Fondation Jean Jaurès

Économie/ social

LE REVENU DE BASE TESTÉ EN GIRONDE

Fondation Jean-Jaurès, Jean-Luc Gleyze

25/10/2016

Le Conseil départemental de la Gironde présidé par Jean-Luc Gleyze et la Fondation Jean-Jaurès ont annoncé fin septembre 2016 un partenariat unique pour étudier la mise en œuvre du revenu de base. De quoi s'agit-il exactement ? Quels sont les objectifs et les enjeux de cette démarche inédite ?

À la suite de ce lancement, le Premier ministre **Manuel Valls** a souhaité se rendre en Gironde pour mesurer la portée de cette initiative, le 27 octobre 2016. Il y a fait une intervention après une présentation du dispositif par **Gilles Finchelstein**, directeur général de la Fondation Jean-Jaurès, et **Jean-Luc Gleyze**, président du Conseil départemental de Gironde./sites/default/files/redac/commun/discours_gilles_finchelstein_gironde.pdf

Retrouvez les interventions en cliquant ici

Un travail en commun unique sur le revenu de base

Le revenu de base peut être défini comme un droit inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement.

C'est une réponse potentiellement forte aux défis posés à notre société (lutte contre la pauvreté, rapport au travail, modèle social, transition écologique…).

La Fondation Jean-Jaurès et le département de la Gironde souhaitent explorer cette piste **en partenariat avec le Cepremap (Centre pour la recherche économique et ses applications), dirigé par Daniel Cohen, et l'Institut des politiques publiques, dirigé par Antoine Bozio.**

Fondation Jean Jaurès

Rappel >> Dans son étude en mai 2016, la Fondation Jean-Jaurès a lancé le débat sur le **chiffrage, le financement et les incidences économiques et sociales du revenu de base** en proposant une voie d'inspiration sociale-démocrate permettant d'adapter le régime de protection sociale pour garantir à tous une vie digne et refonder l'Etat social.

Quatre scénarios sont à l'étude :

- **dans le prolongement d'une étude du Cepremap (**Centre pour la recherche économique et ses applications) **: la fusion du RSA et des APL,**
- **dans le prolongement du rapport Sirugue : fusion de 10 minimas sociaux pour assurer une couverture socle commune assortie de compléments pour les plus fragiles,**
- **un revenu de base universel et inconditionnel à 750€,**
- **un revenu de base universel et inconditionnel à 1000€.**

La démarche est double : quantitative et qualitative. D'une part, il convient **d'évaluer les effets redistributifs de ces scénarios** pour déterminer qui en seraient les gagnants et les perdants. Cela nécessite une modélisation des effets macro-économiques des transferts financiers entre les groupes sociaux et si possible les territoires, et de leurs effets micro-économiques au niveau des ménages, en intégrant la variable du bouclage financier du dispositif (ressources à affecter).

Une participation citoyenne complétera l'étude d'une dimension qualitative à partir de la constitution de groupes tests au sein d'ateliers (bénéficiaires, institutions, syndicats, associations, travailleurs sociaux, universitaires, etc.), voire de sondages auprès de la population, sur la base de questionnaires, afin d'**anticiper les effets sociétaux du revenu de base** : évolution de la vie associative et syndicale, du travail social, du secteur mutualiste, etc.

D'autre part, l'étude s'enrichirait d'une **observation des comportements** des bénéficiaires au moyen d'une expérimentation (taux de recours, évolution du travail rémunéré, entrée et sortie du marché du travail, évolution des formes de travail, qualité du travail proposé, développement de projets professionnels et création d'activités, contributions à la société, nouvelle cohésion sociale et équilibre familial, formation, sentiment de bonheur, évolution du niveau de vie…).

Un protocole d'expérimentation est ainsi en cours de rédaction qui pourrait concerner un ou plusieurs scénarios. La méthode d'évaluation retenue est la **mise en place d'une expérimentation randomisée**, directement inspirée des expériences du monde médical pour mesurer l'efficacité d'un médicament. Il s'agit de répartir aléatoirement les individus en deux groupes, un groupe « traité », bénéficiant du dispositif à évaluer, et un groupe de « contrôle », n'en bénéficiant pas.

Passer à la phase d'expérimentation suppose toutefois de lever les freins réglementaires (véhicule législatif, dérogation, mise en œuvre administrative) et budgétaire (fonds d'expérimentation).

Une initiative au cœur d'un large questionnement sur la refondation de la protection sociale

Les travaux du département de la Gironde et de la Fondation Jean-Jaurès s'inscrivent dans le prolongement d'un débat qui émerge depuis le début de l'année. La proposition du revenu de base, initialement marginale, rencontre une audience croissante. D'un côté, plusieurs pays montrent des signes d'intérêt et portent des projets d'expérimentation :

- En Finlande : l'expérimentation, qui démarrerait au 1er janvier 2017 pour une durée de deux ans à l'échelle du territoire national, porterait sur 2 000 individus de 25 à 58 ans en recherche d'emploi et touchant déjà une prestation d'insertion professionnelle. Tirés au sort, ils percevraient une allocation de 560€ défiscalisés, qui pourrait être cumulée avec des revenus issus du travail.

- Aux Pays-Bas : l'expérimentation se déroulerait au niveau des communes. La ville d'Utrecht propose ainsi d'expérimenter plusieurs modalités de versement du revenu minimum d'insertion (en positionnant deux curseurs : obligation de recherche d'emploi et versement d'un complément de revenu) auprès de 500 bénéficiaires afin de vérifier les effets sur le retour à l'emploi. Le dispositif pourrait être mis en place au 1er janvier 2017 mais reste dépendant d'une autorisation nationale.

Deux rapports ont en outre ouvert le débat en France :

- Le Conseil national du numérique (CNN) a fait du revenu de base sa recommandation n°20 dans son rapport *Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires* remis le 6 janvier 2016 à Myriam El Khomri, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Il propose, d'une part, la réalisation d'une étude de faisabilité (simulation macro-économique, étude d'impact sur l'emploi et recherches sur ses effets sociétaux) et, d'autre part, de prévoir un cadre d'expérimentation (modalités d'accompagnement par l'Etat de territoires pilotes).

- Le député Christophe Sirugue en a posé les premiers jalons dans son rapport *Repenser les minimas sociaux : vers une couverture socle commune* remis au Premier ministre le 18 avril

2016. Il propose une réforme systémique de la protection sociale par la mise en place d'une couverture socle unique, accessible dès 18 ans et versée automatiquement, grâce à la fusion des principaux *minima* sociaux actuels. A ce dispositif s'articuleraient deux compléments distincts : un « complément insertion » pour l'accompagnement des actifs et un « complément de soutien » pour préserver les ressources des personnes âgées et personnes handicapées.

Enfin, un rapport sénatorial d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France, par Daniel Percheron, rendu public le 19 octobre 2016 valide les premières hypothèses de l'étude lancée par le département de la Gironde et la Fondation Jean-Jaurès et conforte leur volontarisme.

Plusieurs points de ce rapport convergent avec les choix et l'ambition portés en Gironde :

- **Le choix de l'innovation sociale** : « Il convient en effet d'adopter une démarche pragmatique souvent insuffisamment mise en œuvre dans notre pays en recourant à l'expérimentation » (p. 117) ;
- **La légitimité du Conseil départemental** : « La cohérence des compétences entre les divers échelons territoriaux plaide pour que les départements soient chargés de l'expérimentation d'un revenu de base » (p. 121) ;
- **L'universalité de la mesure** : « [L'expérimentation] devrait également concerner des publics qui ne reçoivent pas aujourd'hui de minimas sociaux soit de manière structurelle soit de manière conjoncturelle » (p. 123) ;
- **L'inconditionnalité de la mesure** : « La mission propose l'expérimentation d'une allocation sous forme inconditionnelle. Les bénéficiaires se verraient verser une somme fixe, indépendamment de leur pouvoir d'achat, qu'ils pourraient utiliser de façon totalement libre » (p. 124) ;
- **Un montant à 750€** : « La mission estime que le montant du versement ainsi opéré devrait correspondre à celui du RSA, même s'il serait envisageable, le cas échéant, de tester un montant supérieur mais en tout état de cause relativement moindre que le seuil de pauvreté » (p. 125).

Une piste pour répondre aux mutations du travail

Le débat sur le revenu de base est aujourd'hui réouvert par les mutations du travail. Il y a d'abord la révolution numérique :

- L'automatisation fait peser un risque de chômage technologique ;
- L'essor du capitalisme cognitif, c'est-à-dire de l'hégémonie du travail intellectuel et immatériel dans la formation de la valeur, pose le problème de la rétribution des acteurs (l'immatériel est un bien commun mais il est privatisé) ;
- Le développement des emplois atypiques dans le champ de l'économie collaborative crée un risque d'ubérisation de la protection sociale ;
- La porosité entre les sphères privée et professionnelle due au numérique génère de nouvelles maladies professionnelles, comme le burn-out.

Il y a ensuite la fragilisation du système de protection sociale :

- La perte de vitesse de l'assurance au profit de l'assistance, l'abandon progressif des dispositifs universels (égalité) au profit de dispositifs ciblés de lutte contre la pauvreté (équité) et le manque de lisibilité dû à l'émiettement des dispositifs rendent les politiques sociales de moins en moins fédératrices ;
- La montée du chômage et de la précarité ainsi que le vieillissement de la population pèsent de plus en plus lourdement sur les budgets sociaux ;
- La discontinuité croissante des trajectoires professionnelles oblige à repenser la sécurisation des parcours.

En offrant une voie de résolution à l'effritement du salariat, le revenu de base ouvre un débat crucial sur l'avenir de notre système de protection sociale et la refondation du pacte républicain.

Une « idée neuve » pourtant ancienne, et depuis longtemps débattue

La terminologie est plurielle. Par convention, la notion de « basic income » (revenu de base) s'est imposée au niveau international, mais il existe de nombreuses variantes qui associent :

- un substantif : revenu, allocation, dividende, prime, salaire,
- un adjectif : universel, général, garanti, national, de base, de citoyenneté, d'existence.

Sans retracer ici avec exhaustivité l'histoire du revenu de base, il convient de rappeler que la proposition émerge dans le monde anglo-saxon dès la fin du XVIII^{e} siècle :

- La loi de *Speenhamland* institue en 1795 une allocation en espèces pour tous les pauvres dans

les paroisses afin de prévenir les émeutes de la faim. Celle-ci complète les salaires des travailleurs pauvres. Abolie en 1834 par la bourgeoisie qui refuse d'entretenir la « paresse », elle est remplacée par une nouvelle loi sur les pauvres qui encourage leur enfermement dans des *workhouses* ;

- Le révolutionnaire Thomas Paine (1737-1809) propose la même année dans son ouvrage *Agrarian Justice* l'instauration d'une dotation versée à chaque individu atteignant la majorité puis l'âge de la retraite, financée par une rente foncière. Dans une société encore largement rurale, celle-ci est fondée sur l'idée que la terre est propriété de tous et que, en conséquence, sa privatisation ouvre un droit à compensation.

Le débat sur le revenu de base est introduit en France en 1974, à la faveur de la publication de deux ouvrages par des hauts fonctionnaires proches de Valéry Giscard d'Estaing, devenus secrétaires d'Etat la même année : *Les exclus* de René Lenoir, et *Vaincre la pauvreté* de Lionel Stoléru. Si le premier met en lumière le problème de la pauvreté et de l'exclusion, le second importe l'idée de l'impôt négatif formulée en 1962 par Milton Friedman dans *Capitalisme et liberté*. La mesure est critiquée à gauche, notamment par Laurent Fabius en 1975 qui considère qu'elle s'accompagnerait d'un démantèlement de l'Etat social.

Pour les socialistes, il ne s'agit pas tant d'assurer un revenu minimum que de réduire les inégalités de revenus. Si Valéry Giscard d'Estaing reprend l'idée dans son programme de 1974, il l'écarte ensuite, jugeant les mentalités insuffisamment mûres sur le sujet.

Les corps intermédiaires – communes et associations – portent les premiers l'innovation sociale d'un revenu garanti. Dans la tradition de l'action sociale communale, la municipalité socialiste de Besançon fixe dès 1967 un « seuil de dignité », qui se traduit par une garantie de ressources destinée d'abord aux personnes âgées, puis aux femmes seules et enfin à toutes les catégories de population en 1975. Ce dispositif bénéficie surtout aux ouvriers licenciés de Lip, il ne prévoit aucune contrepartie mais exige des individus un accompagnement social. D'autres expériences municipales sont menées de concert avec des acteurs associatifs, notamment issus de la mouvance chrétienne. Ainsi en est-il à Rennes en 1985-1986 où la mairie travaille avec ATD Quart-Monde pour mettre en œuvre une garantie inconditionnelle des ressources, l'accompagnement social étant simplement proposé aux familles. C'est d'ailleurs ATD Quart-Monde qui rend en 1987 un rapport sur la pauvreté où il est préconisé la mise en place d'un revenu garanti en contrepartie d'un contrat-projet d'insertion.

Les socialistes se convertissent progressivement à l'idée d'un revenu minimum au cours des années 1980. Si la proposition heurte d'abord la politique de plein emploi, la protection sociale

traditionnelle (assurantielle plutôt qu'assistancielle) et l'objectif de transformation de la société, l'échec face au chômage et l'hégémonie de l'orthodoxie économique fait bouger les lignes. Le revenu dégressif versé anonymement par les services fiscaux – version de l'impôt négatif – est remplacé par une allocation différentielle, proportionnelle aux revenus et accompagnée d'un suivi social lié à un effort d'insertion, en complément de la protection sociale. Le projet est porté par les Rocardiens – en lien avec les militants chrétiens – comme une mesure à la fois de solidarité et d'adaptation au capitalisme.

Le Parti socialiste revenu au pouvoir en 1988 cherche ainsi à dissocier le RMI de l'impôt négatif. Non seulement le dispositif intègre une politique globale de lutte contre la pauvreté, mais surtout il est assorti d'un volet « insertion », le secteur de l'insertion s'étant fortement développé notamment depuis le rapport Schwartz de 1981. Le débat se cristallise sur le caractère obligatoire de la démarche d'insertion. Est-ce un droit complémentaire ou une contrepartie de l'allocation ? Si les députés de droite insistent sur la contrepartie, ceux de gauche privilégient l'attribution du revenu. Un compromis est finalement trouvé. Les contreparties sont assouplies et adaptées à chaque profil, mais le revenu est délibérément bas pour éviter toute « désincitation » au travail.

Des intellectuels défendent parallèlement le principe de l'allocation universelle. L'économiste Yoland Bresson le défend en 1984 dans *L'Après-Salariat*, puis fonde en 1986 le Basic Income Earth Network (BIEN) et en 1989 l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE). La proposition ne convainc cependant pas le Mouvement anti-utilitariste en sciences sociales (MAUSS), dirigé par le sociologue Alain Caillé, qui lui préfère une allocation différentielle inconditionnelle baptisée « revenu de citoyenneté ». D'autres intellectuels, à l'instar par exemple du sociologue Robert Castel, critiquent sévèrement les propositions visant à déconnecter le revenu du travail et estiment que le salariat, qui a été le support de l'émancipation de la classe ouvrière et de la mise en place des protections collectives, doit le rester. Certaines positions, comme celle d'André Gorz dans les années 1990, ont évolué en raison notamment des mutations du travail dues à la place croissante de la technique.