 ans coûterait 5,2 milliards d'euros annuels de dépenses supplémentaires, soit un total de 9,6 milliards d'euros en incluant l'automatisme et la simplification du système. En partant de cette situation, abaisser l'âge d'éligibilité à 18 ans coûte 6,6 milliards d'euros supplémentaires, pour un coût total de 16,2 milliards d'euros annuels.

L'expérimentation de ce dispositif, c'est-à-dire son application à un échantillon de la population de 20 000 personnes, coûterait 2,8 millions d'euros annuels avec un âge minimal d'éligibilité de 21 ans, et 4,8 millions d'euros annuels en portant cet âge minimal à 18 ans.

Le coût budgétaire associé à l'ajout des moins de 25 ans dans le champ de l'éligibilité renvoie à des effets redistributifs complexes. Le premier décile de niveau de vie se caractérise par des gains moyens importants, du fait de la présence d'individus de moins de 25 ans qui ne sont pas rattachés au foyer de leurs parents dans le système actuel et qui ne peuvent bénéficier aujourd'hui d'aucun minimum social. Tous les déciles de niveau de vie sont gagnants en moyenne suite à l'ajout des moins de 25 ans dans le champ de l'éligibilité. En effet, les jeunes de moins de 25 ans nouvellement éligibles à un dispositif social se retrouvent dans tous les déciles, y compris ceux du haut de la distribution des revenus. Ces gains sont en partie atténués par les hausses d'impôts ou les baisses de prestations dus au détachement des jeunes nouvellement éligibles de leurs foyers sociaux et fiscaux initiaux.

UN REVENU DE BASE PLUS AMBITIEUX, ENGLOBANT LES AIDES AU LOGEMENT

Du fait des aides au logement, le système actuel se caractérise par des taux de dégressivité des prestations sociales différents en fonction du statut d'occupation du logement. Les locataires sont notamment soumis à des taux de dégressivité moins incitatifs à l'emploi que les propriétaires ou les individus logés à titre gratuit.

La création d'un revenu de base incluant les aides au logement dans le champ des prestations remplacées permet d'harmoniser le taux de dégressivité, en le rendant indépendant du statut d'occupation du logement.

Nous simulons l'impact d'un revenu de base garantissant un montant minimal garanti sous condition de ressources, avec une majoration pour les locataires. Ce revenu de base est paramétré de sorte à coller au plus près du système actuel, dans l'objectif d'en minimiser le coût, sous contrainte toutefois de ne pas engendrer de pertes au titre des revenus d'activité.

Le revenu de base issu de ce paramétrage garantit un minimum de 725 euros mensuels pour une personne seule locataire, et de 530 euros pour un propriétaire, ainsi qu'une dégressivité de 38 % par rapport aux revenus d'activité (une hausse d'un euro de revenus d'activité engendre une baisse de 38 centimes du montant de revenu de base). Le coût de l'automatisme du versement d'un tel revenu de base est estimé, avec les mêmes incertitudes que mentionnées précédemment, à environ 2,9 milliards d'euros. Le coût de la fusion RSA, prime d'activité et aides au logement au sein du revenu de base est estimé à 8,6 milliards d'euros, sous la contrainte de limiter le nombre de perdants. L'abaissement de l'âge minimal à 21 ans coûte 6,1 milliards d'euros supplémentaires, pour

un coût total de 17,6 milliards d'euros. L'étendue de l'éligibilité aux 18-20 ans augmente le coût total de 8,1 milliards d'euros, portant le montant de celui-ci à 25,7 milliards d'euros annuels. L'expérimentation de ce dispositif coûterait 5,2 millions d'euros annuels avec un âge minimal d'éligibilité de 21 ans, et 7,5 millions d'euros annuels en portant cet âge minimal à 18 ans.

Les effets redistributifs associés à l'inclusion des moins de 25 ans dans l'éligibilité sont qualitativement similaires à ceux estimés pour la réforme remplaçant les seuls RSA et prime d'activité. Les moins de 25 ans déjà indépendants d'un point de vue socio-fiscal avant la réforme sont fortement gagnants. De plus, l'ensemble des déciles de niveau de vie présente des gains moyens positifs, puisque chaque famille comprenant un jeune nouvellement éligible voit son revenu disponible augmenter.

Inclure les aides au logement dans le champ des dispositifs à remplacer a un coût budgétaire plus important que de mettre en place une nouvelle prestation remplaçant seulement le RSA et la prime d'activité. Les aides au logement sont structurellement différentes du RSA ou de la prime d'activité, ce qui rend beaucoup plus coûteuse la contrainte de limiter les pertes individuelles de revenu disponible à la suite de la réforme. Néanmoins, ce périmètre de fusion représente une réforme plus ambitieuse du point de vue de la structure des prestations sociales.

DES SCÉNARIOS COMPLÉMENTAIRES POUR UNE EXPÉRIMENTATION À COÛT MODÉRÉ

Les simulations de ces différents scénarios ont été réalisées sous l'hypothèse d'absence de réactions comportementales des individus à la

suite d'une réforme de mise en place d'un revenu de base. Or, ces réactions comportementales sont cruciales, en particulier parce qu'elles modifieraient les effets redistributifs et budgétaires d'une réforme.

L'expérimentation agit dans ce sens en complément des simulations présentées dans ce rapport, en permettant d'estimer ces réactions et de fournir ainsi une connaissance plus précise des effets qu'induirait une généralisation d'un dispositif à l'échelle de la population entière.

Un revenu de base remplaçant le RSA et la prime d'activité, tel qu'il est conçu dans cette étude, est très proche du système actuel du point de vue du revenu socle et de la dégressivité de la prestation sur les revenus d'activité. Expérimenter ce dispositif permettrait donc d'isoler proprement l'impact de l'inconditionnalité vis-à-vis de la position sur le marché du travail, du versement automatique, et de l'ouverture d'un revenu minimum aux moins de 25 ans.

Un revenu de base remplaçant également les aides au logement est plus coûteux, car il fusionne des dispositifs de natures différentes, ce qui rend plus contraignant le paramétrage permettant de limiter les pertes. Néanmoins, il est plus ambitieux du point de vue de l'amélioration structurelle du système de prestations sociales français. En harmonisant les taux de dégressivité des foyers aux différents statuts d'occupation de logement, il change les incitations financières à l'emploi. Son expérimentation permettrait d'étudier l'impact de ces changements de « taux d'imposition implicite » des revenus d'activité sur les comportements individuels.

Les différents scénarios présentés dans ce rapport sont donc complémentaires dans la nature des impacts que leur expérimentation permettrait de mesurer. Parce qu'une expérimentation consiste à appliquer une réforme du système de prestations à un échantillon de la population, les coûts qui y sont associés sont marginaux comparés aux coûts budgétaires d'une implémentation nationale. Le choix des

scénarios à expérimenter doit être guidé par la capacité d'une réforme donnée à répondre aux questions pertinentes et prioritaires.

Dans ce processus de choix, le coût budgétaire de la généralisation, estimé sans prendre en compte les réactions comportementales que l'expérimentation permettrait de quantifier, doit être considéré avec précaution.

UNE DÉMARCHE CITOYENNE : ANALYSE DES RÉSULTATS AU QUESTIONNAIRE « MON AVIS SUR LE REVENU DE BASE »

Le nombre de réponses

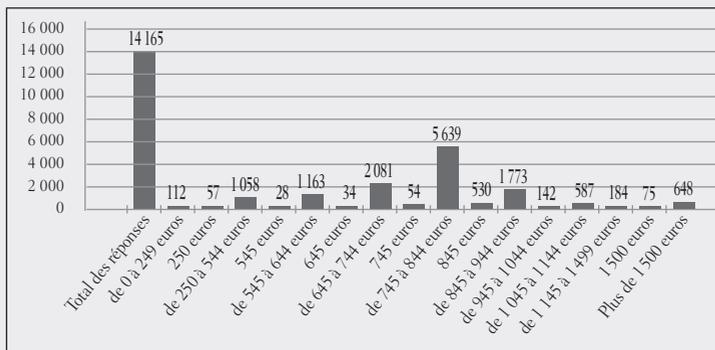
Une grande enquête citoyenne a été organisée par les départements et la Fondation Jean-Jaurès via des envois de mails, les réseaux sociaux et des débats publics. Elle a été mise en ligne sur les différents sites internet des partenaires du 29 mars au 31 mai 2018, a été visitée par près de 90 000 personnes et a recueilli 14 396 réponses complètes, dont 9 224 dans les 13 départements engagés dans la démarche (64 % du total). Les personnes ont été consultées sur les principaux paramètres du revenu de base : les allocations qu'il pourrait fusionner, son montant, son entité (individu ou foyer), son ouverture aux jeunes de 18-24 ans et son inconditionnalité.

Les allocations fusionnées dans le revenu de base

Allocations	ASS	Prime d'activité	APL	AAH	ASPA
Réponses positives	72 %	64 %	40 %	39 %	53 %

- ASS : allocation de solidarité spécifique. C'est une garantie de ressources destinée aux personnes ayant épuisé leurs droits au chômage.
- Prime d'activité : complément de ressources destiné aux travailleurs à faibles revenus.
- APL : aides personnelles au logement. Elles sont versées pour réduire les loyers ou les mensualités d'emprunt des personnes en fonction de leur situation de logement et de leur niveau de ressources.
- AAH : allocation pour adultes handicapés. C'est une garantie de ressources destinée aux personnes en situation de handicap à faibles revenus en fonction de leur niveau « incapacité ».
- ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées. Il s'agit d'une garantie de ressources destinée aux personnes retraitées à faibles revenus.

Le montant de l'allocation



Une majorité de répondants a situé le montant du revenu de base au niveau du seuil de pauvreté fixé à 845 euros¹, avec un net tropisme vers des sommes inférieures. Ce résultat traduit d'évidence une aspiration des répondants à envisager le revenu de base comme un levier de résorption de la pauvreté.

L'individualisation de l'allocation

Alors qu'aujourd'hui le calcul des allocations est effectué sur la base du foyer, 71 % des répondants se sont prononcés pour leur individualisation, 29 % contre. On observe un phénomène générationnel : 82 % des 18-24 ans sont favorables à l'individualisation contre seulement 53 % des 65-74 ans.

L'intégration des 18-24 ans

88 % des répondants sont favorables à l'intégration des 18-24 ans au dispositif, 12 % sont contre. Parmi les 18-24 ans, 96 % sont pour. Parmi les 65-74 ans, 88 % sont pour.

1. Il s'agit d'un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian, mais d'autres conventions sont possibles (à 60 % notamment).

L'inconditionnalité de recherche d'emploi

61 % des répondants souhaitent expérimenter l'inconditionnalité du revenu de base contre 39 %. On observe un phénomène générationnel : 67 % des 18-24 ans sont favorables à l'inconditionnalité contre seulement 46 % des plus de 65 ans.

Le profil des répondants

Genre	Femmes : 54 % Hommes : 46 %
Situation familiale	Célibataires : 39 % En couple : 61 %
Tranches d'âge	18-24 ans : 6 % 25-34 ans : 23 % 35-49 ans : 34 % 50-64 ans : 27 % 65-74 ans : 8 % 75 ans et plus : 2 %
Nombre d'enfants	0 enfant : 56 % 1 enfant : 17 % 2 enfants : 19 % 3 enfants : 6 % 4 enfants et plus : 2 %
Statut	Élèves, étudiants, stagiaires non rémunérés : 5 % Femmes ou hommes au foyer : 4 % Actifs ayant un emploi : 62 % Chômeurs : 15 % Retraités ou préretraités : 14 %
CSP	Agriculteurs : 1 % Artisans, commerçants ou chefs d'entreprise : 5 % Employés : 32 % Ouvriers : 3 % Professions intermédiaires : 15 % Professions libérales, cadres supérieurs : 18 % Retraités : 9 % Autres : 17 %

On note une correspondance avec du profil des répondants avec la répartition des catégories socio-professionnelles (CSP) en France, mais une légère surreprésentation des employés (34,81 % contre 28,6 %) et des professions libérales et des cadres supérieurs (19,97 % contre 15,8 %), ainsi qu'une nette sous-représentation des ouvriers (3,55 % contre 22,2 %). Les personnes appartenant au secteur tertiaire ont donc davantage répondu à cette enquête. On observe également une surreprésentation des personnes au chômage qui représentent 24 % de la population active dans l'échantillon de réponses.

Une deuxième vague de cette vaste enquête citoyenne a été lancée le 29 novembre 2018 dans le but de recueillir, cette fois-ci, les attentes des citoyens vis-à-vis de ce que pourrait changer un revenu de base, que ce soit pour leur propre vie, pour la vie des autres, pour la vie des jeunes de 18-24 ans ou pour la société dans son ensemble.

UNE PROPOSITION DE LOI POUR PERMETTRE L'EXPÉRIMENTATION

En lien avec les 18 départements qui sollicitent le droit d'expérimenter le revenu de base, une proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base est présentée à l'Assemblée nationale le 31 janvier 2018 par Hervé Saulignac, Valérie Rabault, Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Gisèle Biémouret, Boris Vallaud et les membres du groupe Socialistes¹ et apparentés².

EXPOSÉ DES MOTIFS

La France traverse l'une des plus graves crises sociales qu'elle ait connues depuis l'après-guerre. Celles et ceux qui en sont les premières victimes ont exprimé au grand jour leur désespoir parfois, leur colère souvent et leur exigence de justice sociale toujours.

Cette expression populaire d'une souffrance que personne ne peut contester nous oblige. La croyance selon laquelle la croissance économique seule peut répondre aux besoins sociaux n'est plus valable.

1. Ce groupe est composé de Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Christophe Bouillon, Jean-Louis Bricout, Luc Carvounas, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, George Pau-Langevin, Christine Pirès Beaune, Dominique Potier, Joaquim Pueyo, Valérie Rabault, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

2. Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Josette Manin.

Obligation nous est faite désormais de repenser en profondeur nos dispositifs de solidarité dans un esprit d'innovation et de justice. Il ne peut plus s'agir d'apaiser le malaise social. Il convient de l'éteindre durablement. Lutter contre la pauvreté, augmenter le pouvoir d'achat, inciter à l'emploi par des revenus revalorisés ne peuvent plus être de vagues enjeux sans cesse remis à demain.

Contre la pauvreté, nous n'avons pas encore tout essayé. Alors que notre pays figure parmi les plus riches de la planète, il compte aussi près de 9 millions d'habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté. La résignation à cet état de fait serait indigne de la mission qui nous est collectivement assignée.

C'est pourquoi nous proposons d'expérimenter un revenu de base sous condition de ressources qui réponde à une diversité de situations et d'objectifs. Le texte que nous présentons aujourd'hui est la traduction législative d'une réflexion initiée à la fois par des parlementaires, des élus membres de différents conseils départementaux, appuyés par des experts de l'innovation sociale.

Ce revenu de base est un revenu de solidarité. Si notre système de protection sociale est efficace au regard des comparaisons internationales, sa performance pourrait être nettement améliorée en corrigeant deux injustices majeures : automatiser les prestations sociales pour intégrer les ayants droits qui n'y recourent pas, et les ouvrir aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, pour l'essentiel exclus du RSA, alors qu'un quart des 18-24 ans vivent sous le seuil de pauvreté.

Ce revenu de base est un revenu qui traite de la situation de laissés pour compte. De nombreux travailleurs ne parviennent pas à tirer un revenu décent de leur activité : agriculteurs, artisans, employés et ouvriers à bas revenus, temps partiels... Le dispositif doit leur apporter un complément de ressources, pour améliorer leur pouvoir d'achat et retrouver une dignité parfois perdue.

Ce revenu de base est enfin un revenu d'autonomie. L'inconditionnalité de son versement, couplée à un contrat social entre les services sociaux et les allocataires portant sur l'accompagnement, doit permettre de développer le pouvoir d'agir des personnes et de valoriser les activités d'utilité sociale (aidants de personnes en situation de handicap ou âgées, reconversions professionnelles, formations longues, bénévolat, créations d'activités...).

Le revenu de base est donc un outil puissant de lutte contre la pauvreté mais aussi un tremplin vers l'insertion sociale et professionnelle, et par là même un vecteur d'intégration citoyenne. Il permet d'accompagner, dans le mouvement d'un monde en mutation, les parcours de travail et de vie, parfois chaotiques et souvent moins linéaires qu'autrefois. Véritable instrument d'investissement social, il doit prévenir la spirale des exclusions en permettant à chacun de disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement d'une trajectoire inclusive.

Le revenu de base renouvelle l'ambition qui a fondé la création du Revenu Minimum d'Insertion en 1988 : garantir un revenu socle à tous. Comme pour le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », il s'agit d'expérimenter localement le dispositif pour en évaluer l'efficacité ainsi que ses effets sur le comportement des bénéficiaires avant d'envisager, le cas échéant, son déploiement.

Les travaux exploratoires, nourris de l'ingénierie sociale des départements et d'une enquête citoyenne qui a rassemblé près de 15 000 réponses, ont conduit à simuler des modèles, afin de mettre en place une expérimentation audacieuse socialement, soutenable financièrement et crédible scientifiquement. Plusieurs objectifs se sont rapidement dégagés : réduire la pauvreté, soutenir les travailleurs à bas revenus, émanciper les jeunes, sécuriser les parcours, favoriser l'insertion sociale et professionnelle, reconnaître la pluriactivité et simplifier le

système de prestations sociales. Pour cela, une réforme de la structure des prestations sociales est proposée, à partir de l'expérimentation de deux modèles : une fusion RSA/prime d'activité et une fusion RSA/prime d'activité/aides au logement. Trois principes ont ensuite été dégagés :

- l'inconditionnalité et l'automatisation du dispositif pour résorber le non recours, contemporanéiser les prestations et encourager la pluriactivité ;
- l'ouverture aux jeunes de moins de 25 ans ;
- la dégressivité du revenu de base en fonction des revenus d'activité.

L'annonce par le président de la République, lors de la présentation du Plan pauvreté, de la création d'un « revenu universel d'activité » reconnaît pleinement l'acuité des enjeux ainsi soulevés. Une réforme de structure des prestations sociales, par la profondeur des changements institutionnels qu'elle augure, exige cependant une expérimentation préalable pour en anticiper tous les effets. Les départements sont prêts.

Cette proposition de loi vise à permettre cette expérimentation dans les départements volontaires.

L'article premier fixe les grandes lignes de cette expérimentation. Il prévoit une durée de trois ans pour expérimenter une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle, dénommée « revenu de base », dans des départements volontaires. Ceux-ci pourront expérimenter l'une ou l'autre des deux options : soit une prestation sociale se substituant pour les bénéficiaires participants à l'expérimentation au revenu de solidarité active et à la prime d'activité, soit une prestation sociale se substituant aux mêmes prestations auxquelles s'ajoutent les aides au logement.

L'article deux précise que cette expérimentation sera menée dans les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, au sein de territoires choisis en leur sein, sur des personnes bénéficiant des prestations mentionnées à l'article premier ou remplissant les conditions

autres que celle relative à l'âge pour en bénéficier, âgées de 18 ans minimum. Le montant forfaitaire de la prestation, la nature des ressources prises en compte pour son calcul ainsi que ses modalités de calcul seront définis par décret en Conseil d'État, sans que ceux-ci ne puissent entraîner pour un bénéficiaire une réduction de sa prestation. Les modalités de calcul retenues devront permettre une incitation à la reprise d'emploi.

L'article trois précise que, dans le cadre de l'expérimentation, les bénéficiaires sélectionnés disposeront d'un accès automatique au revenu de base, l'automatisme étant avec l'inconditionnalité l'un des principes du revenu de base.

L'article quatre précise que les bénéficiaires auront droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique. L'un des intérêts du revenu de base est en effet de permettre cet accompagnement, en supprimant pour les travailleurs sociaux des tâches de contrôle, et en leur permettant ainsi de se concentrer sur leurs tâches d'accompagnement social.

Les articles cinq et six mettent en place un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base, ainsi qu'une association de suivi.

Le fonds d'expérimentation vise à organiser le financement de l'expérimentation. Ce fonds sera financé par l'État et par les départements, selon des modalités qui seront définies en loi de finances. La gestion de ce fonds sera confiée à une association relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Le fonds d'expérimentation signera, pour la durée de l'expérimentation, des conventions avec les départements retenus ainsi qu'avec les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, afin que soient ouverts aux personnes éligibles des droits à la prestation sociale dite « revenu de base ». Chaque convention précisera la part de la prestation prise en charge par le fonds, compte-

tenu des droits déjà ouverts à l'une des prestations mentionnées à l'article 1^{er}. La convention fixera également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des départements volontaires, en matière de suivi de l'expérimentation.

Par ailleurs est prévue une association composée des départements volontaires pour l'expérimentation, chargée du suivi de l'expérimentation.

L'article sept indique qu'au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique nommé par arrêté du ministre chargé des affaires sociales réalisera un rapport d'évaluation de la mise en place de ce revenu de base, rapport devant permettre la poursuite, la généralisation ou l'abandon de l'instauration du revenu de base. Ce rapport d'évaluation sera adressé au Parlement et au ministre chargé des affaires sociales.

L'article huit prévoit que si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai de trois ans ou si elle est interrompue avant ce terme par une décision du fonds d'expérimentation, les départements, les caisses d'allocations familiales, les caisses de la mutualité sociale agricole, ainsi que Pôle emploi, recevront une notification du fonds d'expérimentation signifiant la fin du financement du revenu de base.

L'article neuf renvoie les modalités d'application de la loi d'expérimentation à un décret en Conseil d'État.

L'article dix indique que la loi entrera en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, au plus tard le 1^{er} juillet 2020.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1

I. Pour une durée de trois ans à compter d'une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} juillet 2020, une expérimentation visant à instaurer une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle, dénommée « revenu de base », est mise en place dans des départements volontaires.

II. La prestation sociale mentionnée au I se substitue au bénéfice des prestations suivantes, dès lors que les bénéficiaires participants à l'expérimentation sont éligibles à celles-ci :

1° le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles ;

2° la prime d'activité mentionnée à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale ;

3° les aides au logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les départements volontaires ont la possibilité d'expérimenter la substitution de l'ensemble de ces prestations, ou seulement les deux premières.

III. L'expérimentation est mise en place avec le concours financier de l'État et des collectivités territoriales mentionnées au I du présent article.

IV. Un arrêté du ministre chargé des affaires sociales dresse la liste des départements volontaires retenus pour mener l'expérimentation, sur proposition du fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base et de l'association de suivi de l'expérimentation du revenu de base, mentionnés à l'article 5 de la présente loi.

Article 2

I. Dans les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, et au sein des territoires choisis en leur sein pour l'expérimentation, le bénéfice du revenu de base est ouvert aux personnes bénéficiant des prestations mentionnées au II de l'article premier de la présente loi ou remplissant les conditions autres que celle relative à l'âge pour en bénéficier, âgées de dix-huit ans minimum.

Le bénéfice du revenu de base, ouvert dans le cadre de l'expérimentation, peut être refusé ou interrompu sur simple demande du bénéficiaire.

II. Le revenu de base est un revenu minimal garanti.

Lorsque ce revenu se substitue aux prestations mentionnées aux 1^o et 2^o du II de l'article 1^{er} de la présente loi, il est défini comme la différence entre un montant forfaitaire, qui varie en fonction de la composition du foyer, et les ressources du foyer, à laquelle s'ajoute un pourcentage des revenus d'activité.

Lorsque le revenu de base se substitue aux prestations mentionnées aux 1^o, 2^o et 3^o du II de l'article premier de la présente loi, le montant forfaitaire mentionné à l'alinéa précédent est augmenté d'une majoration forfaitaire qui varie en fonction de la composition du foyer et de la zone d'habitation.

Le montant forfaitaire garanti ne peut être inférieur au montant des prestations mentionnées au II de l'article premier de la présente loi auxquelles les bénéficiaires seraient éligibles s'ils ne bénéficiaient pas du revenu de base. Ce montant est revalorisé le 1^{er} avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Les modalités de calcul du revenu de base et la nature des ressources prises en compte, qui doivent permettre une incitation à la reprise d'emploi, sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 3

Dans le cadre de l'expérimentation, les bénéficiaires sélectionnés disposent d'un accès automatique au revenu de base mentionné au I de l'article premier de la présente loi.

Article 4

Les bénéficiaires ont droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique.

Chaque bénéficiaire est orienté, en fonction de ses besoins, vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ou vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article L. 5314-1 du même code.

Article 5

I. Il est institué un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base, chargé du financement de l'expérimentation. Le fonds est financé par l'État et les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article premier de la présente loi, selon des modalités et des critères de répartition définis en loi de finances.

La gestion du fonds mentionné au I est confiée à une association relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales mentionnées au I de l'article premier de la présente loi, des caisses d'allocations familiales, des caisses de la mutualité sociale agricole et de l'institution mentionnée à l'article L. 5312 du code du travail.

II. Les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article premier de la présente loi participant à l'expérimentation mettent en place une association de suivi de l'expérimentation du revenu de base relevant de

la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, chargée du suivi de l'expérimentation.

Article 6

Le fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base signe, pour la durée de l'expérimentation, des conventions avec les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article premier de la présente loi, les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole afin d'ouvrir aux bénéficiaires remplissant les conditions mentionnées à l'article 2 de la présente loi le droit à la prestation sociale mentionnée au I de l'article premier de la présente loi.

Chaque convention précise la part de la prestation prise en charge par le fonds, compte tenu des droits déjà ouverts à l'une des prestations mentionnées au II de l'article premier.

La convention fixe également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des collectivités territoriales volontaires en matière de suivi de l'expérimentation.

Article 7

Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise un rapport d'évaluation de la mise en place du revenu de base mentionné au I de l'article premier de la présente loi.

L'évaluation détaille notamment :

- 1° les effets de l'expérimentation sur l'évolution du taux de pauvreté dans les territoires participants et sur celle des indicateurs de bien-être social ;
- 2° les effets de l'expérimentation sur l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de la prestation ;
- 3° les conséquences financières de l'expérimentation pour les territoires participants, les collectivités territoriales mentionnées à l'article premier de la présente loi et l'État.

La composition du comité scientifique est définie par décret. Ses membres sont nommés par arrêté du ministre chargé des affaires sociales. Ils siègent à titre bénévole.

Le rapport d'évaluation est adressé au Parlement et au ministre chargé des affaires sociales.

Article 8

Si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai mentionné à l'article premier de la présente loi ou si elle est interrompue avant ce terme par une décision du fonds d'expérimentation mentionné au I de l'article 5 de la présente loi, les collectivités territoriales volontaires mentionnées au I de l'article premier de la présente loi, les caisses d'allocations familiales, les caisses de la Mutualité sociale agricole, ainsi que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, reçoivent une notification du fonds d'expérimentation signifiant la fin du financement du revenu de base.

Article 9

Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de la présente loi, notamment les critères ouvrant droit au revenu de base, les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds d'expérimentation, les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds, les collectivités territoriales participant à l'expérimentation, les caisses d'allocation familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

Article 10

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} juillet 2020.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Article 11

Les charges pour les collectivités territoriales sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et pour l'État par la majoration à due concurrence du taux du 1° du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

L'EXPÉRIMENTATION AU SERVICE DE LA RÉPUBLIQUE DES TERRITOIRES

Nicolas Bouillant, Emmanuel Duru

Le projet d'expérimentation du revenu de base, porté par de nombreux départements, est, avec la loi Territoires zéro chômeur de longue durée, un exemple de la nécessité de recourir de plus en plus largement à l'expérimentation territoriale. Notre cadre juridique a commencé à évoluer pour permettre l'innovation et la diversité dans les territoires. Il doit encore déverrouiller la procédure d'expérimentation territoriale. Pour cela, une révision constitutionnelle s'impose, qu'elle soit portée par le projet constitutionnel actuel ou par un autre, afin de permettre à un véritable droit à l'expérimentation de se mettre en place dans les territoires, pour une action publique plus innovante, plus diverse, plus proche et plus pertinente car évaluée. Osons l'expérimentation, pour le revenu de base comme pour tout autre projet innovant.

UN CADRE INSTITUTIONNEL TERRITORIAL DÉSORMAIS OUVERT AUX INNOVATIONS

Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, loi du 16 mars 2015 relative à

l'amélioration du régime de la commune nouvelle, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain : il est peu de dire que l'environnement institutionnel des collectivités locales a été profondément remanié sous la dernière mandature, dans un délai que l'on pourrait aisément qualifier de record.

Les régions ont désormais une taille adaptée au concert européen et sont dotées de compétences stratégiques en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, dont les orientations sont désormais prescriptives *via* les nouveaux schémas sectoriels (SRADDET¹ et SRDEII²). Les départements, à la faveur d'un large débat parlementaire sur leur devenir, sont quant à eux confortés dans leurs missions en matière de solidarités humaines et territoriales. La France est désormais maillée par un nouveau réseau, celui des 22 métropoles. La carte intercommunale a été largement refondue : 1 266 intercommunalités structuraient le pays au 1^{er} janvier 2017, contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016. Parallèlement, 517 communes nouvelles ont été créées en 2016 et 2017 par la fusion de 1 760 communes historiques. Ainsi, l'organisation territoriale de notre pays se structure désormais autour de communes repensées, d'intercommunalités recomposées à l'échelle des bassins de vie, de métropoles fortes, de départements recentrés sur les solidarités sociales et territoriales et de régions élargies et renforcées.

Après ce « big bang territorial », les collectivités ont besoin de stabilité pour se développer ; mais aussi de leviers pour exercer au mieux et au plus près des territoires ce qui relève de leurs compétences. Les cadres d'une nouvelle action publique locale ont été posés, il faut désormais la faire vivre. Et pour cela, il est aujourd'hui

temps de donner plus de liberté aux territoires. L'heure devrait être désormais celle de la rénovation de l'élaboration des politiques publiques et de la mise en œuvre des compétences dans un contexte institutionnel et juridique profondément transformé, mais également largement complexifié.

Suppression de la clause générale de compétence, rôle accru des régions en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, conséquence sur la gestion des satellites (actionnariat des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales, notamment), assouplissement des possibilités de prise de participation au sein de sociétés commerciales, transfert de compétences au sein du bloc local et entre départements et régions, évolution du rôle des métropoles, ouverture des données publiques, dématérialisation comptable, renforcement de la transparence financières, mais également mutualisation des services entre collectivités, nouvelle politique de ressources humaines par le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ouverture à la concurrence de nouveaux marchés..., ces sujets qui foisonnent, autant par leur diversité que par leur technicité, sont autant de défis à relever pour les acteurs locaux.

Ce nouveau paysage ouvre un vaste champ à l'innovation, d'autant plus que le contexte budgétaire et, plus largement, financier, particulièrement difficile, auquel sont confrontés les acteurs publics, au premier rang desquels les collectivités territoriales, impose d'imaginer de nouveaux outils pour repenser l'action publique en dehors de toute approche verticale. Si la France connaît depuis plusieurs années une grave crise économique, sociale et politique, c'est aussi du fait de sa difficulté à accompagner les territoires dans la transformation de leurs innovations en croissance de long terme.

1. Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

2. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, nos territoires regorgent déjà d'innovations. Innovations sociales, innovations dans la transition énergétique, innovations dans les usages par le numérique... nos territoires ont de l'imagination, pour reprendre une formule, et une imagination particulièrement féconde pour répondre aux besoins des citoyens, dans un contexte mouvant en raison des évolutions en cours, d'ordre juridique, mais aussi technique, culturel, économique, social. Mais ces innovations butent trop souvent sur des blocages juridiques, du fait de la difficulté de notre pays à s'adapter, à accepter des différenciations, à tester, à expérimenter.

ACCEPTER L'UNITÉ PAR LA DIVERSITÉ ET L'EXPÉRIMENTATION

Aujourd'hui, encourager l'ingéniosité des acteurs publics territoriaux nécessite de repenser un vieux principe, celui de l'unité de la France par son indivisibilité, affirmé par la Révolution et par le cadre administratif napoléonien. Cela a entraîné une unité du pouvoir normatif, une égalité des politiques publiques quels que soient les territoires. Les collectivités territoriales françaises n'ont pas de pouvoir normatif autonome, les normes doivent s'appliquer de manière uniforme sur le territoire.

Dans *L'Identité de la France*, Fernand Braudel montrait déjà que l'unité de la France n'était qu'« une enveloppe, une superstructure, un pari », tant « la France se nomme diversité. J'aimerais presque mieux dire [...] est diversité ». « Il n'y a pas une France, mais des Frances³. » Dans les faits, le principe d'unité s'est toujours accompagné non

seulement de disparités, mais aussi de compétitions et de concurrences, que la décentralisation, si elle a constitué une étape importante dans la prise en compte des diversités, a plutôt accentuées⁴.

Dans le nouveau paradigme actuel organisé autour de l'intelligence et de l'innovation, cette volonté d'uniformisation entrave les dynamismes et les initiatives. Une nouvelle étape est nécessaire pour passer de l'« unité-uniformité » à la « diversité-unité ». À partir de la diversité des situations, des territoires, des besoins, il apparaît comme nécessaire aujourd'hui, et même crucial, de construire des réponses et des politiques différenciées, permettant d'allier efficacité territoriale et égalité réelle. En fonction des situations et des enjeux à résoudre, il peut, il doit y avoir des solutions différenciées, des politiques différenciées, fonction des spécificités. Dans son essai publié en 2015⁵, le groupe Territoires 21 militait pour la mise en place d'un réel pouvoir normatif des collectivités, territorialisé, lié aux spécificités, avec un véritable pouvoir d'adaptation des règles nationales aux réalités régionales ou locales.

Cette demande est portée par nombre d'élus locaux, conscients des limites dans leur action induite par ce principe d'unité. Ils demandent une adaptation des normes aux spécificités des territoires et un élargissement du droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités territoriales et consacré par la réforme constitutionnelle de 2003⁶. L'expérimentation locale constitue de fait un outil pertinent pour adapter les normes aux territoires et encadrer l'innovation.

4. Voir Philippe Estèbe, *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF, 2015.

5. Groupe Territoires 21, *Réforme territoriale : vers plus d'efficacité et d'égalité ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2015.

6. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités locales.

3. Fernand Braudel, *L'Identité de la France*, Paris, Artaud, 1986.

UN DROIT À L'EXPÉRIMENTATION TRÈS ENCADRÉ

Le pouvoir central a longtemps entretenu une relation difficile avec l'idée d'expérimentation. D'une part, il considérait qu'elle équivalait à une évaluation, c'est-à-dire à une critique susceptible de remettre en question tant les fondements que les modalités d'application de la loi, alors que celle-ci est censée représenter dès son origine la volonté générale⁷. D'autre part, il jugeait qu'elle portait en germe une remise en cause de l'égalité, en ouvrant une possibilité de dérogation permanente à ce principe.

Utilisée dès les années 1960 au profit de l'État à plusieurs reprises, l'expérimentation constitue une « procédure de mise au point sur un échantillon » qui, s'intégrant à un processus de réforme, en constitue « la première phase opératoire dont la fonction demeure limitée et dont l'objet [...] est de faire l'économie des inconvénients inhérents à l'application immédiate de mesures généralisées⁸ ». Ainsi, la réforme des services de l'État dans le département a été testée dans plusieurs départements en 1962 avant d'être généralisée. De la même façon, la loi du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information a ouvert plusieurs expérimentations. La préparation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a également donné lieu à de nombreuses expérimentations.

Le juge constitutionnel a été amené à encadrer ce type de pratiques. Ainsi, dans sa décision de 1993 relative aux établissements publics à

caractère scientifique, culturel et professionnel, il reconnaît qu'« il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations [...] de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles », mais pose comme condition le caractère explicite de l'expérimentation : « [...] toutefois il lui incombe alors de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises ». De surcroît, il établit les conditions relatives à la fin de l'expérience, puisqu'il appartient au législateur de définir précisément « les conditions et les procédures selon lesquelles [les expérimentations] doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon⁹ ». En 1994, le Conseil constitutionnel précise la décision de 1993 en rappelant le caractère nécessairement provisoire de l'expérimentation.

Sur ce fondement, plusieurs expérimentations ont été menées par des collectivités territoriales¹⁰. Ainsi a été expérimentée la gestion régionalisée de certaines lignes de chemin de fer. Certaines régions s'étaient engagées, dès les contrats de plan 1984-1989, à prendre à leur charge l'acquisition de certains matériels de chemin de fer de la SNCF dans le cadre de conventions passées avec l'accord de l'État. Après l'échec du contrat de plan entre l'État et la SNCF, qui prévoyait le transfert de compétences aux régions, la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » a disposé que les régions pourraient être « autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs » dans le cadre d'une expérimentation. Celle-ci a commencé en 1997 pour une durée de trois ans. Elle reposait sur

7. Voir Philippe Durance, « L'expérimentation : une condition nécessaire de l'innovation », in Conseil d'analyse économique, *Créativité et innovation des territoires*, Paris, La Documentation française, 2010, pp. 157-166.

8. Jean Boulouis, *Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes*, Paris, LGDJ 1970, p. 29.

9. Conseil constitutionnel, décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

10. Voir Michel Piron, « Rapport d'information n° 2881 sur l'équilibre territorial des pouvoirs », Commission des lois, Assemblée nationale, 22 février 2006.

quatre principes : la réversibilité, le volontariat, la coopération et la contractualisation. Les résultats de l'expérimentation ont été jugés satisfaisants et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a étendu le mécanisme à toutes les régions.

Autre exemple, la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale disposait, dans son article 38, que « des conventions conclues entre certains départements, des organismes de sécurité sociale et, éventuellement, d'autres collectivités territoriales définissent, dans le cadre d'un cahier des charges établi, au plan national, [...] les conditions de la mise en œuvre de dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes ». La loi du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance a consacré ce processus. Selon la même logique, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, dans ses articles 104 et suivants, ouvrait des expérimentations en matière de décentralisation de la gestion portuaire, de la gestion des aérodromes civils, mais aussi en matière de décentralisation culturelle.

Ainsi, avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'expérimentation était très strictement encadrée. Si une expérimentation pouvait être menée sans qu'une loi ou un règlement n'interviennent, elle ne pouvait l'être que dans le cadre juridique existant. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 janvier 2002 relative à la Corse, avait ainsi censuré la reconnaissance de la possibilité pour la collectivité territoriale de Corse de prendre des mesures relevant du domaine de la loi, parce que la loi déferée était intervenue « dans un domaine qui ne relève que de la Constitution¹¹ ». Pour déroger à une norme législative

ou réglementaire, manquait donc une disposition constitutionnelle. La consécration juridique par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 de la démarche expérimentale a ouvert un champ juridique nouveau. Mais sa portée est restée finalement restreinte du fait de la complexité du dispositif.

Sur le plan des principes, il faut noter que la constitutionnalisation du droit d'expérimentation a été réalisée dans le cadre d'une révision constitutionnelle plus large, relative à l'organisation décentralisée de la République, visant à « reprendre la longue marche, si souvent contrariée, vers la décentralisation » et à « mettre en place une nouvelle architecture des pouvoirs¹² ». Initialement, partant du principe qu'une République « plus responsable doit équilibrer l'exigence de cohérence et le besoin de proximité », l'expérimentation est considérée, dans « une société marquée par la complexité », comme un moyen, « pour chaque politique publique, de déterminer le bon niveau d'exercice des compétences¹³ ». Tout cela est alléchant.

Mais les textes et, plus encore, leur interprétation ne vont pas tenir ces belles promesses. Déjà, il convient de remarquer que l'écriture de deux articles constitutionnels différents caractérise l'avènement non pas d'un droit de l'expérimentation, mais de deux droits bien distincts¹⁴. En effet, les articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, issus de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, ouvrent deux voies distinctes pour mettre en œuvre une expérimentation.

En premier lieu, l'article 37-1 de la Constitution, aux termes duquel « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental », concerne les

11. Conseil constitutionnel, décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, cons. 21.

12. Message de Jacques Chirac, président de la République, au Parlement, le 2 juillet 2002.

13. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

14. Simon de Charentenay, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », VII^e Congrès français de droit constitutionnel, septembre 2008.

expérimentations conduites par le législateur ou par le pouvoir réglementaire national. Ainsi, sur le fondement des dispositions précitées, le législateur a-t-il permis à titre expérimental le transfert de l'État à des collectivités territoriales de compétences telles que la gestion de certains fonds structurels européens (article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Le Conseil constitutionnel a précisé les limites de ces expérimentations en jugeant que l'article 37-1 « permet au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi ; [...] toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle¹⁵ ». Dans le respect des limites constitutionnelles précitées, l'expérimentation est offerte de plein droit à toute collectivité territoriale qui en fait la demande dans les conditions prévues par la loi¹⁶.

En second lieu, l'article 72 alinéa 4 de la Constitution dispose que, « sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental, pour un objet et pour une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Sur ce fondement, le législateur a permis aux départements volontaires d'adopter à titre expérimental certaines modalités d'intéressement pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006), préalablement à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

15. Conseil constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 9.

16. *Ibid.*, cons. 12.

La mise en œuvre dérogatoire du RSA dans certains territoires a eu pour beaucoup valeur de symbole. Elle a effectivement marqué une nouvelle étape du droit d'expérimentation, que ce soit par une participation relativement importante des territoires, ou par sa tentative innovante de déterminer rigoureusement les effets d'une politique publique à partir d'une méthode expérimentale. Mais elle a également mis en lumière les nombreuses difficultés d'application, notamment parce que le périmètre de l'expérimentation s'est avéré beaucoup plus restrictif que celui de la généralisation, les dérogations autorisées par la loi étant limitées¹⁷.

Il convient donc de distinguer deux types d'expérimentations : les expérimentations-transferts et les expérimentations-dérogations. Dans le premier cas, il s'agit de confier une nouvelle compétence à une collectivité – c'est le modèle retenu dans la loi relative à la démocratie de proximité et consacré dans l'article 37-1 de la Constitution. Dans le second cas, il s'agit de confier à cette collectivité un pouvoir normatif intervenant dans le champ de la loi ou du règlement – c'est le modèle institué par le nouveau quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Alors que le premier type d'expérimentation, l'expérimentation-transfert, représente une modalité relativement courante de la décentralisation, le second, l'expérimentation-dérogation, constitue une véritable innovation juridique qui modifie la hiérarchie des normes, innovation qui a été immédiatement rognée.

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2003, codifiées aux articles LO 1113-1 à LO 1113-7 du Code général des collectivités territoriales, fixent les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les expérimentations qui permettent aux collectivités territoriales de

17. Voir Cyprien Avenel, « Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active », *Informations sociales*, n° 150, 2008, pp. 80-96.

déroger aux modalités d'exercice de certaines de leurs compétences sur le fondement de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution.

Aux termes de ces dispositions, la loi qui autorise les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles ces collectivités peuvent déroger. La loi précise la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que le délai dans lequel ces collectivités peuvent demander à y participer. L'expérimentation aboutit, au-delà d'une prolongation ou d'une modification qui ne peut avoir qu'un caractère provisoire (trois ans), au maintien et à la généralisation des mesures prises à titre expérimental ou à l'abandon de l'expérimentation. Un mécanisme similaire est prévu par la loi organique pour les cas dans lesquels le gouvernement autorise par décret en Conseil d'État les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences¹⁸.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'« en retenant de telles modalités et, notamment, en liant la compétence du pouvoir réglementaire pour dresser la liste des collectivités territoriales admises à participer à une expérimentation, ainsi qu'en prévoyant, le cas échéant, la généralisation des mesures prises à titre expérimental, le législateur organique n'est pas resté en deçà de l'habilitation qui lui était conférée et n'en a pas davantage excédé les limites¹⁹ ».

Au regard des dispositions de la Constitution et de la loi organique, ainsi que de leur interprétation par le Conseil constitutionnel, le

législateur et le pouvoir réglementaire disposent donc d'un cadre juridique pour permettre l'accès des collectivités territoriales à des mesures expérimentales. Mais ce cadre, pour être précis, paraît surtout aujourd'hui fortement contraint et perfectible. Le déséquilibre entre les deux droits à l'expérimentation provient principalement des nombreuses limites qui encadrent fortement l'article 72 C alinéa 4. Pas moins de neuf contraintes propres à l'expérimentation-dérogação peuvent être recensées : l'objet, la durée, l'espace, le volontariat, l'évaluation, la réversibilité, l'autorisation, la finalisation et les libertés publiques.

Alors que l'expérimentation-dérogação devait multiplier les opportunités des collectivités, par un regain de marges de manœuvre et d'initiatives locales, et contrebalancer les très onéreux transferts de compétences en provenance de l'État, le texte est quasiment resté lettre morte. Citons avant 2015, en sus du RSA, essentiellement, l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 sur la tarification sociale et l'accès à l'eau. Le rapport en mai 2018 de la mission flash de l'Assemblée nationale sur l'expérimentation et la différenciation territoriale fait état pour sa part de 36 expérimentations, mais seulement de 4 sur la base de l'article 72 C alinéa 4, avec une seule généralisation (le RSA)²⁰. C'est peu.

DÉVERROUILLER L'EXPÉRIMENTATION, UN IMPÉRATIF

L'expérimentation territoriale n'a donc pas atteint son but initial. Force est de constater qu'entre l'élan constitutionnel et la loi organique du

18. Réponse du ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, publiée dans le JO Sénat du 30 mai 2013, p. 1663.

19. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, cons. 6.1

20. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, « Mission "flash" sur l'expérimentation et la différenciation territoriale », délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, Assemblée nationale, 9 mai 2018.

1^{er} août 2003, les oppositions et autres contraintes n'ont pas manqué d'émerger. Lors de son élaboration, le droit d'expérimentation avait suscité de nombreux débats²¹. Pour les uns, il représentait un puissant moyen de moderniser l'État et de mieux définir les politiques publiques en les adaptant aux besoins des citoyens. Pour les autres, cette faculté d'adaptation heurtait l'imaginaire d'égalité et risquait de provoquer de nouvelles fractures territoriales. Cette délicate question sera réglée par l'inscription dans la loi d'une seule alternative possible à l'issue de la phase expérimentale : supprimer la disposition ou la généraliser. Comme l'a noté Émile Blessig dans son rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, « alors que le système institutionnel français se caractérise par un conflit dialectique entre le principe d'unité et celui de diversité, la démarche entreprise [...] vise à reconnaître la diversité des territoires dans le respect du principe de l'unité de l'État²² ».

Or, c'est précisément ce « conflit dialectique » qu'il convient aujourd'hui de dépasser, dans une démarche empirique et pragmatique. Les collectivités territoriales sont porteuses d'innovations, mais elles se heurtent à de trop nombreux obstacles (juridiques, administratifs, hiérarchiques...). Il est nécessaire de mieux considérer les porteurs de projets dans ce domaine et de mieux les accompagner. Cela implique une évolution du « droit de regard » que porte l'État sur l'innovation territoriale²³.

En 2017, Estelle Grelier, alors secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales, proposait ainsi de « supprimer le carcan de

l'expérimentation, en ne faisant plus référence à la généralisation et/ou, à défaut, à l'abandon du projet à l'issue d'une période déterminée²⁴ ». En effet, à l'issue de la période d'essai qui ne peut donc, en tout état de cause, excéder cinq ans, les autorités centrales de la République peuvent décider de prolonger l'expérience, de l'abandonner ou de la généraliser. À ce sujet, la loi organique du 1^{er} août 2003 indique qu'avant même l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le gouvernement doit transmettre au Parlement – aux fins d'une évaluation obligatoire – un rapport d'information sur l'évolution des projets expérimentaux réalisés en application de la loi, assorti au besoin des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Dans son article premier, la loi souligne que le rapport de l'exécutif doit ainsi exposer « les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que leurs incidences financières et fiscales ».

Toujours avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu des résultats de son évaluation, le Parlement doit se prononcer sur la pertinence d'une « expérience pilote ». À cette fin, il se voit reconnaître un choix entre trois orientations possibles, indiquées dans l'article premier de la loi organique du 1^{er} août 2003. En cas d'échec patent, il doit décider de l'abandon de l'expérimentation. Si l'expérimentation n'a pas suffisamment convaincu ou si ses résultats sont ambigus, la loi peut éventuellement déterminer les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans. Enfin, dans l'hypothèse la plus favorable, celle d'une expérimentation qui se révèle en tout point concluante, le Parlement peut se prononcer pour le maintien et la généralisation à l'ensemble du

21. Voir Philippe Durance, *art. cit.*

22. Émile Blessig, « Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (n° 2278), tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, 10 janvier 2001.

23. Laurent Alaphilippe, « Innovation, action publique et expérimentation », *Les Échos*, 18 octobre 2016.

24. Estelle Grelier, *Territoires d'avenir, avenir des territoires*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 24 janvier 2017.

territoire national – au besoin après ajustements – des mesures prises à titre expérimental.

Face à une telle complexité et à de telles lourdeurs, c'est ce verrou constitutionnel de la généralisation qui doit être levé pour faciliter le recours à l'expérimentation. Certains acteurs prônent même d'« aller plus loin en testant simultanément des méthodes différentes pour la mise en œuvre de politiques publiques. De même que le design social a repris les méthodes du design industriel, les politiques publiques auraient intérêt à s'inspirer de la méthode expérimentale des sciences dures pour réussir », ainsi que le souligne Jean Dumonteil dans un article publié le 26 janvier 2017²⁵. Surtout, ce choix binaire entre l'abandon et la généralisation nie à l'expérimentation son principal intérêt, être un outil de diversité. Pourquoi une innovation devrait-elle être reproduite à l'identique sur tout le territoire national ?

Accepter des expérimentations de long terme, différentes d'un territoire à l'autre, reviendrait à permettre la différenciation territoriale, c'est-à-dire la meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités des territoires, sans pour autant basculer vers un système fédéral. L'État unitaire peut se marier sans problème avec la diversité juridique, surtout quand cet État s'affirme décentralisé et utilise la voie de l'expérimentation. Le député Michel Piron le soulignait dès 2006 dans son rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs : l'affirmation du principe d'un nouvel État décentralisé dans la Constitution, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, ne s'inscrit en aucun cas dans le contexte d'un prétendu fédéralisme, même asymétrique, qui conduirait à la disparition de l'État-nation en France, ni dans celui d'un État régionalisé²⁶. Le dispositif mis en place en 2003 est très loin de

constituer « une voie sans retour, un itinéraire bis qui mène à la destruction de l'unité de la République et des solidarités nationales » ou encore « un outil au service d'une politique de casse et de démantèlement, des services publics en particulier²⁷ », propos outranciers entendus lors du débat sur la loi organique. Si l'équilibre territorial des pouvoirs peut s'en trouver modifié, car la méthode expérimentale porte en germe une nouvelle répartition des compétences, il ne s'agit en aucun cas d'une remise en cause de l'État unitaire.

Certes, des progrès ont d'ores et déjà été réalisés ces dernières années. Ainsi, sans nécessairement recourir aux expérimentations de l'article 72 de la Constitution, les lois de réforme des collectivités territoriales (RTC) du 16 décembre 2010, MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 ouvrent la possibilité aux collectivités de s'organiser différemment selon les particularités de leur territoire. Elles peuvent par exemple plus facilement se déléguer entre elles les compétences que la loi leur attribue. De même, la conférence territoriale de l'action publique, où l'État est représenté, émet un avis sur la candidature de toute collectivité territoriale ou tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à l'exercice de certaines compétences relevant de l'État.

Ces lois adoptées depuis 2010 (RCT, MAPTAM et NOTRe) marquent une réelle rupture, non parce qu'elles stabilisent l'ouvrage, mais parce qu'elles l'inclinent vers un scénario distinct du schéma de décentralisation qui avait prévalu jusqu'alors (transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales) : la coopération territoriale entre tous les acteurs locaux, qu'ils soient territoriaux ou d'État. Et, de fait, le triptyque législatif des années 2010-2015 poursuit le même objectif : parier sur la capacité des territoires à organiser les modalités de leur

25. Jean Dumonteil, « Et si on passait à l'expérimentation réelle », Extraterritorial, blog de Jean Dumonteil, 26 janvier 2017.

26. Michel Piron, *op. cit.*

27. André Chassaing, intervention à l'Assemblée nationale disponible sur son blog, 16 juillet 2003.

action individuelle ou collective, en réponse à des besoins identifiés au plus proche du terrain. Et il n'est pas anodin que ces évolutions se soient poursuivies sur le terrain de l'adaptation normative, que ce soit au travers de l'article premier de la loi NOTRe sur le pouvoir réglementaire régional ou dans la mise en place d'une politique de simplification des normes applicables aux collectivités locales, avec un volet application adaptée de la norme aux territoires.

OSONS L'EXPÉRIMENTATION

Pour autant, ces évolutions méritent une réelle modification de braquet. Les territoires, après le big bang territorial, on l'a dit, attendent de l'État qu'il libère véritablement les initiatives locales, l'innovation, par la confiance, notamment dans l'adaptation normative, par le recours simple et réellement ouvert au droit à l'expérimentation.

Sur le territoire et dans les administrations, les choses bougent, montrant la pertinence du recours à l'expérimentation, et la volonté d'y recourir. Des dispositifs de qualité ont été mis en place grâce à cette méthode, à l'image de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée prévue par la loi du 29 février 2016. De nombreuses expérimentations sont annoncées par les ministères eux-mêmes et les territoires se mobilisent. Les présidents de conseils départementaux se sont ainsi dits prêts à s'engager dans une expérimentation du revenu de base.

Le président Emmanuel Macron semble être convaincu d'avancer vers l'expérimentation territoriale puisqu'il déclarait dès le 3 juillet 2017 devant le Congrès : « Osons expérimenter, déconcentrer [...] ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins [...] »

Se faisant plus précis sur la méthode envisagée, il précise devant les maires de France, à l'occasion de leur 100^e congrès le 24 novembre 2017 :

L'égalité républicaine est un de nos grands principes mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires. Qu'y a-t-il de commun entre un centre-bourg, une métropole, une commune qui relève de la loi Montagne ou celle qui relève tout entière de la loi Littoral de manière parfois totalement inadaptée ? Des rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui parfois créent d'autres contraintes, cela aussi, nous devons le changer.

Ce qui n'a pas été fait depuis plus d'un siècle le sera sous ce quinquennat avec une modification de la Constitution. J'ai pris devant le Congrès en juillet dernier un engagement, celui de réviser notre Constitution. Je souhaite donc que dans ce cadre – les travaux se poursuivront avec le gouvernement, les présidents des Assemblées – l'article 72 puisse être modifié pour permettre aux collectivités de pérenniser une expérimentation réussie, sans que celle-ci ait vocation à être généralisée au plan national.

Cette revendication portée depuis plusieurs années par de nombreux acteurs du secteur public local et qui apporterait la touche attendue depuis 1982 à un État réellement décentralisé aurait donc enfin trouvé un écho auprès des plus hautes autorités de l'État.

Par ailleurs, le blocage juridique semble également être levé puisque le Conseil d'État, dans un avis du 7 décembre 2017, ouvre la voie à cette évolution attendue. Il reconnaît que le dispositif de dérogations à caractère expérimental prévu au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution a été peu utilisé « [...] en raison des termes de l'alternative

qui s'offre à l'issue de l'expérimentation : généralisation des mesures prises à titre expérimental ou abandon de ces mesures ». Il estime donc que la modification de la Constitution devrait s'accompagner d'une modification du régime des expérimentations, afin de prévoir que les mesures dérogoires expérimentées puissent continuer à s'appliquer, à l'issue de la dérogation, dans le seul ressort des collectivités y ayant procédé, sous la réserve de l'autorisation du législateur ou du pouvoir réglementaire.

La mission flash de la délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation de l'Assemblée nationale sur l'expérimentation et la différenciation territoriale²⁸ proposait en mai 2018, en s'appuyant sur cette ouverture, de prévoir que les expérimentations puissent, à leur terme, soit être abandonnées, soit être maintenues et généralisées à l'ensemble du territoire national, soit être maintenues pour tout ou partie des collectivités expérimentatrices et, le cas échéant, étendues à d'autres collectivités qui n'avaient pas participé à l'expérimentation et qui en émettraient le souhait préconise cette ouverture.

Elle proposait également un allègement des procédures en permettant que la délibération de la collectivité demandant à participer à l'expérimentation soit adoptée avant l'adoption définitive de la disposition prévoyant l'expérimentation, en déconcentrant la décision de permettre à une collectivité de participer à une expérimentation pour qu'elle soit prise, selon les cas, au niveau des préfetures de département ou de région, et en remplaçant la publication des actes pris par les collectivités dans le cadre des expérimentations au *Journal officiel* par une publication au recueil des actes administratifs de la préfeture de département ou de région.

Ces propositions de la mission semblaient de nature à déverrouiller l'expérimentation. Pourtant, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté le 9 mai 2015 par le gouvernement ne va pas les suivre. L'article 15 du projet prévoit que la loi puisse accorder à certaines collectivités territoriales des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas les collectivités de même catégorie. Il prévoit également que les collectivités territoriales puissent, sur autorisation législative ou réglementaire, déroger, pour un objet limité, à la loi ou au règlement dans leur domaine de compétence, cette dérogation pouvant être précédée d'une expérimentation.

Les débats en commission des lois de l'Assemblée nationale ont montré un besoin de clarification des avancées proposées, soit par modification lors de la navette parlementaire, soit dans la loi organique prévue pour préciser la disposition. En effet, le législateur pourra en application de l'article 15 prévoir une période d'expérimentation et, à son terme, décider de poursuivre l'expérience de manière pérenne pour cette seule collectivité territoriale. Mais il pourra aussi décider d'appliquer le droit de différenciation d'emblée, sans période d'expérimentation préalable. Le rapporteur, Marc Fesneau, a indiqué en commission le 2 juillet 2018 que « l'expérimentation et la différenciation sont les deux faces d'une même pièce : la première a vocation à rester temporaire tandis que la seconde serait pérenne ». Cette juxtaposition d'une procédure temporaire et d'une procédure directe ne semble pas viable. Par ailleurs, les verrous demeurent nombreux. En l'état, en mélangeant différenciation et expérimentation dans la même procédure, la proposition constitutionnelle ne semble pas permettre l'application d'un droit à l'expérimentation, et prend même le risque de le maintenir dans sa non-application. Par ailleurs, la poursuite de la navette entamée en juillet 2018 n'est pas assurée.

28. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, *op. cit.*

Or, il faut insister sur l'importance de cette évolution juridique. Les expérimentations, aux conséquences pratiques très importantes, ne risquent pas, tant s'en faut, de mettre à mal la République une et indivisible. Face aux défis d'aujourd'hui, qu'il s'agisse d'emploi, de transition écologique, de mobilités, de numérique, d'accès aux services publics, d'allègement des normes ou encore de solidarité sociale, il est impératif d'abandonner les vieux débats idéologiques et théoriques sur l'unité de l'État pour entrer dans une conception vivante et pragmatique de l'action publique territoriale, adaptée à cette société de l'intelligence et de l'innovation dans laquelle les collectivités locales jouent un rôle majeur. Pour cela, le législateur doit permettre des capacités d'auto-organisation locale pour adapter les politiques à la diversité du terrain, mais aussi aux priorités démocratiques de collectivités décentralisées légitimées par le suffrage universel. Les collectivités ne peuvent être transformées en simples agents d'exécution de lois nationales.

En cela, un droit à l'expérimentation désormais facilité serait un outil formidable. Il permettrait une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage adaptées à la diversité des territoires. Il apporterait cette confiance dans l'action totalement responsable des élus locaux. Il soutiendrait l'innovation, lui apportant cet encadrement juridique ouvert qui lui permettrait de s'exprimer. Lancé en 2016, le dispositif France Expérimentation a ainsi ouvert un champ nouveau aux possibilités d'innovation des entreprises dans un cadre juridique acceptant la dérogation. L'expérimentation pourrait apporter la même souplesse juridique aux innovations locales.

Plus largement, le droit à l'expérimentation constituerait un outil irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. L'expérimentation est en effet un vecteur d'adhésion : elle permettrait

de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite toute perspective de changement. De plus, elle est un facteur d'efficacité dans la mesure où elle permettrait d'établir des bilans intermédiaires. Par ailleurs, ce droit symboliserait une politique aboutie de décentralisation, qui combinerait l'ambition de réformer la gestion publique pour la rendre plus efficace, avec celle d'en favoriser la compréhension et le contrôle par les citoyens pour la rendre plus démocratique²⁹.

Bien qu'imparfaite, la réforme de 2003, gravée dans le marbre de la Constitution, était porteuse d'espérance. La reconnaissance constitutionnelle pleine et entière de la méthode expérimentale correspondrait aujourd'hui à une vision pragmatique de la norme et à une transformation en profondeur des mentalités. Il serait enfin désormais acquis que la puissance publique n'est pas infaillible, qu'elle peut se fourvoyer et qu'elle est donc obligée d'expérimenter sur un échantillon ciblé – c'est-à-dire sur une portion de territoire et sur une fraction de la population, car expérimenter c'est également introduire du tâtonnement et un droit à l'erreur³⁰ : le prototypage et le test d'un nouveau produit ou service font partie intégrante du processus d'innovation.

Ainsi que l'a déclaré Géraldine Chavrier, « née d'une revendication du droit à la différence qui fut étouffée par la clause de généralisation, on a pu croire que l'expérimentation locale n'était plus qu'un moyen d'assurer la qualité des normes nationales. Pourtant, le droit à la différence n'est pas mort³¹ ». En effet, une fois ce verrou constitutionnel supprimé, l'expérimentation pourra enfin exprimer tout son potentiel, en libérant l'innovation et la créativité territoriale.

29. Sabine Blanc, « Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités », entretien avec Florence Crouzatier-Durand, maître de conférences en droit public-HDR à l'Université Toulouse 1 Capitole (Institut Maurice-Hauriou – GRALE), *La Gazette des communes*, 11 janvier 2016.

30. Voir Recommandation de la 27^e Région, « Laboratoire de transformation publique ».

31. Géraldine Chavrier, « IV. L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome XXIV, 2004, pp. 43-52.

Autant dire que, si le grand chantier de l'approfondissement de l'expérimentation est mené à son terme, par le biais de cette révision constitutionnelle ou d'une autre portant sur la levée du verrou de la généralisation, il s'agira d'un pas considérable vers la concrétisation de la désormais célèbre « République des territoires » que les décentralisateurs appellent de leurs vœux.

CONCLUSION

Daniel Cohen

La réflexion sur le revenu de base a débuté il y a fort longtemps, à la fin du XVIII^e siècle avec Thomas Paine. Elle s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui avec les travaux fondateurs de Philippe Van Parijs et de nombreuses publications récentes qui ont alimenté le débat français, parmi lesquelles celles de la Fondation Jean-Jaurès¹.

On a très vite compris que le véritable enjeu du rapport sur l'aide au logement qu'a publié en 2015 l'Institut des politiques publiques² était celui d'un revenu de base, qui permettrait de lutter contre la pauvreté et la précarité mieux qu'avec les dispositifs actuels. Des rapports au Sénat³ et des rapports au Conseil économique, social et environnemental⁴ ont été publiés sur cette question. Roger Godino, qui fut un des initiateurs du RMI auprès de Michel Rocard, a également engagé une réflexion sur ce sujet depuis longtemps. Il existe ainsi un ensemble de travaux qui permettent de parvenir à un dispositif à plusieurs variantes mais

1. Thomas Chevandier et Jérôme Héricourt, *Le Revenu de base, de l'utopie à la réalité ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2016 ; David Djaiz, Julien Dourgnon, *Le Revenu d'existence : une nouvelle régulation sociale*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2017.

2. Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet et Lucile Romanello, « Réformer les aides personnelles au logement », *Rapport IPP*, n° 10, Paris, Institut des politiques publiques, juin 2015.

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

4. Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, *Revenu minimum social garanti*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, 25 avril 2017.

fondamentalement simple, et dont le coût budgétaire se situerait dans une fourchette raisonnable, acceptable pour notre société.

L'enjeu est simple. Il s'agit de réfléchir à un dispositif nouveau qui permette de mieux lutter contre la précarité et la pauvreté, qui soit inconditionnel, qui parte du principe que, pour les publics concernés – et l'on peut évidemment discuter sur la question de savoir quels sont les publics éligibles à ce revenu inconditionnel –, disposer d'un revenu de base est un droit exactement équivalent au droit à l'éducation, à la santé, un droit citoyen. Ce revenu de base permettra également à tous ceux qui travaillent dans le domaine social de réfléchir à leur véritable mission. Il s'agira non pas pour eux de distribuer des ressources à proportion de l'effort supposé des uns et des autres, mais bel et bien de s'intéresser au retour à la société des personnes en situation de fragilité.

L'un des mérites du revenu de base – on le voit dans les chiffres qui ont été présentés par l'Institut des politiques publiques dans cet ouvrage⁵ – est d'éviter les non-recours. Alors que certains se plaignent que les aides sociales coûtent cher, la réalité est que nous réalisons des économies sur le dos des pauvres. En effet, le taux de non-recours – le pourcentage d'absence de recours aux prestations sociales de la part de ceux qui y ont droit parce qu'ils n'ont pas accès à l'information, parce qu'ils sont découragés par toutes sortes de dispositifs – est considérable. Sur un total de 11 milliards d'euros pour le RSA, 2,9 milliards d'euros n'auraient pas été dépensés. C'est inacceptable. L'un des objectifs prioritaires d'un revenu de base bien conçu est de faire en sorte que le taux de non-recours tombe à zéro, que tout le monde reçoive ce qui lui est dû.

La deuxième caractéristique d'un revenu de base bien conçu est de remédier aux incohérences de notre système. Les critères d'éligibilité

5. Voir page 13.

sont différents selon les prestations, créant de la confusion et entretenant le non-recours. Les sommes nécessaires pour restaurer la cohérence du système ne sont pas négligeables, de l'ordre de 1,5 milliard pour la base que représenteraient la prime d'activité et le RSA, et davantage s'il s'agit d'intégrer les APL. Je pense qu'il ne faut pas considérer ces dépenses comme un coût, mais comme ce qu'il est nécessaire de payer pour disposer d'un instrument cohérent, qui couvre tous les publics en difficulté.

Se pose la question de savoir à quels publics nouveaux le revenu de base doit être ouvert. Faut-il inclure tous les jeunes de plus de 18 ans, faut-il, les concernant, renforcer d'abord les dispositifs existants, bourses d'études, aides à l'insertion professionnelle ? Pour trancher ce débat, il faut de l'expérimentation sociale, afin de comparer l'efficacité des dispositifs possibles. C'est la raison pour laquelle cette expérimentation sociale à grande échelle du revenu de base, sur 18 départements, concernant au moins 20 000 personnes, va nous permettre de lever tout obstacle intellectuel à l'accomplissement de ce projet.

Un revenu de base inconditionnel dissuade-t-il les gens d'aller travailler, en général, ou selon l'âge ? On ne peut pas le savoir. On a autant de raisons de penser que ce peut être un piège d'inactivité que d'estimer, au contraire, que cela procurera aux gens une sécurité, qu'ils disposeront de ressources leur permettant d'affronter le marché du travail, ou plus généralement de préserver un lien avec le reste de la société.

Et si ce revenu de base est d'abord un instrument de lutte contre la précarité, rien n'empêche de voir plus loin. On peut le considérer comme la première tranche de quelque chose de plus ambitieux, comme un revenu universel qui serait donné à tout le monde à partir d'un certain âge, peut-être même dès la naissance. À ce stade du débat, il n'y a aucune raison de se déchirer sur cette question. Que chacun apporte sa

charge d'utopie pour avancer dans cette première étape, car tout le monde voit bien que, sans elle, la deuxième n'aura jamais lieu. Il faut un processus évolutif.

Une autre ambiguïté doit être levée. Dans l'esprit de certains, ce revenu de base serait une manière de se préparer à un monde sans travail, un monde où les robots accompliraient demain toutes les tâches que les humains effectuent aujourd'hui. Je crois que ce n'est pas la philosophie présentée ici. Il me semble qu'au contraire on peut soutenir – et, là encore, l'expérimentation sociale dira si cela est vrai – que le revenu de base est un instrument qui permet de donner à chacun une marge de négociation sur les emplois proposés. Ce sera une manière de contribuer à maintenir dans l'emploi des publics en grande précarité. Je pense aux agriculteurs, aux artistes. Il permettra à chacun de résister à la pression qui veut que l'on soit prêt à faire absolument n'importe quoi pour survivre. Je crois donc qu'il s'agit fondamentalement d'un instrument au service d'une revalorisation de l'emploi, et certainement pas d'un instrument de destruction de l'emploi.

Il existe un dernier contre-argument très important que cette expérimentation permettra de vérifier également. C'est celui qui consiste à affirmer qu'en finançant les travailleurs précaires, on entretient la précarité. Comme le relevait il y a plusieurs années Albert Hirschman⁶, un grand économiste sociologue, énoncer que si l'on aide les pauvres, cela finira par se retourner contre eux est toujours l'argument réactionnaire pour s'opposer au progrès social. Depuis Malthus, toute une tradition d'économistes, de philosophes explique qu'il faut éviter toute aide aux pauvres parce qu'on va ainsi les entretenir dans leur pauvreté. Une version modernisée de cet argument consiste à dire que c'est aux entreprises d'offrir un salaire digne, que ce n'est pas à l'État ou

à la protection sociale de se substituer à leurs responsabilités. Évidemment, ce que nous proposons ne doit pas dispenser les entreprises d'offrir à leurs salariés un contrat social digne, inclusif. L'opposition qu'on met en scène entre le bien et le mieux est mal posée dans ce domaine. En tout état de cause, si l'on craint que le revenu de base entretienne la précarité, il ne suffit pas d'énoncer des principes. Il faut une expérimentation sociale pour trancher ce débat. Partout où cela a été mis en œuvre, on n'a jamais vu ce phénomène augmenter, mais il est tout à fait naturel de se poser la question. Et c'est ce que, encore une fois, cette expérimentation va permettre d'y répondre.

6. Albert O. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique*, Paris, Fayard, 1991.

ANNEXES

Esquisse d'une histoire du revenu de base

Le revenu de base émerge pendant la Révolution française qui soulève la question agraire. Dans un contexte où le Directoire impose le suffrage censitaire au bénéfice des seuls propriétaires, Thomas Paine en appelle, dans son ouvrage *La justice agraire* paru en 1797, à l'instauration, à la fois, du suffrage universel et d'un capital universel – et non pas encore d'un revenu –, octroyé à tout individu entrant dans l'âge adulte puis atteignant l'âge de cinquante ans. Si sa justice agraire sanctuarise le droit de propriété et refuse toute expropriation, elle reconnaît l'illégitimité de l'accaparement originel de la terre et ouvre un droit de compensation, financé par une imposition des héritages, pour fonder la citoyenneté politique non seulement dans ses droits formels mais aussi dans ses droits réels.

C'est toutefois le fouriérisme qui, au XIX^e siècle, accorde une place centrale au droit au revenu. Dans l'œuvre de Charles Fourier, le minimum décent est inséparable de la civilisation et du travail attrayant. D'une part, il offre à l'individu une sécurité de l'existence hors de l'état de nature. D'autre part, il défie le travail industriel de se rendre plus agréable. Un fouriériste belge, Joseph Charlier, prolonge l'idée dans la seconde moitié du XIX^e siècle en défendant un dividende territorial, c'est-à-dire un revenu de base versé à chaque individu de sa naissance à sa mort pour garantir sa subsistance et son autonomie. Malgré les progrès

de l'industrialisation, le mécanisme de financement est assis sur une réforme agraire, la collectivisation de la propriété foncière.

Ce n'est qu'à la fin de la Première Guerre mondiale que le droit au revenu s'inscrit pleinement dans le contexte d'une société industrielle. La période de reconstruction et la nouvelle légitimité de l'intervention étatique encouragent cette transition vers un revenu de base à l'ère industrielle. En Grande-Bretagne, l'ingénieur Dennis Milner et son épouse Mabel imaginent une prime d'État, justifiée par la résolution du problème social d'après-guerre, puis par la croissance de la production industrielle. Ils prévoient de la financer principalement par l'impôt sur le revenu, ce qui témoigne des progrès du salariat. Dans les années 1920, un autre ingénieur, le Major Douglas, va plus loin encore avec sa proposition de crédit social, qui vise à résorber la sous-consommation par une création monétaire destinée à augmenter le pouvoir d'achat des individus. Selon ses analyses, le progrès technique est le principal facteur de production, ce qui justifie que chaque citoyen perçoive sous forme d'un dividende national sa part de ce patrimoine collectif.

Le droit au revenu franchit un cap dans les années 1930 marquées par la crise économique. Deux courants le relaient en Grande-Bretagne : le planisme et le keynésianisme. Dans les deux cas, l'objectif est de conduire l'organisation industrielle du pays. Pour le théoricien socialiste Georges Douglas Howard Cole, si le plan vise à produire les biens et services essentiels pour répondre à la demande sociale, il convient également de solvabiliser cette dernière, ce pourquoi il propose de créer un dividende social versé à tous les citoyens, en complément de leur salaire. Pour les économistes keynésiens James Meade ou Joan Robinson, le dividende social est l'un des instruments des politiques de relance économique. Il permet également de lutter contre la pauvreté et d'égaliser les revenus, voire les patrimoines si son financement pèse sur les droits de succession.

Ce n'est qu'à partir de la Seconde Guerre mondiale que les libéraux se saisissent de l'enjeu, dans le but de penser une alternative aux États-providence naissants. Juliet Rhys-Williams en Grande-Bretagne et Milton Friedman aux États-Unis défendent un impôt négatif, qui vise à se substituer à l'ensemble des dispositifs sociaux. Cet impôt négatif est conçu comme un instrument unique, simple et efficace de lutte contre la pauvreté, sans distorsion de la concurrence. Au marché ensuite de réguler le jeu social, cet appendice suffisant à contenir les interventions économiques et sociales de l'État. Si cette version radicale est promise à rester dans les marges, son mécanisme alimente le débat des années 1970 dans les deux pays, dans le sillage de la redécouverte de la pauvreté, qui révèle les fissures des États-providence. Un premier cycle d'expérimentations s'ouvre aux États-Unis et au Canada, mais reste sans suite.

Le couplage de la question écologique – la fin de la croissance économique – et de la nouvelle question sociale – le chômage et la précarité – dans les années 1980 aboutit enfin à l'émergence du débat autour de l'allocation universelle, conçue par le philosophe belge Philippe Van Parijs comme un instrument de partage du travail. Alors qu'un second cycle d'expérimentations du revenu de base s'amorce dans de nombreux pays comme la Finlande ou l'Allemagne, le débat rebondit en France sur le constat d'échec du RSA, marqué par un fort non-recours et un faible retour à l'emploi malgré sa promesse d'une activation des dépenses sociales. La proposition de loi d'expérimentation du revenu de base préparée par 18 départements français peut ainsi être analysée comme une tentative de changement de paradigme d'un dispositif social qui n'a pas atteint ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté ou de retour à l'emploi.

Chronologie des travaux de la Fondation Jean-Jaurès

22 mai 2016

Le Revenu de base, de l'utopie à la réalité ?

Note de Thomas Chevandier, Jérôme Héricourt, Groupe de travail
Revenu universel de la Fondation Jean-Jaurès

27 octobre 2016

Le Revenu de base testé en Gironde

Note de Jean-Luc Gleyze et rencontre au Conseil départemental de
Gironde avec Manuel Valls, Premier ministre, Jean-Luc Gleyze, et Gilles
Finchelstein

7 février 2017

Le Revenu d'existence : une nouvelle régulation sociale

Note de David Djaïz et Julien Dourgnon

15 février 2017

Revenu de base : trouver un chemin

Tribune de Jean-Luc Gleyze

23 mars 2017

Revenu universel : pourquoi ? Comment ?

Conférence-débat avec Julien Dourgnon

6 avril 2017

Le Revenu universel, entre utopie et pratiques

Journée d'études en partenariat avec le département de la Gironde,
l'Institut des politiques publiques et le CEPREMAP avec notamment

Daniel Cohen, Gilles Finchelstein, Thomas Piketty, Diana Filippova,
Julia Cagé, Jean-Luc Gleyze, Martin Hirsch, Antoine Bozio

29 mars 2018

Revenu de base : donnez votre avis !

Séminaire de travail et conférence de presse avec Daniel Cohen, Gilles
Finchelstein, Jean-Luc Gleyze et les représentants des départements
partenaires sur la première vague de la consultation citoyenne « Mon
avis sur le revenu de base »

6 juin 2018

Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation

Journée d'études à Sciences Po Bordeaux avec notamment Daniel
Cohen, Gilles Finchelstein, Jean-Luc Gleyze, Guillaume Allègre,
Nicolas Duvoux, Marie-Aleth Gard, Olivier Noblecourt, Hélène
Périver, Robert Lafore, Bernard Tapie...

Bibliographie

Olivier Bargain, Stéphane Carcillo, Yannick L'Horty et Étienne Lehmann, « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 41, avril 2017.

Olivier Bargain, Herwig Immervoll et Heikki Viitamäki, « No Claim, No Pain. Measuring the Non-take-up of Social Assistance Using Register Data », *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), septembre 2012, pp. 375-395.

Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, *LIBER, un revenu de liberté pour tous*, Éditions de l'Onde, Paris, 2017.

Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Sophie Cottet, Brice Fabre et Claire Leroy, « Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation », *Rapport IPP*, n° 18, Institut des politiques publiques, juin 2018.

Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (dir.), *Les Allocations logement. Comment les réformer ?*, Paris, Éditions ENS Rue d'Ulm/ CEPREMAP, 2015.

Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet et Lucile Romanello, « Réformer les aides personnelles au logement », *Rapport IPP*, n° 10, Paris, Institut des politiques publiques, juin 2015.

Sylvain Chareyron et Patrick Domingue, « Take-Up of Social Assistance Benefits: The Case of the French Homeless », *Review of Income and Wealth*, 2016 pp. 170-191.

François Chérèque, Delphine Chauffaut, Françoise Bouygar, Denis Clerc, Victor Duchamp, Alexis Goursolas, Thomas Guays et Jean-François Le Ruof, *Pour un minimum décent. Contribution à la réforme des minima sociaux*, Paris, Terra Nova, 2016.

Thomas Chevandier et Jérôme Héricourt, *Le Revenu de base, de l'utopie à la réalité ?* Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2016.

Revenu de base

Janet Currie, « The Take Up of Social Benefits », *Working Paper 10488*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2004.

Pauline Domingo et Muriel Pucci, « Le non-recours au RSA et ses motifs », in *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, 2011.

Pauline Domingo et Muriel Pucci, *Les Non-Recourants au RSA*, Paris, Centre d'économie de la Sorbonne, 2012.

Virginia Hernanz, Franck Malherbet et Michele Pellizzari, « Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence », OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, n° 17, OECD Publishing.

Vincent Lignon, « Vers une allocation unique ? Principes, évaluation *ex ante* et limites », *Dossier d'étude*, n° 191, Caisse nationale d'allocations familiales, 2017.

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

Christophe Sirugue, « Repenser les minima sociaux : vers une couverture sociale commune », rapport au Premier ministre, 2016.

Wim van Oorschot et Antoine Math, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 43, 1996, pp. 5-17.

Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard, Harvard University Press, 2017.

Les contributeurs

Mahdi Ben Jelloul

Économiste, Institut des politiques publiques

Nicolas Bouillant

Haut fonctionnaire, directeur de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean-Jaurès

Antoine Bozio

Économiste, Institut des politiques publiques

Pierre Camani

Président du Conseil départemental du Lot-et-Garonne

Jean-Luc Chenut

Président du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

Daniel Cohen

Économiste, directeur du CEPREMAP ; président du Conseil d'orientation scientifique de la Fondation Jean-Jaurès

Sophie Cottet

Économiste, Institut des politiques publiques

Emmanuel Duru

Directeur de mission, Fidal, département droit public

Timothée Duverger

Conseiller du président du Conseil départemental de la Gironde

Brice Fabre

Économiste, Institut des politiques publiques

Gilles Finchelstein

Directeur général de la Fondation Jean-Jaurès

Xavier Fortinon

Président du Conseil départemental des Landes

Thierry Germain

Membre de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean-Jaurès, président d'Experiens21

Jean-Luc Gleyze

Président du Conseil départemental de la Gironde

Philippe Grosvalet

Président du Conseil départemental de la Loire-Atlantique

Mathieu Klein

Président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle

Alain Lassus

Président du Conseil départemental de la Nièvre

Claire Leroy

Économiste, Institut des politiques publiques

Philippe Martin

Président du Conseil départemental du Gers

René Massette

Président du Conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence

Georges Méric

Président du Conseil départemental de la Haute-Garonne

Kléber Mesquida

Président du Conseil départemental de l'Hérault

Henri Nayrou

Président du Conseil départemental de l'Ariège

Germinal Peiro

Président du Conseil départemental de la Dordogne

Serge Rigal

Président du Conseil départemental du Lot

Nathalie Sarrabezolles

Présidente du Conseil départemental du Finistère

Stéphane Troussel

Président du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

Laurent Ughetto

Président du Conseil départemental de l'Ardèche

André Viola

Président du Conseil départemental de l'Aude

TABLE DES MATIÈRES

Présentation	3
Introduction	5
Pourquoi expérimenter un revenu de base dans nos départements ?	9
Nos options pour le revenu de base : le rapport de l'Institut des politiques publiques	13
Une démarche citoyenne : analyse des résultats au questionnaire « Mon avis sur le revenu de base »	21
Une proposition de loi pour permettre l'expérimentation	25
L'expérimentation au service de la République des territoires	37
Conclusion	61
<i>Annexes</i>	67
<i>Bibliographie</i>	73
<i>Les contributeurs</i>	75

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-120-2

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par CAVA BURELOR PRINT
JANVIER 2019

REVENU DE BASE

DE L'UTOPIE À L'EXPÉRIMENTATION

Le revenu de base peut-il être financièrement soutenable, socialement audacieux et scientifiquement crédible ? Depuis trois ans, la Fondation Jean-Jaurès, la Gironde puis treize et enfin dix-huit départements y travaillent. Au plus près des réalités du terrain, la démarche se veut démocratique – avec deux grandes enquêtes citoyennes –, technique – avec des modèles simulés par le CEPREMAP et l'IPP – et, surtout, collective – avec l'implication des acteurs des territoires et de nombreux experts.

Cet essai expose les points essentiels de ce grand chantier d'innovation sociale, ainsi que la proposition de loi à laquelle il a abouti. Visant à permettre l'expérimentation de ce modèle de revenu de base, celle-ci porte la conviction que la capacité donnée à nos territoires de tester des solutions neuves sera demain l'un des actes majeurs de modernisation publique.

Mahdi Ben Jelloul • Nicolas Bouillant • Antoine Bozio • Pierre Camani • Jean-Luc Chenut • Daniel Cohen • Sophie Cottet • Emmanuel Duru • Timothée Duverger • Brice Fabre • Gilles Finchelstein • Xavier Fortinon • Thierry Germain • Jean-Luc Gleyze • Philippe Grosvalet • Alain Lassus • Claire Leroy • Mathieu Klein • Philippe Martin • René Massette • Georges Méric • Kléber Mesquida • Henri Nayrou • Germinal Peiro • Serge Rigal • Nathalie Sarrazolles • Stéphane Troussel • Laurent Ughetto • André Viola

www.jean-jaures.org



ISBN : 978-2-36244-120-2

6 €

Fondation
Jean Jaurès