



# Expérimenter le revenu de base : les départements au défi de l'innovation sociale

Timothée Duverger

## ► To cite this version:

Timothée Duverger. Expérimenter le revenu de base : les départements au défi de l'innovation sociale. AJCT. Actualité juridique Collectivités territoriales, 2019, 111, pp.207-218. <hal-03636275>

**HAL Id: hal-03636275**

**<https://hal.science/hal-03636275v1>**

Submitted on 9 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# Expérimenter le revenu de base Les départements au défi de l'innovation sociale

Timothée Duverger

Maître de conférences associé à Sciences Po Bordeaux

Chercheur associé au Centre Émile Durkheim

Auteur de : *L'invention du revenu de base, la fabrique d'une utopie démocratique* (Le Bord de l'Eau, 2018)

## 1. Du « département-providence » au « département-innovateur »

Dix-huit départements<sup>1</sup> et les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont présenté le 17 octobre 2018 une proposition de loi d'expérimentation du revenu de base<sup>2</sup>.

Le droit à l'expérimentation consacré par la réforme constitutionnelle de 2003 est ainsi mobilisé dans une approche *bottom-up* ; ce qui n'a qu'un seul précédent de même ampleur, non à partir de collectivités locales mais d'une association : la loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée du 29 février 2016, initiée par l'association ATD Quart Monde.<sup>3</sup> La revendication par les départements du droit à expérimenter le revenu de base s'ancre en effet dans l'Acte II de la décentralisation, inauguré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et prolongé par la loi de décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) du 18 décembre 2003 et la loi sur les libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Elle témoigne à la fois de *l'émergence* et de la *crise* du « département providence » dont la dynamique est ambivalente. D'un côté, les départements ont bénéficié d'une croissance fonctionnelle due au transfert d'importants « blocs de compétences » pour la protection des personnes ne relevant pas de l'activité productive (enfance, personnes âgées et personnes handicapées) ou en étant éloignées (insertion), ainsi que du renforcement de leur position institutionnelle à travers la création du chef de filât de l'action sociale. De l'autre ils sont confrontés au sentier de dépendance du modèle vertical/sectoriel de l'action sociale qu'ils ont hérité et à des tensions financières croissantes dues à un « effet de ciseau » entre l'inflation des dépenses sociales et la stagnation des recettes ; ce qui se traduit par une réduction des dépenses d'insertion par rapport aux dépenses d'allocation et une augmentation du reste à charge.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Ariège, Aude, Dordogne, Finistère, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Landes, Loire-Atlantique, Lot, Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Seine-Saint-Denis.

<sup>2</sup> De manière générique, le revenu de base peut être défini comme une garantie de ressources reposant sur trois piliers : l'inconditionnalité, l'individualité et l'universalité.

<sup>3</sup> VALENTIN, P., 2018, *Le droit d'obtenir un emploi. Territoires zéro chômeur de longue durée : genèse et mise en œuvre de l'expérimentation*, Lyon, Chronique sociale.

<sup>4</sup> LAFORE, R., 2004. « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *RFAS*, n°4, p.17-34 ; LAFORE, R., 2013/5. « Où en est-on du « département providence » ? », *Informations sociales*, n°179, p.12-27.

Le « département providence » risque ainsi, sous la pression des contraintes financières, de devenir une simple « agence départementale » distribuant des prestations,<sup>5</sup> même s'il existe une inflexion, certes très imparfaite, vers des politiques de développement social avec des interventions transversales, partenariales et territoriales.<sup>6</sup> Le projet d'expérimentation du revenu de base peut donc être analysé comme une tentative de réponse socialement innovante au risque de bureaucratisation.

## 2. L'émergence d'une innovation sociale en Gironde

Le département de la Gironde a très tôt mené la critique du RSA. Des Assises de l'insertion, associant notamment des allocataires, sont organisées en 2012-2013 qui concluent à l'échec de l'activation des dépenses sociales. Le taux de retour à l'emploi est très faible. 69% des allocataires du RSA socle en janvier 2010 y étaient toujours en décembre et 15% sont sortis du dispositif sans passer par le RSA activité,<sup>7</sup> tandis que le taux de non recours atteint 35% pour le RSA socle et 68% pour le RSA activité.<sup>8</sup> Ces débats sur l'allocation se sont doublés d'une réflexion sur les pratiques d'accompagnement qui a abouti à partir de 2012 à un plan de formation à destination des travailleurs sociaux sur la méthode du développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (DPA-PC).

Après la publication du rapport Sirugue<sup>9</sup> et parallèlement à la mission d'information qui a abouti au rapport Percheron,<sup>10</sup> le département de la Gironde a annoncé en septembre 2016 un partenariat avec la Fondation Jean-Jaurès, le centre pour la recherche économique et ses applications (Cepremap) et l'institut des politiques publiques (IPP), en vue d'étudier l'opportunité et les conditions d'une expérimentation du revenu de base. Quatre scénarios ont été retenus pour les travaux préparatoires : une fusion des APL, du RSA et de la prime d'activité (qui a remplacé le RSA activité et la PPE le 1<sup>er</sup> janvier 2016) proposée par l'IPP,<sup>11</sup> le scénario 3 du rapport Sirugue, un revenu universel à 750€ et un revenu universel à 1 000€ inspirés d'une note de la Fondation Jean-Jaurès.<sup>12</sup>

Les travaux ont été orientés dans quatre directions. Le département de la Gironde a organisé une participation citoyenne qui a réuni de novembre 2016 à février 2017 six groupes de travail homogènes : entrepreneurs, acteurs de l'économie sociale et solidaire, associations de solidarité, travailleurs sociaux, jeunes en service civique et directions du département, tout en consultant en parallèle les partenaires institutionnels (Pôle emploi, CAF, MSA et DDCS) et les associations de défense des droits

---

<sup>5</sup> ESTÈBE, P., 2007. « Du conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, p.120-123.

<sup>6</sup> SANCHEZ, J.-L., 2016. *Le développement social : les départements à l'épreuve du réel*, Paris, ODAS.

<sup>7</sup> GOMEL, B., MÉDA, D. et SERVERIN, E., 2013. « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance e l'emploi*, n°5, p.1-4.

<sup>8</sup> DOMINGO, P. et PUCCL, M., 2011. Le non recours au RSA et ses motifs. Annexe 1 au rapport d'évaluation du RSA.

<sup>9</sup> SIRUGUE, C., 2016. *Repenser les minimas sociaux : vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier ministre.

<sup>10</sup> PERCHERON, D., 2016. *Le revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation*, Rapport d'information, n°35, Sénat.

<sup>11</sup> BOZIO, A. et al., 2015. *Les allocations logements. Comment les réformer ?*, Paris, Cepremap.

<sup>12</sup> HÉRICOURT, J. et CHEVANDIER, T., 2016. « Revenu de base, de l'utopie à la réalité ? », Note, Fondation Jean-Jaurès.

des chômeurs. Un jury citoyen, nourri de notes économiques et des notes de synthèse des groupes de travail, a conclu le processus le 15 février 2017 en présentant dans l'hémicycle départemental un avis intitulé : « Le revenu de base : un même vêtement d'égalité pour toutes et tous ». Un macrosimulateur de revenu de base a également été mis en ligne pour offrir la possibilité de définir le montant, les bénéficiaires par catégories d'âge et les sources de financement du revenu de base. L'IPP a réalisé en parallèle une première évaluation *ex ante* des coûts et des effets redistributifs du premier scénario (fusion APL, RSA et prime d'activité) et proposé une expérimentation randomisée du revenu de base. Des échanges avec le gouvernement ont enfin fait apparaître la nécessité d'adopter une loi pour autoriser l'expérimentation. Le département de la Gironde a donc voté le 13 mars 2017 une motion pour solliciter les futurs pouvoirs exécutifs et législatifs, mis en place après l'élection présidentielle.

### 3. L'essaimage dans d'autres départements et la définition d'un modèle à expérimenter

Le nouveau Président de la République ayant inscrit dans son programme la création d'un versement social unique, automatisé, des APL, du RSA et de la prime d'activité, le département de la Gironde a élargi la démarche à 12 autres départements<sup>13</sup> pour financer un rapport de l'IPP en vue de modéliser un revenu de base à expérimenter. Huit d'entre eux ont signé une tribune plaçant l'expérimentation du revenu de base dans *Le JDD* du 26 novembre 2017, en réaction aux déclarations d'Emmanuel Macron au congrès des maires de France en faveur d'une réforme constitutionnelle du droit à l'expérimentation.<sup>14</sup>

Les scénarios à microsimuler par l'IPP ont été présentés à la presse le 29 mars 2018. Quelques caractéristiques ont été tranchées dans les semaines précédentes : 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 et calcul au niveau de la famille. Trois variables ont été identifiées pour les microsimulations : le périmètre des prestations remplacées (RSA, prime d'activité et APL), les règles de cumul entre le revenu de base et les ressources des individus (taux de dégressivité et types de revenus : revenus d'activité, de remplacement ou du capital, pensions alimentaires, *etc.*) et l'âge minimal d'éligibilité (18, 21 ou 25 ans). Si le montant n'a pas été intégré aux variables, l'enjeu étant de concevoir une réforme de structure des prestations sociales, les départements ont fixé la contrainte à l'IPP de limiter les risques de pertes individuelles issus des fusions de dispositifs.<sup>15</sup>

En parallèle de ces microsimulations, les départements ont ouvert une participation citoyenne. À titre d'exemple, la Meurthe-et-Moselle a organisé quatre réunions publiques territoriales, la Haute-Garonne une conférence-débat et le Lot-et-Garonne des groupes de travail composés d'élus, de travailleurs sociaux et d'allocataires du RSA. Surtout, les départements ont mis en ligne pendant deux mois un questionnaire citoyen

---

<sup>13</sup> Ardèche, Aude, Ariège, Dordogne, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Landes, Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Seine-Saint-Denis.

<sup>14</sup> GLEYZE, J.-L. *et al.*, 26 novembre 2017. « Pourquoi nous allons tester le revenu universel dans nos départements », *lejdd.fr*.

<sup>15</sup> BOZIO, A. *et al.*, 2018. *Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation*, Rapport IPP, n°18

sur les principaux points d'arbitrage du dispositif. Près de quinze mille réponses ont été enregistrées. Il en ressort un consentement à la fusion du RSA et de la prime d'activité avec 64% de réponses favorables, mais une réserve pour celle des APL qui n'a recueilli que 40% de soutiens. Si l'intégration des APL fait espérer une neutralisation de leur effet inflationniste sur les loyers et une mise en cohérence de la structure des prestations sociales, elle présente aussi un risque pour l'accès et le maintien dans le logement. Les départements ont donc conservé deux scénarios de fusion, l'un avec les APL et l'autre sans. L'intégration des 18-24 ans a obtenu le plus de suffrages avec 88% de personnes favorables, ce qui a emporté l'adhésion des départements. Enfin, les départements ont arbitré la possibilité d'un cumul dégressif du revenu de base avec les seuls revenus d'activité pour préserver l'incitation à l'emploi et limiter les coûts. Les résultats du questionnaire et des microsimulations ont été présentés et débattus lors d'une journée d'étude en Gironde le 6 juin 2018.

Le 12 septembre, la veille de la présentation de la stratégie pauvreté par le Président de la République, les départements<sup>16</sup> ont fait paraître une tribune dans *Le monde* proposant d'y intégrer une loi d'expérimentation du revenu de base.<sup>17</sup> Emmanuel Macron a réagi en faisant de la création d'un revenu universel d'activité (RUA) l'annonce phare de sa stratégie pauvreté et en ouvrant la porte à d'éventuelles expérimentations. Une grande concertation devrait être lancée mi-2019 pour une mise en place au plus tôt en 2022, ce qui laisse augurer d'un report post élections présidentielles.<sup>18</sup> Prolongeant son projet de versement social unique et des travaux de France stratégie,<sup>19</sup> le Président de la République a ainsi repris l'idée d'une fusion des prestations sociales, citant le RSA et les APL et envisageant un élargissement à d'autres allocations.

#### 4. Une proposition de loi d'expérimentation débattue à l'Assemblée nationale le 31 janvier

Les annonces d'Emmanuel Macron et le calendrier du RUA laissant la place à des expérimentations, les départements ont préparé une proposition de loi. Déposée à l'Assemblée nationale par le groupe socialistes et apparentés et rapportée par le député Hervé Saulignac, il est prévu qu'elle soit débattue le 31 janvier. Deux modèles à expérimenter ont été retenus : une fusion du RSA et de la prime d'activité, et une fusion du RSA, de la prime d'activité et des APL (cf. annexe). Les départements ont proposé de conduire des expérimentations contrôlées<sup>20</sup> sur des sites de saturation (communes, quartiers, bassins de vie, etc.), sur le modèle de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », ce qui permettrait de suivre les parcours individuels dans leur environnement social.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Les 13 départements ont été rejoints par les Alpes-de-Haute-Provence, le Finistère, le Gard, l'Hérault, la Loire-Atlantique et le Lot.

<sup>17</sup> GLEYZE, J.-L. *et al.*, 12 septembre 2018. « Contre l'exclusion, un revenu de base », *Le monde*.

<sup>18</sup> DIPLPEJ, octobre 2018. *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*, ministère des Solidarités et de la Santé.

<sup>19</sup> BELOUEZZANE, S. et BISSUEL, B., 2 août 2018. « Allocation sociale unique : qui seraient les perdants et les gagnants ? », *Le Monde*.

<sup>20</sup> Cette méthode consiste à répartir au hasard les individus en deux groupes : un groupe « traitement » qui bénéficie du dispositif et un groupe « contrôle » qui n'en bénéficie pas.

<sup>21</sup> BOZIO, A. et GRENET, J., 2017. *Économie des politiques publiques*, Paris, La découverte.

Trois points sont en débat avec le gouvernement. Les départements défendent la non-conditionnalité du versement du revenu de base à des démarches actives de recherche d'emploi (ce qui conduirait à repenser l'accompagnement social et professionnel), l'intégration des jeunes de 18-24 ans au dispositif et la limitation des pertes individuelles entre les anciens dispositifs et le nouveau.

La proposition de loi, qui devra être précisée par un décret en Conseil d'État, prévoit le lancement d'un appel à projets à destination des départements, ainsi que la constitution d'un fonds d'expérimentation alimenté, d'une part par les départements, les CAF et les MSA dans le cadre du recyclage des dépenses sociales autrement affectées au RSA, à la prime d'activité et aux APL, et d'autre part par l'État pour financer les surcoûts de l'expérimentation dus à l'extension du dispositif à de nouveaux publics (résorption du non recours, intégration des jeunes) et à l'harmonisation des règles de calcul des allocations existantes.

Une association des départements volontaires devra être constituée pour assurer le suivi de l'expérimentation et un comité scientifique sera chargé de l'évaluation *ex post* de l'expérimentation pour en mesurer les effets sur le taux de pauvreté des participants et les indicateurs de bien-être social, l'insertion sociale et professionnelle des allocataires et les conséquences financières pour les territoires participants.

Quelque soit l'issue de cette proposition de loi, elle nous enseigne d'abord que si le droit à l'expérimentation locale a été consacré par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, celui-ci reste fortement contraint et soumis à l'autorité centrale,<sup>22</sup> et ensuite que les départements entendent promouvoir les libertés locales, cela en donnant un rôle aux corps intermédiaires dans la coconstruction de l'intérêt général et en reconnaissant la capacité d'innovation sociale des territoires.<sup>23</sup>

#### Annexe : Tableau des paramètres des deux scénarios

Scénario 1	Scénario 2
------------	------------

---

<sup>22</sup> CHARENTENAY, S. de, 2008. « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », VIIe congrès français de droit constitutionnel.

<sup>23</sup> AMF, ADF et ARF, 26 septembre 2018. « Appel de Marseille pour les libertés locales ».

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestations remplacées : RSA et prime d'activité</li> <li>• Socle garanti : 461€</li> <li>• Dégressivité sur revenus d'activité : 30%</li> <li>• Dégressivité sur autres revenus : 100%</li> <li>• Âge minimal d'éligibilité : 18 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestations remplacées : RSA, prime d'activité et aides au logement</li> <li>• Socle garanti : 530€</li> <li>• Majoration locataire : 195€ en zone 3, 211€ en zone 2 et 248€ en zone 1</li> <li>• Dégressivité sur revenus d'activité : 38%</li> <li>• Dégressivité sur autres revenus : 100%</li> <li>• Âge minimal d'éligibilité : 18 ans</li> </ul>
---	---