

REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

*Perspectives de **mise en œuvre** et d'**expérimentation** d'un **revenu inconditionnel***

Baptiste MYLONDO*

Résumé :

Le revenu inconditionnel est une prestation monétaire, versée mensuellement à chaque citoyen (à titre individuel et toute sa vie), sans aucune condition ni contrepartie, et qui constitue un socle de revenu inaliénable visant à garantir à tous un niveau de vie suffisant pour accéder aux « biens et services essentiels ». Instaurant une couverture sociale universelle, le revenu inconditionnel apporte une réponse aux limites actuelles des politiques sociales de lutte contre le chômage et la pauvreté.

Alors qu'une mise en œuvre nationale ne semble pas envisageable à court terme, les collectivités locales peuvent avoir un rôle à jouer en le mettant directement en œuvre à leur échelle ou en lançant des expérimentations pour interpeller l'État, pointer les failles des politiques actuelles et proposer une politique alternative innovante.

Ce document présente quelques pistes d'actions, différentes options de mise en œuvre locale de variantes du revenu inconditionnel, en tenant compte des contraintes fiscales et budgétaires des collectivités locales. Il propose et détaille également un projet d'expérimentation locale.

Coordonnées :

- Tél. : 04.26.00.12.12
- E-mail : mylondo@laposte.net

* Professeur d'économie et de philosophie politique à Lyon, auteur notamment de *Un revenu pour tous* (Utopia 2010) et *Ne pas perdre sa vie à la gagner* (Homnisphères 2008, Croquant 2010).

SOMMAIRE

I. Pourquoi repenser la politique sociale ?

Constat n° 1 : Persistance de poches de pauvreté

Constat n° 2 : Persistance d'un chômage de masse

II. Le revenu inconditionnel : une couverture sociale universelle

Qu'est-ce que le revenu inconditionnel ?

Objectif n° 1 : Éradiquer la pauvreté

Objectif n° 2 : Supprimer le chômage

III. Quel rôle pour les collectivités locales ?

Pourquoi mettre en œuvre un revenu inconditionnel au niveau local ?

Limites et intérêts d'une mise en œuvre locale

IV. Les modalités de mise en œuvre locale

Option n° 1 : Créer une monnaie locale à forte portée sociale

Option n° 2 : Créer un revenu minimum garanti

Option n° 3 : Instaurer un impôt négatif sur le revenu

V. Quel coût pour les collectivités locales ?

Coût d'une mise en œuvre locale

Coût d'une expérimentation locale

VI. Projet d'expérimentation locale (2011-2016)

Phase 1 : Étude de faisabilité

Phase 2 : Élaboration de l'expérimentation

Phase 3 : L'expérimentation

Phase 4 : Analyse des résultats et rapport final

Conclusion

Annexes :

- Annexe 1 : Les expériences locales de revenu minimum garanti en France
- Annexe 2 : Les expérimentations américaines d'impôt négatif sur le revenu
- Annexe 3 : Le portage du projet d'expérimentation

I. Pourquoi repenser la politique sociale ?

Deux constats conduisent à questionner la politique sociale menée contre la pauvreté et le chômage au cours des dernières décennies.

Constat n° 1 : Persistance de poches de pauvreté

En France, depuis plus de dix ans, le taux de pauvreté reste stable. La pauvreté monétaire touche entre 7% et 13% de la population suivant le seuil de pauvreté pris en compte (50% ou 60 du revenu médian). Plus de quatre millions de français vivent ainsi avec moins de 750 € par mois, et ils sont près de huit millions à vivre avec moins de 900 € par mois. Des statistiques indignes d'un pays aussi riche que le nôtre. Malgré les politiques mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté, la France s'avère incapable de faire disparaître les poches persistantes de pauvreté au sein de notre société.

La création en 1988 du RMI, censé instaurer une couverture sociale universelle, a certes constitué une avancée sociale majeure, mais ce type de dispositif a désormais atteint ses limites. Les aménagements apportés par l'adoption du RSA, censé supprimer les trappes à inactivité, ne semblent pas suffisants, entraînant finalement de nouvelles trappes à pauvreté par précarisation de l'emploi.

Les failles de la couverture sociale contre la pauvreté (les minima sociaux, qui sont le dernier filet de sécurité) sont de trois ordres :

1. Existence d'une exclusion de droit :

- Certaines catégories de pauvres sont oubliées des dispositifs de protection sociale contre la pauvreté. Les dispositifs ciblés, soumis à certaines conditions d'attribution, entraînent en effet une exclusion de droit, écartant certains pauvres des bénéficiaires potentiels. Ainsi, les jeunes adultes de moins de 25 ans, ou encore les chômeurs en fin de droits vivant en concubinage avec un travailleur, ne peuvent bénéficier du RSA-socle.

2. Existence d'une exclusion de fait :

- Certains pauvres répondant aux conditions d'attribution des minima sociaux peuvent subir une exclusion de fait, et ce pour trois raisons tenant aux caractéristiques des minima sociaux et du système de protection sociale :
 1. Pour bénéficier de certains minima sociaux, les individus les plus démunis doivent accepter des contreparties (s'engager dans un parcours d'insertion, rechercher activement un emploi, etc.). Pour les publics les plus marginalisés, ces contreparties peuvent constituer un obstacle les conduisant à renoncer au

bénéfice de ces aides sociales. Parallèlement, le renforcement de certaines contreparties requises (la définition de l'offre d'emploi raisonnable par exemple) peut finir par rendre les prestations sociales plus « coûteuses » (socialement et symboliquement) qu'utiles pour les bénéficiaires potentiels.

2. Les minima sociaux actuels, versés sous conditions de ressources, entraînent une stigmatisation des bénéficiaires qui peut conduire certains d'entre eux à ne pas demander à bénéficier d'une aide sociale, afin d'éviter l'humiliation du guichet.
3. Le système des minima sociaux et, plus largement, l'ensemble du système de protection sociale, rassemble de nombreuses prestations dans un enchevêtrement de dispositifs dont certains peuvent être cumulés, d'autres non, qui ne répondent pas tous aux mêmes conditions d'attribution, ne sont pas gérés par les mêmes organismes, etc. S'y retrouver dans ce maquis de dispositifs nécessite une connaissance du système de protection sociale (qui évolue) qui échappe parfois aux personnes chargées de les mettre en œuvre, et que l'on ne saurait attendre des bénéficiaires potentiels. Ainsi, faute de connaître les prestations existantes, certains pauvres ne sollicitent pas les aides auxquelles ils peuvent légitimement prétendre.

3. Insuffisance des prestations :

- Même lorsqu'ils répondent aux conditions d'attribution des dispositifs d'aide sociale, même lorsqu'ils ont connaissance de ces dispositifs et qu'ils font effectivement la demande pour en bénéficier, acceptant les contreparties requises et l'humiliation du guichet, le montant des prestations versées ne permet pas toujours aux pauvres de sortir de la pauvreté. La situation est critique pour les couples de Rmistes ou de travailleurs précaires, pour les retraités disposant de faibles pensions, et pour les parents isolés qui bénéficient de minima sociaux nettement inférieurs au seuil de pauvreté.

Ces trois constats rappellent la nécessité, déjà perçue lors de la création du RMI en 1988, de créer une couverture sociale universelle et inconditionnelle garantissant à chaque citoyen un niveau de vie minimum au moins égal au seuil de pauvreté.

Constat n° 2 : Persistance d'un chômage de masse

Éternelle priorité des gouvernements successifs, la lutte contre le chômage donne des résultats mitigés, les politiques menées parvenant parfois à empêcher le taux de chômage de grimper, mais très rarement à faire effectivement baisser le nombre de demandeurs d'emploi.

Les politiques de l'emploi menées au cours des vingt dernières années reposent principalement sur quatre leviers :

1. **Le traitement statistique du chômage** qui consiste à faire disparaître des statistiques officielles certaines catégories de demandeurs d'emploi en leur proposant des formations, des stages, ou en les dispensant de recherche d'emploi.
 - Ce traitement statistique ne saurait apporter une réelle réponse au problème du chômage.

2. **Le partage de l'emploi par réduction du temps de travail des actifs employés.**
 - Application de ce principe, les « 35 heures » suscitent aujourd'hui une adhésion mitigée au sein de la société, certains regrettant une trop forte rigidité dans sa mise en œuvre et la stagnation du pouvoir d'achat qu'elles auraient entraînée.
3. **Le soutien à l'embauche de publics prioritaires par la création d'emplois aidés.**
 - Ces politiques coûteuses, souvent utilisées (emplois jeunes, CIE, CAE, etc.), n'offrent qu'une réponse temporaire dans un contexte de chômage conjoncturel mais ne saurait répondre au chômage de masse que nous connaissons depuis plus de trente ans.
4. **L'incitation à la recherche d'emploi** par l'instauration d'incitations financières positives à la reprise d'emploi (prime pour l'emploi, prime de retour à l'emploi, RSA), l'instauration d'incitations financières négatives (indemnités chômage dégressives, réduction de la durée d'indemnisation) ou le renforcement du contrôle des chômeurs et des conditions de versement de leurs allocations (révision des critères de recherche d'emploi et d'offres raisonnables, etc.).
 - Ces politiques postulent le manque de motivation des demandeurs d'emploi ou leur trop grande exigence quant à l'emploi recherché. Toutefois, ce raisonnement ne saurait résister à une étude sérieuse de la situation du marché de l'emploi et ne peut conduire qu'à une détérioration des conditions de travail et à une précarisation de l'emploi par l'acceptation forcée « d'offres raisonnables ».

L'échec plus ou moins grand des politiques de lutte contre le chômage menées jusqu'à présent invite à concevoir des réponses innovantes, des politiques plus réalistes, plus efficaces, et surtout plus humaines.

II. Le revenu inconditionnel : une couverture sociale universelle

Qu'est-ce que le revenu inconditionnel ?

- Le revenu inconditionnel est une prestation monétaire, versée mensuellement à chaque citoyen (à titre individuel et toute sa vie), sans aucune condition ni contrepartie, et qui constitue un socle de revenu inaliénable visant à garantir à tous un niveau de vie suffisant pour accéder aux « biens et services essentiels ».

Objectif n°1 : Éradiquer la pauvreté

Le revenu inconditionnel permet de répondre efficacement à la question de la pauvreté dans sa définition statistique et monétaire. Il consiste en effet à verser un revenu au moins égal au seuil de pauvreté, à chaque citoyen, sans aucune condition ni contrepartie, évitant ainsi les failles des dispositifs actuels de lutte contre la pauvreté :

- Versé sans condition ni contrepartie, il n'entraîne aucune exclusion de droit ou de fait, contrairement aux actuels minima sociaux.
- Fixé à un montant suffisant, il permet effectivement de sortir les plus démunis de la pauvreté en leur garantissant l'accès aux biens et services essentiels.

Le revenu inconditionnel instaure donc une véritable couverture sociale universelle se substituant au filet de sécurité émaillé de notre système de protection sociale.

Objectif n°2 : Supprimer le chômage

Le revenu inconditionnel peut apporter une réponse efficace et humaine à la question du chômage en s'appuyant sur trois principes d'action.

1. Ne plus enfermer les chômeurs dans une recherche stérile d'emploi :

En exigeant des chômeurs qu'ils consacrent leur temps à la recherche d'un emploi qui se fait rare pour mériter le versement de leurs allocations, on les empêche de concourir au fonctionnement de la société, on bride leur utilité sociale. Cette approche est contreproductive. Il convient donc de changer le regard que l'on porte sur les personnes sans emploi, de ne plus voir les chômeurs comme des inactifs inutiles tant qu'ils n'ont pas trouvé ou retrouvé un travail. Les chômeurs doivent au contraire être considérés comme de véritables actifs, des créateurs d'activités (économiques ou non).

Le revenu inconditionnel conduit à reconnaître l'utilité sociale des chômeurs en les faisant bénéficier, comme les autres membres de la société, d'une couverture sociale universelle, suffisante et inconditionnelle. Cela permettrait d'apporter une première réponse à la question du chômage en libérant de leur quête obsédante d'emploi ceux, parmi les chômeurs, qui seraient sans doute plus heureux et plus utiles à la société s'ils avaient la possibilité de se livrer aux activités sociales de leur choix.

2. Permettre aux travailleurs qui le souhaitent de quitter leur emploi au profit des chômeurs désireux de travailler :

Cette possibilité offerte aux chômeurs est également offerte à ceux, parmi les travailleurs, qui préféreraient se rendre utiles à la société autrement que par l'emploi qu'ils occupent à regret. Bénéficiaires d'une couverture sociale universelle, ces travailleurs malheureux pourraient laisser leur emploi à ceux, parmi les chômeurs, qui sont désireux de travailler.

3. Inciter les travailleurs à réduire leur temps de travail et à partager leur emploi :

Le revenu inconditionnel est une prime à la réduction du temps de travail et au partage de l'emploi. Revenu fixe auquel les revenus d'activité viennent s'ajouter, le revenu inconditionnel est déconnecté du temps de travail.

Ainsi, alors qu'un travailleur gagnant 2 000 € et décidant de passer à mi-temps verrait son salaire divisé par deux (1 000 €), le même travailleur, bénéficiant d'un revenu inconditionnel de 750 € (l'actuel seuil de pauvreté à 50% du revenu médian), ne subirait qu'une perte de revenu de 30% après un passage à mi-temps (de 2 750 € à 1 750 € avant impôt). Il bénéficierait donc d'une prime à la réduction du temps de

travail. Une réduction du temps de travail plus souple, volontaire, qui permettrait finalement un partage de l'emploi.

Jouant sur ces trois leviers, le revenu inconditionnel doit permettre d'impulser une réduction durable du taux de chômage et un retour au plein emploi (tout ceux qui souhaitent travailler ont effectivement la possibilité de travailler).

III. Quel rôle pour les collectivités locales ?

Relevant davantage des attributions de l'État, les politiques de lutte contre la pauvreté et le chômage sont surtout envisagées au niveau national. Toutefois, les collectivités locales peuvent également avoir un rôle à jouer et il est possible d'imaginer de nouvelles modalités d'action à leur échelle, comme la mise en œuvre d'un revenu inconditionnel local.

Pourquoi mettre en œuvre un revenu inconditionnel au niveau local ?

Pour les collectivités locales, la mise en œuvre d'un revenu inconditionnel peut répondre à deux objectifs pouvant entraîner deux types d'initiatives distinctes.

1. Comblent les failles de la couverture sociale assurée par les dispositifs nationaux.

Pour répondre aux problèmes de pauvreté rencontrés sur son territoire, une collectivité peut instaurer, au niveau local, un revenu inconditionnel venant compléter les dispositifs nationaux de lutte contre la pauvreté, en garantissant ainsi une couverture sociale universelle.

C'est dans cette optique qu'une vingtaine de collectivités locales françaises ont instauré des systèmes de revenu minimum garanti entre 1968 et 1988, avant la création du RMI.

2. Interpeller l'État en proposant une politique sociale alternative.

La mise en œuvre d'un revenu inconditionnel, si utile soit-elle, peut s'avérer coûteuse pour une collectivité locale isolée disposant de moyens financiers limités. Une simple expérimentation, sans répondre aux situations de pauvreté rencontrées sur un territoire donné, peut tout de même permettre de souligner à moindre coût les lacunes de la couverture sociale actuelle et apporter des enseignements sur les alternatives possibles.

Limites et intérêts d'une mise en œuvre locale

La mise en œuvre d'un revenu inconditionnel a surtout été envisagée à l'échelle nationale par les différents chercheurs qui s'y sont intéressés. Échelon d'élaboration des politiques économiques, sociales, commerciales et fiscales, le niveau national est sans doute le plus approprié. Toutefois, si la mise en œuvre du revenu inconditionnel au niveau local se heurte à certaines limites techniques, elle présente aussi certains avantages pour les collectivités

locales concernées.

- **Limites : des outils fiscaux inadaptés**

Aucune collectivité locale ne dispose des outils fiscaux permettant de mettre en œuvre un authentique revenu inconditionnel. Les marges de manœuvres fiscales des collectivités locales ne leur permettent pas de dégager le montant nécessaire au financement d'une prestation monétaire à hauteur du seuil de pauvreté pour chaque habitant.

Même en l'envisageant sous la forme d'un impôt négatif sur le revenu à l'impact identique mais au coût bien plus modeste, les outils fiscaux actuels des collectivités locales ne sont pas les mieux adaptés. L'impôt négatif sur le revenu consiste en effet en un crédit d'impôt forfaitaire (à hauteur du seuil de pauvreté) et remboursable lorsque le montant de l'impôt est dû est inférieur au crédit d'impôt accordé. Le coût d'une telle mesure est sans doute davantage à la portée des finances d'une collectivité locale, mais les impôts locaux actuels ne sont pas cohérents avec un tel système de redistribution. En effet, les impôts locaux ne reposent pas sur le revenu des particuliers mais sur leur habitation (taxe d'habitation) et sur les logements et terrains dont ils sont propriétaires (taxe foncière). Cela engendre une asymétrie entre la base de calcul des impôts locaux (l'habitation et les propriétés) et la base de calcul du crédit d'impôt remboursable (le revenu).

- **Intérêts : une mesure au service du développement local**

La mise en œuvre d'un revenu inconditionnel local peut être combinée au développement d'une monnaie locale, monnaie parallèle à la monnaie légale, ayant cours uniquement sur le territoire de la collectivité concernée. Une telle combinaison présente trois intérêts pour les collectivités locales :

1. Les créateurs de monnaies locales peuvent en définir les usages (sur le modèle de « Chèque déjeuner »). Une fois « affectée » cette monnaie permet d'orienter la consommation des bénéficiaires suivant des critères éthiques, sociaux ou environnementaux.
2. Utilisable uniquement sur un territoire donné, les monnaies locales contribuent au développement économique et social des collectivités dans lesquelles elles circulent. Verser un revenu inconditionnel en monnaie locale à chaque habitant accentue cet effet positif sur l'activité économique et sociale.
3. Les monnaies locales doivent être garanties par un fond en monnaie légale. Toutefois, une partie des sommes mobilisées dans le fond de garanti peuvent être utilisées par la collectivité pour soutenir des initiatives économiques ou sociales locales par le biais de prêts à taux zéro ou en se portant caution pour des prêts commerciaux attribués à des associations ou entreprises locales, suivant le principe du microcrédit par exemple.

IV. Les modalités de mise en œuvre locale

On peut envisager trois manières de mettre en œuvre une couverture sociale universelle au

niveau local :

Option n° 1 : Créer une monnaie locale à forte portée sociale

Créer une monnaie locale en introduisant un taux de conversion variable suivant le niveau de revenu, favorable aux foyers dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Les foyers disposant de faibles revenus disposeraient ainsi d'un pouvoir d'achat supérieur s'ils choisissent de convertir une partie ou la totalité de leur revenu en monnaie locale.

Le système de conversion choisi devrait également permettre de garantir un niveau de vie minimum à chaque individu, quel que soit son niveau de revenu initial en monnaie légale.

- **Avantages :**

1. Système souple reposant sur une liberté de conversion des bénéficiaires.
2. Nécessite une démarche des bénéficiaires (demande de conversion) qui ne peuvent s'installer dans un système d'assistance passive.
3. La monnaie locale affectée permet d'orienter la consommation des bénéficiaires dans une optique sociale et écologique et d'intégrer au dispositif une forme légère de contrepartie.

- **Inconvénients :**

1. Ce dispositif nécessite un contrôle des ressources des bénéficiaires, contrôle qui être lourd pour l'organisme gestionnaire, et humiliant ou stigmatisant pour les bénéficiaires.
2. La démarche volontaire de conversion peut entraîner une exclusion de fait.

Option n° 2 : Créer un revenu minimum garanti

Création d'un revenu minimum garanti suivant un principe d'inconditionnalité conditionnelle. Suivant ce principe, la prestation est versée sans contrepartie, mais sous condition de ressources. Il s'agirait alors d'une prestation différentielle venant compléter, en monnaie locale, le revenu des bénéficiaires jusqu'à ce qu'il atteigne le seuil de pauvreté.

- **Avantages :**

1. Prestation automatique permettant d'éviter l'exclusion de fait.
2. Monnaie affectée donc légère contrepartie.

- **Inconvénients :**

1. Prestation réservée aux plus démunis entraînant un risque de stigmatisation.
2. Parce qu'elle permet d'éviter l'exclusion de fait, cette option peut s'avérer plus coûteuse que la première.

C'est cette option que les municipalités de Besançon et Nîmes, notamment, ont mise en

œuvre localement avant la création du RMI au niveau national (cf. annexe 1).

Option n° 3 : Instaurer un impôt négatif sur le revenu

Instaurer un impôt négatif sur le revenu combinant une hausse des impôts locaux et la création d'un crédit d'impôt remboursable (en monnaie locale) suivant le revenu des habitants.

- **Avantages :**
 1. Cette option est la plus fidèle à l'idée de revenu inconditionnel.
 2. Permet une redistribution des richesses et une réduction des inégalités de revenu.
- **Inconvénients :**
 1. Difficultés pratiques pour la mise en œuvre qui suppose de combiner un contrôle annuel des revenus et un crédit d'impôt mensuel cohérent avec les revenus actuels des bénéficiaires.
 2. Les collectivités locales ne disposent pas des outils fiscaux réellement adaptés au revenu inconditionnel (asymétrie entre des impôts locaux basés sur le logement, et un crédit d'impôt basé sur le revenu). Toutefois, des aménagements peuvent sans doute être envisagés dans le cadre d'une expérience pilote.

V. Quel coût pour les collectivités ?

Le coût d'une mise en œuvre locale du revenu inconditionnel dépend de plusieurs facteurs et, en premier lieu, du type d'action politique choisie : mise en œuvre locale ou simple expérimentation ?

Coût d'une mise en œuvre locale

Pour une mise en œuvre locale, le coût du dispositif dépend bien sûr de l'option choisie et du niveau de revenu défini comme niveau de vie minimum.

Par ailleurs, les caractéristiques sociologiques, économiques et démographiques du territoire ont aussi un impact sur le coût du dispositif. Ce dernier dépendra ainsi :

1. De la population du territoire concerné.
2. Du taux de pauvreté local.
3. Du taux de chômage local.
4. Du nombre de retraités.
5. Du nombre d'étudiants et de jeunes adultes sans emploi.

Tous ces facteurs rendent difficile la détermination a priori du coût d'un dispositif local

s'apparentant à un revenu inconditionnel. Les expériences locales de revenu minimum garanti menées avant l'adoption du RMI (voir annexes) donnent malgré tout quelques indications sur le coût probable d'un tel système.

Ainsi à Besançon, ville pionnière en la matière, moins de 1% du budget de fonctionnement suffisait à financer un revenu minimum garanti versé sous condition de ressources à tout habitant disposant d'un niveau de revenu inférieur à 70% du SMIC.

Le coût du dispositif pour la commune, qui s'élève virtuellement à 9 000 € par an et par bénéficiaire, peut être réduit si l'on tient compte des revenus de ces bénéficiaires, mais surtout des prestations sociales auxquelles ils peuvent prétendre. L'enjeu est alors d'éviter les éventuels transferts de charges du budget de la protection sociale vers le budget de l'action sociale des collectivités concernées. Les bénéficiaires d'un dispositif de revenu minimum garanti doivent donc avoir sollicité ou épuisé les dispositifs relevant de la protection sociale nationale, le RMG local ne venant que compléter leur revenu s'il demeure inférieur au seuil de pauvreté choisi.

En extrapolant le coût du RMG de Besançon on peut estimer à environ 4 000 € par an et par bénéficiaire le coût d'un revenu minimum garanti de 750 € par mois, conformément à la seconde option présentée plus haut.

Coût d'une expérimentation locale

Dans le cas d'une expérimentation, le coût dépend :

- Du nombre de foyers participant à l'étude.
- De la durée de l'expérimentation.
- Du ou des montants choisis.

Là aussi, il est difficile d'anticiper le coût d'une telle expérimentation, mais les expérimentations américaines réalisées dans les années 1970-1980 (voir annexes) donnent tout de même quelques repères. Les études menées dans le New Jersey (1968-1972), dans l'Iowa et en Caroline du Nord (1969-1973), durant lesquelles environ 1 000 familles ont reçu un revenu inconditionnel (allant de 50% à 125% du seuil de pauvreté) pendant trois ans, ont coûté l'équivalent de 7,5 millions de dollars actuels (5,6 millions d'euros), les prestations versées représentant le tiers de cette somme (2,4 millions de dollars, soit 1,8 millions d'euros).

Bien sûr, dans le cas des expérimentations, le coût peut être partagé par plusieurs collectivités suivant la répartition géographique des foyers acceptant de participer à une étude de ce type. Une action concertée de plusieurs collectivités, à différents niveaux (municipal, départemental et régional) est également envisageable.

VI. Projet d'expérimentation (2011 - 2016)

Une expérimentation locale du revenu inconditionnel pourrait se découper en quatre phases successives. Cette partie vise à en détailler le contenu, le coût et les perspectives de financement envisagées.

Phase 1 : Étude de faisabilité

Travail préalable nécessaire avant d'envisager l'expérimentation, l'étude de faisabilité devrait durer 6 mois et pourrait se dérouler de mai à octobre 2011. Elle doit permettre la réalisation de quatre types d'actions :

1. Rédaction d'un rapport sur les expérimentations passées :

Ce travail vise à tirer les enseignements des expérimentations du revenu inconditionnel menées à travers le monde, aux États-Unis (voir annexe 2), au Canada et, plus récemment, en Namibie.

2. Définition des objectifs de l'expérimentation :

L'analyse des expérimentations passées doit permettre de mieux définir les objectifs réalistes d'une expérimentation locale. Par ailleurs, l'expérimentation peut tenir compte du contexte local et de l'évolution des enjeux économiques, sociaux et environnementaux depuis les expérimentations américaines. Les objectifs peuvent ainsi être orientés en conséquence.

3. Prise de contact avec les collectivités locales intéressées :

La prise de contact avec les acteurs institutionnels locaux est une action essentielle de l'étude de faisabilité. Il s'agit de trouver les terrains pouvant accueillir l'expérimentation.

4. Constitution de l'équipe de recherche :

L'étude de faisabilité doit permettre de constituer l'équipe de recherche chargée de l'élaboration, de l'administration et de l'analyse des résultats de l'expérimentation. Cela suppose :

- La prise de contact avec les laboratoires de sciences humaines des universités des territoires concernés par l'expérimentation.
- La constitution d'un conseil scientifique garantissant la validité et le sérieux de l'étude.
- Le recrutement d'un ou deux doctorants ou post-doctorants supplémentaires pour assurer l'administration de l'étude.

Réalisée pendant six mois par un seul salarié à plein temps, l'étude de faisabilité représente un coût relativement modeste. Le salaire net (1 200 €) représente un coût total de 12 000 €, auquel doivent s'ajouter des frais de déplacement permettant la prise de contact avec les collectivités locales (1 000 à 2 000 €).

Cette phase pourrait être financée conjointement par :

- La CRESS de Rhône-Alpes dans le cadre du FSE
- Des subventions de fondations (FPH, Institut Veblen)
- La réalisation de formations payantes sur le revenu inconditionnel et les monnaies locales, à destinations des élus intéressés par l'expérimentation. Les gains réalisés

dans le cadre de ces formations étant alors retranchés aux sommes versées par la CRESS Rhône-Alpes.

Phase 2 : Élaboration de l'expérimentation

Cette phase de 8 mois (janvier à août 2012) recouvre la réalisation de tout le travail préparatoire à l'expérimentation :

1. Élaboration du processus d'expérimentation :

Suivant les objectifs de l'expérimentation définis au cours de l'étude de faisabilité, l'équipe de recherche devra élaborer un processus d'expérimentation adapté en ciblant au mieux les terrains d'étude, le public participant, mais aussi en précisant les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation, l'élaboration des questionnaires, des grilles d'entretien, la détermination de la fréquence des entretiens, etc.

2. Montage financier de l'expérimentation :

Cette action vise surtout à répartir le coût de l'expérimentation entre tous les acteurs et à se doter des outils financiers permettant d'assurer le versement des prestations aux bénéficiaires.

3. Montage technique et logistique :

Le montage technique et logistique doit permettre de définir les modalités de versement des prestations en collaboration avec les acteurs locaux (notamment les travailleurs sociaux et les CAF).

4. Sélection des participants à l'étude :

Dernière étape avant le début de l'expérimentation la sélection des participants visera à constituer des échantillons pertinents de bénéficiaires suivant chacune des modalités d'expérimentation choisies, et de constituer un échantillon témoin.

Pour cette seconde phase, comme pour la première, le salaire de l'équipe de recherche et les frais de déplacement constituent l'essentiel des coûts. Impliquant davantage de chercheurs (2 ou 3 suivant les moyens financiers), l'élaboration de l'expérimentation pourrait représenter un coût total de 37 000 à 53 000 €.

Cette phase pourrait être financée conjointement par :

- Des bourses de recherche (CNRS, ENSSS, bourses de recherche régionales).
- La CRESS Rhône-Alpes dans le cadre du FSE
- Des subventions de fondations (FPH, Institut Veblen)
- La réalisation de formations payantes à destination des élus.

Phase 3 : L'expérimentation

L'expérimentation elle-même (3 ans de septembre 2012 à septembre 2015) suppose trois types d'actions :

1. Observations de terrain :

Cette observation réalisée en lien avec les acteurs économiques, publics et associatifs locaux, vise à évaluer l'impact du revenu inconditionnel sur l'activité économique et sociale.

2. Suivi des bénéficiaires :

L'équipe de recherche doit être disponible pour répondre aux interrogations et attentes des bénéficiaires. Les travailleurs sociaux locaux peuvent également jouer un rôle dans l'accompagnement des bénéficiaires.

3. Questionnaires et entretiens :

La réalisation régulière d'entretiens avec les bénéficiaires est indispensable pour suivre l'évolution des comportements économiques et sociaux des bénéficiaires. Ceux-ci seront également amenés à répondre régulièrement à des questionnaires sur leurs pratiques de consommation, leur temps de travail, leurs activités, etc.

Supposant le versement de prestations aux bénéficiaires, cette phase du projet est évidemment la plus coûteuse. Ce coût est difficilement calculable a priori mais, en s'appuyant sur le coût des expérimentations américaines et sur celui des expériences françaises de revenu minimum garanti (voir annexes) on peut l'évaluer à 4 000 € par an et par foyer participant. L'ensemble des prestations versées sur trois ans pourrait ainsi varier de 12 à 24 millions d'euros pour une expérimentation impliquant 1 000 à 2 000 foyers. Outre le nombre de foyers participant, les critères de sélection de ces foyers peuvent accroître ou, au contraire, diminuer le coût de l'expérimentation.

Le financement des prestations doit bien sûr relever de l'ensemble des collectivités locales participantes, suivant le nombre de foyers impliqués dans l'expérimentation sur leur territoire, les régions et départements pouvant apporter un soutien financier aux différentes communes.

En marge des prestations, le budget de la phase d'expérimentation doit également tenir compte des salaires de l'équipe de recherche (144 000 à 216 000 € sur 3 ans pour 2 ou 3 chercheurs) et les frais de déplacement nécessaires aux entretiens et à l'observation de terrain (10 000 €).

Comme lors des phases précédentes, les salaires pourraient être couverts par des bourses de recherche et des subventions de fonctionnement.

Les frais de déplacement peuvent être financés par la CRESS Rhône-Alpes, des fondations ou les collectivités locales impliquées.

Phase 4 : Analyse des résultats et rapport final

Dernière phase du projet (9 mois de septembre 2015 à mai 2016), l'analyse des résultats comprend différentes actions :

1. Réalisation d'entretiens d'évaluation :

Un entretien final doit permettre d'obtenir le ressenti des bénéficiaires suite à l'expérimentation.

2. Suivi des bénéficiaires :

Ce suivi vise à accompagner les bénéficiaires dans la sortie du dispositif. Il pourra être assuré conjointement par l'équipe de recherche (dans le cadre des entretiens d'évaluation), les travailleurs sociaux locaux, et des intervenants extérieurs.

3. Traitement des données :

Les données recueillies au cours des 3 ans d'expérimentation doivent faire l'objet d'une analyse détaillée suivant les objectifs fixés lors de l'étude de faisabilité et affinés au cours de l'étude.

4. Rédaction du rapport final :

Le travail de recherche doit déboucher sur la rédaction d'un rapport final présentant les résultats et les enseignements de l'expérimentation.

5. Médiatisation des résultats :

Les enseignements de l'étude devront ensuite être médiatisés et diffusés auprès de différents acteurs dans le cadre de colloques universitaires, d'articles ou autres publications et de conférences de vulgarisation à destination des participants de l'étude et de l'ensemble des citoyens.

Le coût de cette phase d'analyse se limite aux salaires de l'équipe de recherche (36 000 à 54 000 € pour 2 ou 3 chercheurs). Ces salaires pourraient être financés par l'ensemble des collectivités locales ayant participé au projet (les bourses de recherche ne couvrant généralement que trois à quatre années de travaux).

Conclusion

Au final, l'ensemble de l'expérimentation, de l'étude de faisabilité à la médiatisation du rapport final, représente un travail de recherche de 5 ans qui pourrait s'étaler de mai 2011 à mai 2016.

Le coût de l'expérimentation représente 12 à 24 millions d'euros. Les prestations versées représentent l'essentiel de cette somme, l'administration de l'expérimentation et le travail de recherche nécessitant un budget maximum de 340 000 €.

ANNEXES

Annexe 1 : Les expériences locales de revenu minimum garanti en France

De 1968 à 1988, date de la création du revenu minimum d'insertion, une vingtaine de collectivités locales ont mis en œuvre des dispositifs de revenu minimum garanti pour lutter contre la pauvreté locale ou dans une optique expérimentale avec le soutien financier de l'État (Ille-et-Vilaine et Territoire de Belfort de 1986 à 1988).

Des communes aux profils variés ont ainsi adopté ce type de dispositifs. Parmi elles, citons notamment Besançon (dès 1968), Chenove (1978), La Grande Synthe (1981), Saverne (1984), Nîmes (1985), Clichy (1985), Charleville-Mézière (1985), Nantes (1985), ou encore Grenoble (1986). Par ailleurs, dans le cadre de l'expérimentation mise en œuvre en 1986 dans le département d'Ille-et-Vilaine, les communes de Rennes, Vitré, Saint-Malo, Fougères et Redon ont été ciblées.

Les dispositifs mis en place

L'ensemble des mesures de revenu minimum garanti (RMG) visaient l'universalité de la couverture sociale en comblant les brèches du système de protection sociale. Toutefois, elles ne prétendaient pas toujours assurer une permanence des revenus pour les bénéficiaires, mais plus souvent un simple allongement de la durée de versement des aides légales et extra-légales pour accorder une pause plus ou moins longue aux plus démunis.

Dans la plupart des cas, les dispositifs étaient des prestations différentielles venant compléter d'autres dispositifs ou pallier à leur absence. Leurs conditions de versement variaient d'une ville à l'autre, suivant les populations visées, les conditions de ressources requises, le montant de l'aide ou encore les contreparties exigées.

- **Les populations visées :**

Suivant les communes les dispositifs mis en œuvre étaient généralistes ou plus ciblés. Ainsi, les RMG de Besançon, Nîmes et Belfort visaient à toucher l'ensemble de la population. Ceux de Nantes et Clichy ciblaient des bénéficiaires plus précis suivant leur situation familiale (les personnes isolées ou les couples sans enfants pour Nantes)

ou vis-à-vis de l'emploi (les travailleurs privés d'emploi pour Clichy).

- **Les conditions de ressources :**

Conformément au principe d'inconditionnalité conditionnelle, seuls les foyers les plus démunis pouvaient bénéficier des RMG. Les dispositifs mis en œuvre étant des prestations différentielles, les conditions de ressources dépendaient du montant auxquels les RMG étaient fixés.

- **Le montant du RMG :**

Le montant du RMG variait entre 40% SMIC (1 500 francs) à Nantes et 70% du SMIC (2890 francs) à Nîmes ou Besançon pour une personne seule. Les prestations étaient généralement versées à l'ensemble du foyer, chaque personne supplémentaire entraînant une hausse de 20 à 25% du montant perçu.

Toutefois, les RMG étant des prestations différentielles, le montant effectivement versé dépendait des revenus des foyers (aide au logement, travail au noir, allocations perçues, etc.). En moyenne, les sommes versées par foyer variaient de 20% à 45% du SMIC.

- **La durée de versement :**

Suivant les communes, la durée théorique de versement de la prestation variait considérablement. Elle était potentiellement illimitée à Besançon, Nîmes ou Nantes, limitée à deux ans à Belfort et dans l'Ille-et-Vilaine, et limitée à six mois par an à Clichy.

Toutefois, la durée réelle de versement variait en moyenne de 2 à 9 mois suivant les communes, leurs caractéristiques sociales, économiques et démographiques (le nombre de personnes âgées jouant un rôle important dans la durée moyenne de versement du RMG).

- **Durée de résidence dans la commune :**

Cette condition de versement est très restrictive, surtout pour des populations marginalisées qui sont souvent très mobiles. Elle entraîne donc une forte exclusion des bénéficiaires potentiels. Cette clause était présente dans toutes les expériences pour :

1. Respecter la logique d'une solidarité locale ou communale.
2. Limiter les installations uniquement motivées par la perspective du versement du revenu garanti.

Toutefois la durée de résidence requise variait de 1 an à Besançon et à Nantes, 2 ans à Clichy et dans l'Ille-et-Vilaine, et jusqu'à 3 ans à Belfort par exemple.

- **Les contreparties requises :**

Les RMG locaux visaient l'universalité de la couverture sociale, mais pas nécessairement son inconditionnalité. Des contreparties plus ou moins lourdes étaient toujours demandées aux bénéficiaires :

1. L'engagement dans un contrat moral (Besançon et Nantes).

2. La signature d'un contrat écrit (Nîmes et Belfort), les bénéficiaires s'engageant par exemple « à rechercher effectivement un emploi et à accepter, sauf impossibilité dont la réalité devra être constatée, toute proposition de réinsertion (formation, apprentissage, réapprentissage, emploi) qui lui sera faite par le Bureau d'aide sociale » (extrait du contrat nîmois).
3. La réalisation d'un travail d'intérêt général. Dans les communes d'Ille-et-Vilaine, le versement du revenu était assuré en échange d'une activité d'intérêt général (entre 10 et 20 heures par semaine suivant le montant de l'aide perçue).

- **Périodicité de l'examen du dossier des bénéficiaires :**

Le versement de la prestation était généralement reconduit périodiquement après étude du dossier des bénéficiaires. Cet examen était mensuel à Besançon et à Clichy, trimestriel dans les autres cas.

Quelques exemples d'expériences locales (sources : Hatchuel, 1986)

	Besançon (1975-1988)	Nîmes (1985-1988)	Nantes (1985-1988)	Clichy (1985-1988)
Coût total du RMG par an (en millions de francs)	4,4	5,5	3,5	1,3
Coût total en % du budget de fonctionnement de la commune	0,72%	0,90%	0,26%	0,66%
Coût annuel rapporté au nombre d'habitants de la commune	101 francs	114 francs	36 francs	59 francs
Prestation moyenne par mois et par bénéficiaire	1 370 francs	687 francs	1 246 francs	1 763 francs
Durée moyenne de versement	1,8 mois	8,2 mois	5,4 mois	4,5 mois
Nombre de bénéficiaires par an	1739	985	539	166
Pourcentage de foyers bénéficiaires	4,00%	2,00%	0,60%	0,70%

Annexe 2 : Les expérimentations nord-américaines d'impôt négatif sur le revenu

Aux États-Unis, le revenu inconditionnel, sous la forme d'un impôt négatif sur le revenu, est débattu depuis les années 1960. Plusieurs économistes de renom ont défendu cette idée (Galbraith, Friedman, Tobin, Lampman) et l'administration Nixon a fini par l'intégrer au *Family Assistance Plan*, réforme de l'assurance sociale proposée en 1969. Dans ce contexte,

quatre expérimentations ont été lancées à partir de 1968 afin d'évaluer l'impact économique et social d'une telle mesure. Le projet de réforme a finalement été rejeté en 1972 mais certaines expérimentations se sont poursuivies jusqu'en 1982. Parallèlement, et dans la même optique, une expérience canadienne (Mincome) a été menée dans la province du Manitoba, de 1975 à 1979.

Les expérimentations américaines (sources : Groulx, 2005)

	New Jersey (1968-1972)	Caroline du Nord et Iowa (1969-1973)	Gary (Indiana) (1971-1974)	Seattle et Denver (1971-1982)
Nombre de foyers participants	1357	809	1780	4800
Types de foyers	Couples	Couples, foyers monoparentaux et retraités	Couples et foyers monoparentaux	Couples et foyers monoparentaux
Niveau de revenu maximum des foyers participant	1,5 seuil de pauvreté	1,5 seuil de pauvreté	2,4 seuil de pauvreté	3,25 seuil de pauvreté
Montant du revenu garanti	De 0,5 à 1,25 seuil de pauvreté	De 0,5 à 1 seuil de pauvreté	De 0,75 à 1 seuil de pauvreté	De 0,95 à 1,4 seuil de pauvreté
Taux d'imposition des revenus appliqué	De 30 à 70%	De 30 à 70%	De 40 à 60%	De 50 à 70%
Coût de l'expérimentation (en millions de dollars actuels)	7,8 (dont 2,4 d'allocations)	6,1 (dont 2,4 d'allocations)	20,3 (dont 5,5 d'allocations)	77,5 (dont 20,4 d'allocations)
Sites d'expérimentation	Trenton, Patterson- Passaic, Jersey City et Scranton	Zones rurales de l'Iowa et de Caroline du Nord	Gary, dans l'Indiana	Seattle (Washington) et Denver (Colorado)
Durée prévue de l'expérimentation	3 ans	3 ans	3 ans	Entre 5 et 20 ans suivant les participants